

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO DO LARGO SÃO FRANCISCO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO DO ESTADO

PLINIO PONTES RODRIGUES

**COAF: Unidade de Inteligência  
Financeira do Brasil**

São Paulo

2008

PLINIO PONTES RODRIGUES

**COAF: Unidade de Inteligência  
Financeira do Brasil**

Monografia apresentada ao Departamento de Direito  
do Estado da Universidade de São Paulo para  
conclusão do curso de Direito.

Área de Concentração: Direito Administrativo

Orientadora: Profa. Dra. Odete Medauar

São Paulo

2008

## RESUMO

O COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras) é a Unidade de Inteligência Financeira do Brasil, criada pela Lei 9.613/1998 e subordinada ao Ministério da Fazenda, com a finalidade institucional de recepcionar, analisar e retransmitir (na forma de relatórios de inteligência) aos órgãos públicos competentes para investigação e persecução criminal informações estratégicas que configurem indícios de cometimento do crime de ocultação de bens, valores e direitos obtidos ilicitamente (o chamado crime de “lavagem de dinheiro”). Unidades de Inteligência Financeira são organismos de direito público interno criados no início dos anos 1990 em diversos Estados como modelo jurídico institucional especializado na investigação do crime de “lavagem de dinheiro” e, após os atentados terroristas de 11 de setembro, do financiamento do terrorismo internacional. No presente trabalho, há referências também às Unidades de Inteligência Financeira de Portugal, da Argentina e dos EUA.

**Palavras-chave:** COAF; unidade de inteligência financeira; lavagem de dinheiro; Lei 9.613/1998; Grupo de Egmont.

# ÍNDICE

1. Introdução -----	05
2. Unidades de inteligência financeira-----	14
3. COAF -----	24
3.1 Estrutura e organização -----	24
3.2 Poderes e atribuições -----	29
4. Unidade de inteligência financeira em Portugal -----	38
5. Unidade de inteligência financeira na Argentina -----	42
6. Unidade de inteligência financeira nos EUA -----	46
7. Conclusão -----	49
Bibliografia -----	54
Anexo -----	56

## 1. Introdução

O objeto de estudo desta monografia se circunscreve à discussão sobre o modelo jurídico institucional de organização e estrutura do COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras), que é a Unidade de Inteligência Financeira do Brasil criada pela Lei 9.613/1998 (e em conformidade com o disposto no art. 7º (1)(b) da Convenção de Palermo, introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 5.015/2004) com o objetivo de “disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nesta lei” (art. 14, *caput* da referida lei).

O COAF foi criado como órgão público<sup>1</sup> de deliberação coletiva, com jurisdição administrativa em todo território nacional, diretamente subordinado ao Ministério da Fazenda, com o objetivo de reunir informações sobre suspeitas do crime de lavagem de capitais (ou “lavagem de ativos”, “lavagem de dinheiro”, “reciclagem de capitais”, “branqueamento de capitais”, “ocultação de bens, direitos e valores”, tipificado pela mesma lei), tendo representantes dos seguintes órgãos públicos (conforme seu Estatuto aprovado pelo Decreto 2.799/1998, art. 2º, *caput*, e seu Regimento Interno, instituído pela Portaria 330/1998 do Ministério da Fazenda, art. 2º):

---

1 Segundo Hely Lopes Meirelles, os órgãos públicos podem ser classificados,

“quanto à *posição estatal*, ou seja, relativamente à posição ocupada pelos órgãos na escala governamental ou administrativa”, em *independentes, autônomos, superiores e subalternos*: “Órgãos independentes são originários da Constituição e representativos dos Poderes de Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário –, colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelo outro. [...]. Órgãos autônomos são os localizados na cúpula da Administração, imediatamente abaixo dos órgãos independentes e diretamente subordinados a seus chefes. Têm ampla autonomia administrativa, financeira e técnica, caracterizando-se como órgãos diretivos, com funções precípua de planejamento, supervisão, coordenação e controle das atividades que constituem sua área de competência. Participam das decisões governamentais e executam com autonomia as suas funções específicas, mas segundo diretrizes dos órgãos independentes, que expressam as opções políticas do Governo”. Já os órgãos superiores, segundo o mesmo autor, “são os que detêm poder de direção, controle, decisão e comando dos assuntos de sua competência específica, mas sempre sujeitos à subordinação e ao controle hierárquico de uma chefia mais alta. Não gozam de autonomia administrativa nem financeira [...]. Sua liberdade funcional restringe-se ao planejamento e soluções técnicas, dentro da sua área de competência, com responsabilidade pela execução, geralmente a cargo de seus órgãos subalternos”

(MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, 32ª ed., p. 70 e 71).

O COAF, portanto, por estar subordinado ao Ministério da Fazenda, que por sua vez está subordinado à Presidência da República, poderia ser classificado como um órgão público superior, com as características acima mencionadas, mas sem ter nenhum órgão subalterno.

- a) Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)<sup>2</sup>
- b) Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB)<sup>3</sup>
- c) Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)<sup>4</sup>
- d) Controladoria-Geral da União (CGU)<sup>5</sup>
- e) Ministério das Relações Exteriores (MRE)<sup>6</sup>
- f) Ministério da Previdência Social (MPS)<sup>7</sup>
- g) Ministério da Justiça (MJ)<sup>8</sup>

2 Conforme relatório de auditoria elaborado pelos analistas Ângelo Henrique Lopes da Silva e Emílio Carlos da Cunha Barros, citado no relatório do Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti do Tribunal de Contas da União, em representação oferecida pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU (processo TC-020.664/2003-2, com acórdão publicado no Diário Oficial da União em 29/08/2005, disponível em [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)):

“154. Muito embora a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN não participe diretamente das atividades específicas [*sic*] de combate à lavagem de dinheiro, a PGFN integra o plenário do Coaf. Compete-lhe desempenhar atividades de consultoria e assessoramento jurídicos e examinar previamente a legalidade de contratos, acordos, ajustes e convênios de interesse do Coaf. Como mencionado anteriormente, a PGFN não exerce atividade de investigação, mas antes de consultoria e de assessoramento jurídico ao Coaf em questões concernentes à legalidade de atos”.

- 3 Idem: “145. A Secretaria da Receita Federal - SRF, igualmente aos órgãos já mencionados, atua normativamente, expedindo atos normativos que definem critérios para identificação, acompanhamento e fiscalização de operações suspeitas que envolvam ligação com lavagem de dinheiro. O órgão possui unidade de inteligência, a Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação - Copei, que tem apresentado resultados relevantes no combate ao crime. Outras duas unidades relacionadas ao combate à lavagem de dinheiro são: a Delegacia Especial de Instituições Financeiras - Deinf e a Delegacia Especial de Assuntos Internacionais - Deain [...]”.
- 4 A ABIN foi incluída no rol do art. 2º do Decreto 2.799/1998 por redação dada pelo Decreto 5.101/2004. Na Lei 9.613/1998 ela não consta expressamente, mas como “órgão de inteligência do Poder Executivo” (art. 16, *caput*). Até o Decreto 5.101/2004, no lugar da ABIN (criada pela Lei 9.883/1999) estava um representante da extinta Subsecretaria de Inteligência da Casa Militar da Presidência da República. Segundo o relatório acima citado:

“147. A Agência Brasileira de Inteligência - ABIN é órgão de inteligência de Estado, ligado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, contendo, em sua estrutura, a Diretoria de Análise de Organizações Criminosas - DAOC, que cuida do problema da lavagem de dinheiro. Sob sua coordenação está o Sistema Brasileiro de Inteligência - SISBIN, cuja principal finalidade é a de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos que dizem respeito ao interesse nacional. O Coaf participa de tal sistema desde a sua formação [...]”.

- 5 Idem: “148. A Controladoria-Geral da União - CGU participa do Coaf, tendo em vista aqueles casos em que o crime de lavagem envolve algum funcionário público do Poder Executivo”.
- 6 Idem: “146. O Ministério das Relações Exteriores - MRE tem função relevante como catalisador da cooperação entre o Brasil e exterior, aspecto primordial para o combate internacional à lavagem de dinheiro. O Brasil é signatário da Convenção para a Supressão do Financiamento ao Terrorismo e participa diretamente da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas da Organização dos Estados Americanos - Cicad/OEA [...]”.
- 7 O assento de representante do Ministério da Previdência Social não está previsto pela Lei 9.613/1998, sendo incluído no Decreto 2.799/1998 por redação dada pelo Decreto 5.101/2004 – vide nota 08.
- 8 O assento de representante do Ministério da Justiça não está previsto pela Lei 9.613/1998, sendo incluído no Decreto 2.799/1998 por redação dada pelo Decreto 5.101/2004. A respeito disso, assim se escreveu no relatório de auditoria do TCU acima citado:

“84. É de se estranhar a presença do MJ - Ministério da Justiça sem a necessária previsão legal. A destinação de uma cadeira para o Ministério da Justiça foi idéia concebida durante o Encontro de Pirenópolis em dezembro de 2003 [...] [encontro realizado na cidade de Pirenópolis, em Goiás, de 5 a 7 de dezembro de

h) Departamento de Polícia Federal (DPF)<sup>9</sup>

E das seguintes autarquias:

a) Banco Central do Brasil (BACEN)<sup>10</sup>

b) Comissão de Valores Mobiliários (CVM)<sup>11</sup>

c) Superintendência de Seguros Privados (SUSEP)

Deste quadro burocrático depreende-se que o COAF é órgão público essencialmente voltado ao intercâmbio de informações estratégicas entre diferentes organizações da burocracia estatal com o intuito de proporcionar maior eficiência à comunicação de suspeitas de lavagem de capitais<sup>12</sup>.

---

2003, para a realização da ENCLA – Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro]. No entanto, tal concepção foi colocada em prática por meio do Decreto nº 4.784, de 18.07.2003 [expressamente revogado pelo Decreto 5.101/2004], ao arrepio da lei. Deveríamos, então, de imediato propor a exclusão do Conselho o representante do Ministério da Justiça. Entretanto, entendemos ser mais prudente determinar ao Ministério da Justiça providências para sanar essa situação ilegal”.

- 9 Idem: “155. O Departamento de Polícia Federal - DPF opera em atividades relativas ao crime organizado e a inquéritos especiais com vistas ao combate a este. Para tanto, presta serviços especializados nos campos de inteligência e de análise documental. Conta em sua estrutura com um banco de dados denominado Sistema de Análise Financeira - SISANAF, que é confrontado com o banco de dados do Coaf, este continente de resultados de apurações de crimes financeiros que se prestam para subsidiar os inquéritos existentes. Segundo o relatório de atividades do Coaf, o DPF conta com uma área especializada, a Divisão de Repressão ao Crime Organizado e de Inquéritos Policiais - DCOIE, que faz ligação entre o órgão e o Coaf, sendo seu chefe o representante no Conselho [...]”.
- 10 Idem: “137. Indubitavelmente, o Banco Central do Brasil, pela sua supervisão abrangente sobre o sistema financeiro, é a entidade mais importante no combate à lavagem de dinheiro entre os órgãos reguladores. Por ele passou, nos cinco anos de estatísticas, mais de 87% das comunicações enviadas e sob a sua supervisão ou regulação está quase todo o sistema financeiro, sobrando para os demais órgãos um papel residual. 138. No âmbito do Banco Central, há o Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros, o DECIF, criado em 1999 e que está voltado, entre outras questões correlatas, para o combate à lavagem de dinheiro. Cabe a esta unidade do Banco três funções: prevenir e combater os ilícitos cambiais e financeiros, monitorar as operações no mercado de câmbio e conduzir os processos administrativos punitivos instaurados pelo Banco Central. O chefe do departamento é o representante do Banco Central junto ao Coaf”.
- 11 Idem: “143. A Comissão de Valores Mobiliários - CVM também tem seu papel normativo, tendo como principal norma a Instrução nº 301/98. Como membro da Organização Internacional das Comissões de Valores, a IOSCO, a CVM participa de um grupo internacional para estudar as formas de combate à lavagem de dinheiro no mercado de valores mobiliários, tendo aderido, da mesma forma, às orientações do Gafi. Até 2002, a CVM havia realizado 67 inspeções para verificar o atendimento da Instrução nº 301/98 e havia instaurado 37 inquéritos administrativos contra intermediários, aplicando punição a 50 pessoas físicas ou jurídicas [...]”.
- 12 Sobre a composição do Conselho do COAF, assim se escreveu no relatório de auditoria do TCU acima citado:

“85. Tendo as características das suas atividades, parece-nos que o Conselho poderia contar com número menor de assentos, sem prejudicar as suas funções. O Coaf é órgão de inteligência financeira e, sendo assim, deve compreender, indubitavelmente, representantes do Bacen, da CVM, da Susep e da SRF. Causa-nos surpresa a ausência da SPC [Secretaria de Previdência Complementar, órgão subordinado ao Ministério da Previdência Social], visto que sob sua jurisdição estão os fundos de pensão, pessoas jurídicas entre aquelas relacionadas pelo art. 9º da Lei 9.613/98. Por outro lado, estão presentes no Conselho órgãos que não são de natureza financeira - MRE, PGFN, DPF, ABIN e CGU -, levando-nos a refletir sobre as razões dessa

Segundo o Relatório de Atividades de 2006 produzido pelo órgão,

“apesar do seu nome, o COAF não controla as milhões de atividades financeiras que acontecem diariamente no Brasil, não recebe ou analisa contratos e tampouco tem acesso às contas ou investimentos das pessoas. É um órgão principalmente de prevenção e não de repressão, atuando como auxiliar das autoridades. Não tem poderes de investigação”<sup>13</sup>.

Porém, segundo a Exposição de Motivos nº 692 do Ministério da Justiça,

“76. Com vistas à instituição de medidas que facilitarão os procedimentos investigatórios, são definidos pelo projeto os sujeitos e suas respectivas obrigações, as sanções pelo não cumprimento dessas obrigações, as atribuições dos órgãos governamentais fiscalizadores e a estrutura e competência do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, **órgão com a específica função de investigar as suspeitas da prática de operações de lavagem de dinheiro** [grifo nosso]”.<sup>14</sup>

O crime de lavagem de capitais tem recebido atenção crescente dos governos no mundo todo. Os Estados Unidos, durante toda a década de 1990, lideraram esforços no sentido de ampliar acordos internacionais de cooperação para a investigação e persecução deste tipo de crime, tendo-se em vista a repressão contra o crime de narcotráfico e seus produtos. Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, o combate ao crime de lavagem de capitais tornou-se mecanismo fundamental para a repressão ao financiamento do terrorismo.

A tipificação do crime de lavagem de capitais é recente no Brasil (lei 9.613/1998),

---

situação. O desenho atual de uma FIU [sigla para *Financial Intelligence Unit*, ou Unidade de Inteligência Financeira] exige que tais órgãos trabalhem em nível de cooperação internacional, haja vista o caráter transnacional da [sic] problema atual da lavagem de dinheiro, o que justificaria plenamente a inclusão do Itamaraty. Visualizando o Coaf como órgão de recebimento e tratamento de dados financeiros, não faz sentido a presença da CGU no Conselho, uma vez que não é sua atividade fim o manejo de informações do mercado financeiro, não obstante ser órgão de controle administrativo. Quanto aos demais órgãos, que são partes envolvidas na luta contra a lavagem de dinheiro, o que não implica necessariamente que esses devam integrar o Conselho [sic]. Mesmo que tenhamos um entendimento preliminar sobre a ideal composição do Conselho, qualquer conclusão deve ser precedida de adicionais estudos e averiguações”.

13 Relatório de Atividades de 2006, p. 05. COAF.

14 Sobre a discussão se o COAF tem ou não poder investigatório, assim se escreveu no relatório de auditoria do TCU acima citado:

“86. (...) Embora a exposição de motivos do projeto de lei aponte para a função investigativa do futuro Coaf, tal linha de pensamento não sobreviveu, uma vez que tal atribuição não é encontrada nem na Lei 9.613/98, nem no seu Estatuto. Logo, corroborando com [sic] a linha de raciocínio do parágrafo anterior, entendemos que cabe ao Coaf, com base nos cruzamentos do seu banco de dados com os demais, o trabalho de selecionar as comunicações que apresentem maior suspeita de lavagem de dinheiro e encaminhá-las às autoridades, não lhe cabendo aquela investigação que deve ser executada pelo Ministério Público e a Polícia Federal”.



relativamente a outros Estados. O direito penal brasileiro tem dado bastante destaque ao estudo da lavagem de capitais, havendo fortes repercussões na atualidade com as operações da Polícia Federal, tais como “Hurricane”, “Themis”, caso Banestado, “João de Barro”, entre inúmeras outras.

Segundo notícia publicada na imprensa nacional,

“O ritmo de crescimento acelerado da economia brasileira contribui para o país se tornar um destino atraente para a lavagem de dinheiro, segundo o consultor de crimes financeiros Kenneth Rijok. Segundo ele, num cenário de expansão mais acelerada, é possível que lucros ilícitos passem despercebidos.

O consultor praticou durante dez anos lavagem de dinheiro e foi consultor de organizações de tráfico de drogas na América do Norte e do Sul. Depois de ser preso e processado, passou a prestar serviços para o FBI. [...]”<sup>15</sup>

A investigação deste delito é extremamente delicada, porque os mecanismos e instrumentos disponíveis no sistema econômico brasileiro e estrangeiro de movimentação de capitais são favoráveis à dissimulação da origem destes mesmos capitais<sup>16</sup>. Segurança pública

---

15 “País atrai lavagem de dinheiro, afirma ex-preso”. Jornal Folha de S. Paulo, 06/03/2008, p. B10. Além disso, segundo o relatório de auditoria do TCU acima citado:

“76. O Brasil possui características atraentes para os criminosos, principalmente após a estabilidade do Real em 1994, fato que possibilitou a manutenção de valor dos investimentos em Reais feitos com o dinheiro lavado. O país, além de uma grande economia, conta como um sistema financeiro bastante desenvolvido, fato que também atrai os criminosos”.

16 Conforme o parágrafo 89 da Exposição de Motivos do Ministério da Justiça:

“como o curso da moeda, modernamente, é realizado quase que exclusivamente pelos sistemas financeiros de cada país, as operações de lavagem, num ou noutro momento, passarão pelos referidos sistemas. Considerando os modernos avanços das telecomunicações, o processo de integração, de globalização das economias e de interligação dos sistemas financeiros mundiais, verifica-se que as transferências financeiras, não só dentro do território nacional, como especialmente entre países estão extremamente facilitadas. A modernização do sistema, ao permitir transferências financeiras internacionais instantâneas, notadamente aquelas direcionadas para paraísos fiscais e bancários, acaba dificultando a persecução, o descobrimento e a apreensão dos capitais procedentes de atividades delituosas e, conseqüentemente, aumenta a eficácia da lavagem de dinheiro. Por tudo isso, está evidente o importante papel – involuntário, registre-se – que o sistema financeiro desempenha e desempenhará – se não se envolver no combate a essas atividades delituosas – na consolidação de uma indústria de lavagem de dinheiro no País, o que certamente repercutirá negativamente perante toda a sociedade brasileira e internacional”.

E ainda, segundo informação institucional fornecida pelo FinCEN [*Financial Crimes Enforcement Network*, a Unidade de Inteligência Financeira dos EUA]:

“Intense financial investigations are essential if we are to beat criminals at their trade-whether it's narcotics trafficking, organized crime, money laundering, or bank fraud. Following the money leads to the top of the criminal organization. But financial investigations are extremely complex and difficult to conduct. First, it takes many years of working in the financial industry to understand all its intricacies. Second, no single agency possesses a sufficiently broad or cross-jurisdictional focus and information base to track financial

e sigilo fiscal e bancário são constantemente contrapostos no decorrer da investigação, além da própria dificuldade de se fiscalizar inúmeras transações econômicas e identificar as que são suspeitas.

A investigação em âmbito administrativo é o cerne da persecução desse delito, pois há profundo trabalho de inteligência para o monitoramento e fiscalização de atividades econômicas suspeitas. A questão da segurança pública frente ao sigilo fiscal e bancário se coloca de forma tensa e problemática<sup>17</sup>.

A segurança pública é o escopo principal quando se procede ao monitoramento de movimentação financeira, mas as atividades monitoradas são complexas e requerem acompanhamento técnico especializado<sup>18</sup>. Daí a questão de se definir se o COAF deve permanecer como órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, ou se, ao contrário, deve estar subordinado ao Ministério da Justiça.

A justificativa para essa possível transferência é a de que a ida do COAF para o Ministério da Justiça daria mais agilidade às investigações financeiras e ao rastreamento do dinheiro desviado dos cofres públicos. Porém, existe a preocupação de se levar um órgão de

---

movements. Finally, the sheer size, variety, and pace of change of the financial sector make financial investigations even more difficult. The tools of the money launderer range from complex financial transactions, carried out through webs of wire transfers and networks of shell companies, to old-fashioned, if increasingly inventive, currency smuggling. As soon as law enforcement learns the intricacies of a new laundering technique and takes action to disrupt the activity, the launderers replace the scheme with yet another, more sophisticated method”.

(disponível em [www.fincen.gov/about\\_fincen/www/faqs.html](http://www.fincen.gov/about_fincen/www/faqs.html), acessado em 12/07/2008).

17 Vide o caso da quebra de sigilo fiscal do caseiro Francenildo dos Santos Costa, amplamente noticiado pela imprensa nacional.

18 “As countries developed their anti-money-laundering strategies and found that law-enforcement agencies had limited access to relevant financial information, it became clear that the strategy required them to 'engage the financial system in the effort to combat laundering while, at the same time, seeking to ensure the retention of the conditions necessary for its efficient operation”.

(William C. Gilmore, 1999, *Dirty Money: The Evolution Of Money-Laundering Counter-Measures*, 2<sup>nd</sup> ed. [Strasbourg: Council of Europe Press], p 103, *apud Financial Intelligence Units: an Overview* – Washington, D.C.: International Monetary Fund, Legal Dept., Monetary and Financial Systems Dept.: World Bank, Financial Market Integrity Div., 2004, p. 01).

“Countries also found that implementation of a system requiring disclosures of suspicious transactions on the part of financial institutions created the need for a central office or agency for assessing and processing these disclosures”.

(Egmont Group, 1995, *The First International Meeting of Organizations Devoted to Anti-Money Laundering* [Brussels], p. 01, *apud op. cit.*, p. 01).

inteligência financeira à subordinação de uma pasta com interesse policial<sup>19</sup>.

A detecção de uma operação suspeita ainda é muito subjetiva, dando margem a possíveis abusos praticados por servidores públicos (como ocorreu na quebra do sigilo bancário do caseiro Francenildo dos Santos Costa), pois se baseia na quebra de uma regularidade na movimentação financeira de um cliente de instituição financeira<sup>20</sup>.

É importante que sejam identificados as conseqüências jurídicas de tal possível transferência, os motivos que fundamentam a escolha da Administração Pública por tal posição, os efeitos na relação Estado-particular, garantias e princípios envolvidos, eficiência da máquina pública, entre outras questões de grande relevância para o direito administrativo.

O atual presidente do COAF, Antônio Gustavo Rodrigues, propõe que o Conselho seja transformado numa autarquia<sup>21</sup>, como agência reguladora<sup>22</sup>, defendendo ainda que tal órgão funcionasse nos moldes do Banco Central do Brasil<sup>23</sup>, além de haver proposta de Indicação ao Poder Executivo contida no relatório final da “CPMI dos Correios” sugerindo a transformação do COAF em Agência Nacional de Inteligência Financeira:

“Com todas as dificuldades, muitas das quais já apontadas, que o atual Conselho de

---

19 Coluna de Jânio de Freitas, no jornal Folha de S. Paulo, de 17/04/2007.

20 No caso do COAF essa preocupação é ainda maior, posto que tal órgão não possui uma estrutura de corregedoria, ou um controle externo que iniba possíveis abusos, havendo somente a previsão legal de recurso administrativo ao Ministro de Estado da Fazenda contra decisões proferidas pelo órgão (art. 16, § 2º da lei 9.613/1998).

21 Na definição do Decreto-Lei 200/1967:

“Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se: I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

Para Odete Medauar,

“segundo esse dispositivo, a autarquia é um serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. Na análise da noção contida no inc. I deve-se observar a inadequação do uso do termo *autônomo*, que poderia dar a entender que as autarquias são entes dotados da mesma natureza que os Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, todos com autonomia política. O vocábulo *autônomo* aí deve ser lido como não subordinado hierarquicamente, dotado de mais liberdade de agir que os órgãos da Administração direta, característica essa dos entes resultantes de descentralização administrativa”.

(MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, 10ª ed., p. 70 e 71).

22 Clipping do Ministério do Planejamento, de 04/12/2005, matéria publicada no Jornal do Brasil.

23 Agência Brasil, de 11/01/2006.

Controle de Atividades Financeiras – COAF vem enfrentando para, com sua reduzida estrutura<sup>24</sup>, exercer as funções de Unidade de Inteligência Financeira – UIF do governo brasileiro, cumprindo as atribuições que lhe foram cometidas pela Lei 9.613, de 1998, é forçoso reconhecer que este órgão necessita de uma reformulação visceral.

Tal reformulação aponta vigorosamente no sentido de sua transformação em uma Agência Nacional de Inteligência Financeira, embora entendamos ser imperiosa a manutenção de seu vínculo com o Ministério da Fazenda. Portanto, com a transformação do COAF em Agência pretende-se tão-somente, além de conferir maior autonomia àquele órgão, dotá-lo da estrutura permanente de servidores técnicos e administrativos qualificados que, independentemente da mudança dos componentes da direção, tenham condições de manter o funcionamento adequado e ininterrupto de suas atividades, bem como a memória de sua atuação e processos de trabalho.

Com a nova estrutura, aquele órgão terá não só a estrutura necessária para o adequado exercício de suas funções institucionais, como também a independência necessária para exercê-las com a devida isenção, adquirindo a forma mais comumente adotada por entidades de semelhante natureza em outros países.”<sup>25</sup>

Nesse sentido, cabe destacar que

“Desde a Convenção de Viena, firmada em 1988, da qual o Brasil é signatário, até a presente data, o tema da lavagem de dinheiro passou a ser uma preocupação constante em nosso ordenamento. No entorno desta temática, tanto o Ministério da Fazenda como o Ministério da Justiça entabularam inúmeras proposições, até chegarmos ao modelo institucional constituído para o combate à lavagem de dinheiro. *'Então, basicamente, o sistema nacional de combate à lavagem de dinheiro é dividido em três camadas. Na primeira camada, no nível estratégico, nós temos o Gabinete de Gestão Integrada e a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro. No nível de inteligência financeira, o COAF, nossa unidade de inteligência financeira, e, no nível operacional, a Polícia, o Ministério Público e o Poder Judiciário, que basicamente trabalham com estratégias, informações, bloqueios, confiscos e condenações'*. (Antenor Madruga, DRCI) [Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, subordinado à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça]”<sup>26</sup>

O modelo institucional do COAF torna-se problemático quando se observa que, com

---

24 Sobre esta “reduzida estrutura”, assim se escreveu no relatório de auditoria do TCU acima citado:

“103. [...] A existência de apenas 6 (seis) técnicos analistas para se analisar mais de 200 comunicações ao dia deixa patente a sobrecarga por que passa o órgão. Ocupando tão-somente metade de um andar do prédio regional do Ministério da Fazenda em Brasília, a estrutura física também carece de espaço e de melhores acomodações para suas atividades. Reforçamos as dificuldades do órgão, acrescentando a falta de autonomia orçamentária e financeira do órgão. Diante disso, não seria estranho que o órgão encontrasse dificuldades em cumprir a contento suas atividades”.

25 Relatório Final dos Trabalhos da CPMI “dos Correios”, vol. III, Brasília, 2006, p. 1680-1.

26 Relatório Final dos Trabalhos da CPMI “dos Correios”, *op. cit.*, p. 1661-2.

o objetivo de compartilhar informações estratégicas, este órgão colegiado é dirigido por representantes de diversas carreiras da burocracia estatal, cujas relações por vezes resultam em atritos, aparentemente, corporativistas:

“[...] na prática, não há incentivos legais ou políticos no sentido de que os órgãos de fiscalização atuem em conjunto. Assim, a cada um deles é negado o compartilhamento de informações que possam atuar contra a proliferação de novos focos de corrupção no Brasil<sup>27</sup>.

O destaque para essa dificuldade estrutural foi dado pelo Presidente do COAF, Dr. Gustavo Rodrigues, que fez uma analogia entre o atual sistema de controle brasileiro e a antiga estrutura feudal: *'Se o senhor comparar com qualquer outro setor, o setor financeiro está a quilômetros de distância, do ponto de vista de consciência de investimento nesse setor de ação. O COAF, formalmente, não tem nenhuma relação com a supervisão bancária. A nossa lei foi concebida num sistema que eu, às vezes brincando, chamo de 'feudal'; ele manteve os feudos, criou um órgão de que todo mundo desconfiava, o COAF. Então na lei está muito claro, por exemplo, que a supervisão dos setores, que têm um órgão regulador próprio, é feita por esse órgão, no caso do setor financeiro o Banco Central, até para pedir informação. Quer dizer, eu sou um usuário da informação, mas para eu pedir informação, tenho que pedir por intermédio do Banco Central. Até isso consta na lei'*. (Gustavo Rodrigues, COAF).”<sup>28</sup>

---

27 Leia-se o relatório de auditoria do TCU acima citado:

“169. [...] A impressão que tivemos foi que reside no grupo uma certa falta de cooperação. O Coaf apresenta restrições físicas e de pessoal para desempenhar as suas tarefas, o que tem levado o órgão a solicitar auxílio aos órgãos supervisores [...]. Mesmo sabendo das dificuldades por quais passam os órgãos da administração pública, a recusa de alguns órgãos em resposta a essa solicitação indica uma certa falta de comprometimento com toda a estrutura antilavagem. Ao contrário, podemos constatar que o intuito de alguns órgãos é o de apenas extrair algumas informações específicas, uma tentativa de ‘cooperação de mão única’. Estando o Coaf incumbido do encaminhamento das comunicações comprovadamente suspeitas para as autoridades, isso já não supriria a necessidade de presença de determinados órgãos no Coaf [...] ? Dois casos emblemáticos são dos assentos pertencentes ao Ministério da Justiça e à Controladoria-Geral da União. O representante do Ministério da Justiça tem garantido seu lugar no Conselho por meio do Decreto nº 4.784/2003 [vide nota 08], a alterar, ilegalmente, a Lei 9.613/98 [...]. A CGU, como órgão de controle, não tem o que agregar significativamente às atividades do Coaf. A prestação de informações de pesquisa financeira realizada pelo Coaf, quando há envolvimento de funcionário público, já não é o bastante para a CGU ? Caso a nossa tese esteja errada, há de se providenciar também uma vaga para o Tribunal de Contas da União. 170. Essa falta de cooperação mútua talvez já transborde para algo mais nocivo. Sentimos uma disputa por nacos da atividade de combate à lavagem de dinheiro. Essa corrida pelos holofotes só tem a prejudicar a cooperação e a sincronia que devem obrigatoriamente existir numa atividade dessa. Há de se cuidar para que não haja sobreposição de tarefas ao longo da atividade, evitando desperdício de esforços. A ida da equipe de auditoria a cada um dos órgãos permitirá precisar quais são as peças do processo que precisam ser ajustadas e quais são as tarefas que estão sendo feitas desnecessariamente em duplicidade. 171. Alertamos que a proposta de redução do número de assentos no Conselho deve ser acompanhada da adoção de algum mecanismo de correção, haja vista que, em tese, quanto menor o conselho, menos seguras e transparentes serão suas decisões. Entendemos que uma estrutura externa de controle seria melhor que uma interna [...]”.

28 Relatório Final dos Trabalhos da CPMI “dos Correios”, p. 1662.

## 2. Unidades de inteligência financeira

Segundo relatório do Fundo Monetário Internacional (FMI) publicado em 2004, uma unidade de inteligência financeira (UIF ou *financial intelligence unit, FIU*) é uma entidade nacional centralizada responsável pelo recebimento, análise e transmissão às autoridades competentes de informação estratégica sobre operações econômico-financeiras suspeitas de lavagem de capitais<sup>29</sup>, ou, em outras palavras, UIF são organismos da burocracia estatal que recebem informações sobre transações suspeitas de lavagem de capitais fornecidas por instituições financeiras, além de outras entidades e pessoas responsáveis, analisa-as, produzindo relatórios de inteligência, e transmite-os para outros organismos estatais locais de investigação e persecução judicial e, ainda, a outras UIF<sup>30</sup>.

---

29 *Financial Intelligence Units: an Overview*. International Monetary Fund, World Bank: Washington D. C., 2004, p. ix.

30 *Financial Intelligence Units, op. cit.*, p. 04. Mais detalhada é a definição construída pelo Grupo de Egmont:

“**Egmont Definition**. Based upon the work of the Legal Working Group, Egmont approved the following definition of an FIU in 1996, consequently amended in 2004 to reflect the FIU’s role in combating terrorism financing:

**A central, national agency responsible for receiving, (and as permitted, requesting), analysing and disseminating to the competent authorities, disclosures of financial information:**

**(i) concerning suspected proceeds of crime and potential financing of terrorism, or**

**(ii) required by national legislation or regulation, in order to combat money laundering and terrorism financing.**

The definition of an FIU can best be understood through a brief explanation of each of its component parts.

1. **A central, national agency.** Egmont’s focus on international co-operation requires that only one government agency per territory or self-autonomous jurisdiction, recognized by international boundaries, serve as the contact point for international exchanges. It must operate in a jurisdiction that is governed by the laws of that territory. To be clear, use of the phrase 'central, national agency' carries with it no political designation or recognition of any kind.

An anti-money laundering/terrorism financing government agency operating in a jurisdiction that in political terms constitutes a dependency of another nation, may be considered an FIU as long as it is the only government agency that carries out these efforts in that internationally recognized boundary. Recognition that such government agency meets the Egmont definition of an FIU does not necessarily equate to sovereignty.

In federal systems, the phrase 'central, national agency' implies that only one government agency may be considered an FIU under Egmont. Even though federal systems have multiple subdivisions, only one centralized agency serves as contact point for information exchange for Egmont.

2. **Responsible for.** This word denotes that the legal framework, which establishes the FIU, authorizes, at a minimum, the functions outlined in the Egmont definition.

3. **Receiving, (and as permitted, requesting) analysing and disseminating.** This phrase designates the three principal activities of all Egmont FIUs, and the functions that make them unique.

• **Receiving.** FIUs serve as the central reception point for receiving financial disclosures. This takes into account FIUs that have more than one office and FIUs that receive disclosures from different domestic agencies. This concept also distinguishes FIUs from law enforcement agencies with a general (overall) law enforcement mission.

As primeiras unidades de inteligência financeira foram estabelecidas no início dos anos 1990 como novos instrumentos de prevenção e repressão à lavagem de capitais diante da necessidade, para tanto, de se criar entidades nacionais que centralizassem a recepção, análise e transmissão de informações estratégicas, oriundas principalmente do sistema financeiro, conforme a progressiva sofisticação dos meios utilizados por criminosos para encobrir o produto de seus delitos.

Nos últimos anos, as unidades de inteligência financeira se multiplicaram por todo o mundo, principalmente por conta de políticas de cooperação internacional de combate ao financiamento do terrorismo.

---

- **(And as Permitted, Requesting).** Some but not all FIUs have the ability to query specific financial information from certain financial institutions and other non financial entities beyond the financial disclosures that FIUs normally receive from reporting entities. For this reason, the language is in parentheses and is limited in scope.

- **Analysing.** Analysis involves an initial evaluation of the utility or relevance of disclosures received from reporting entities at the pre-investigation stage. Analysis of information reported to FIUs may occur at different stages and take different forms. Some FIUs analyse every financial disclosure when it arrives at the FIU. For other FIUs, such a system is impossible due to the sheer volume of financial disclosures that they receive. Those FIUs make the financial disclosures immediately available to appropriate investigative authorities and the FIUs analyse financial disclosures in response to requests for information or on their own accord but not in response to each and every financial disclosure reported to it. In an increasing manner, many FIUs have incorporated analytical software that assists in determining money laundering trends and patterns for use by law enforcement, to provide feedback to the reporting institutions and in some cases for purposes of proactive targeting. In all cases, some de minimis level of analysis must occur in order to categorise a given piece of information and determine which agency, or group of agencies, should be entitled to receive it.

- **Disseminating.** FIUs at a minimum must be able to share information from financial disclosures and the results of their analysis regarding money laundering and related crimes, as determined by domestic legislation, and terrorism financing, firstly with domestic competent authorities and, secondly, with other FIUs. A critical element in assessing dissemination capability involves assessing the extent to which a candidate FIU's law permits the cooperation with other FIUs through the exchange of information.

4. **Disclosures of financial information.** These are the materials that FIUs use and share with each other to detect and combat money laundering and terrorism financing. In this regard, FIUs may share publicly available and as well as sensitive information (whether financial disclosures or law enforcement information) with competent authorities under terms that protect the information against misuse.

5. **Concerning suspected proceeds of crime and potential financing of terrorism.** The first type of disclosure of financial information concerns the reporting of suspicious or unusual transactions or activities regarding funds that are suspected of having originated from criminal activity or of being intended to support terrorist activity.

**[Disclosures otherwise] required by national legislation, or regulation.** This requirement encompasses all other mandated types of reporting requirements required by law, whether involving currency, checks, wires or other transactions.

6. **In order to combat money laundering and terrorism financing.** This phrase reemphasizes the common purpose of every FIU.

(disponível em [www.egmontgroup.org/library\\_egmont\\_document.html](http://www.egmontgroup.org/library_egmont_document.html), visitado em 15/04/2008).

Primeiramente, a fase de transmissão de informações estratégicas<sup>31</sup> se dá pela obrigação administrativa (e não apenas mera colaboração, havendo, outrossim, verdadeiro dever de colaboração, sob pena de responsabilidade administrativa e, conforme o caso, penal) de pessoas (físicas ou jurídicas) e entidades do setor privado (tais como bancos, empresas securitizadoras, bolsas de valores, advogados, contadores, etc., que tenham sensível contato com o cadastro e movimentação econômico-financeira de outras pessoas), de se reportar à UIF do país quando se deparar com um caso suspeito de lavagem de capitais – dever de notificação.

Feita a transmissão das informações (sempre sob sigilo, nunca informando a pessoa suspeita de que está sendo investigada), a UIF analisa-as e elabora um relatório de inteligência, confirmando ou não a suspeita de ocorrência do delito, confrontando-as com informações fornecidas por outras pessoas do setor privado, por organismos públicos internos, e também de outras UIF, quando há cooperação jurídica internacional<sup>32</sup>.

---

31 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 [www1.worldbank.org/finance/html/amlcft/referenceguide.htm](http://www1.worldbank.org/finance/html/amlcft/referenceguide.htm), visto em 15/04/2008].

32 Segundo o Grupo de Egmont, as UIF cumprem três funções analíticas especializadas, a saber, tática, operacional e estratégica:

“a. Tactical Analysis

Tactical analysis is the process of collecting the data needed to build a case and to provide the accompanying facts behind the commission of a criminal offense. Although tactical analysis may be performed on all incoming reports, it is likely that STRs will provide the most directly useful information.

Tactical analysis includes the matching of data received from reporting institutions and others with data held by the FIU or accessible to it. Such data includes lists of names, addresses, phone numbers, and data in the other reports forwarded by reporting institutions. While some reporting institutions produce the simplest form of tactical information themselves, FIUs add to these reports related information on the reported client or transaction that they have in their databases.

Upon receipt of an STR, staff of the FIU will look for additional information on the subject, the company, the transactions, or other elements involved in a particular case to provide the basis for further analysis. The main sources of such additional information are:

- The FIU’s own data,
- Publicly available sources,
- Government-held databases,
- Additional information from reporting entities and other entities, and
- Other FIUs.

b. Operational Analysis

Operational analysis uses tactical information to formulate different hypotheses on the possible activities of a suspected criminal. Operational analysis supports the investigative process. It uses all sources of information available to the FIU to produce activity patterns, new targets, relationships among the subject and his or her accomplices, investigative leads, criminal profiles, and, where possible indications of possible future behavior.

One technique of operations analysis is financial profiling. This provides the analyst with methods for



O relatório de inteligência é transmitido aos organismos públicos internos competentes para a persecução penal (quando a própria UIF não tem esse poder), para outras UIF ou arquivado em seu banco de dados para registro.

---

developing indicators of concealed income of an individual, a group of individuals, or an organization. It is an effective indirect method of gathering, organizing, and presenting evidence related to the financial status of subjects. The relevance of the profile is to show that the target cannot demonstrate a legitimate source for the difference between his or her outflow of cash versus the income. The tracing of a person's assets may also provide leads linking the subject with predicate offenses.

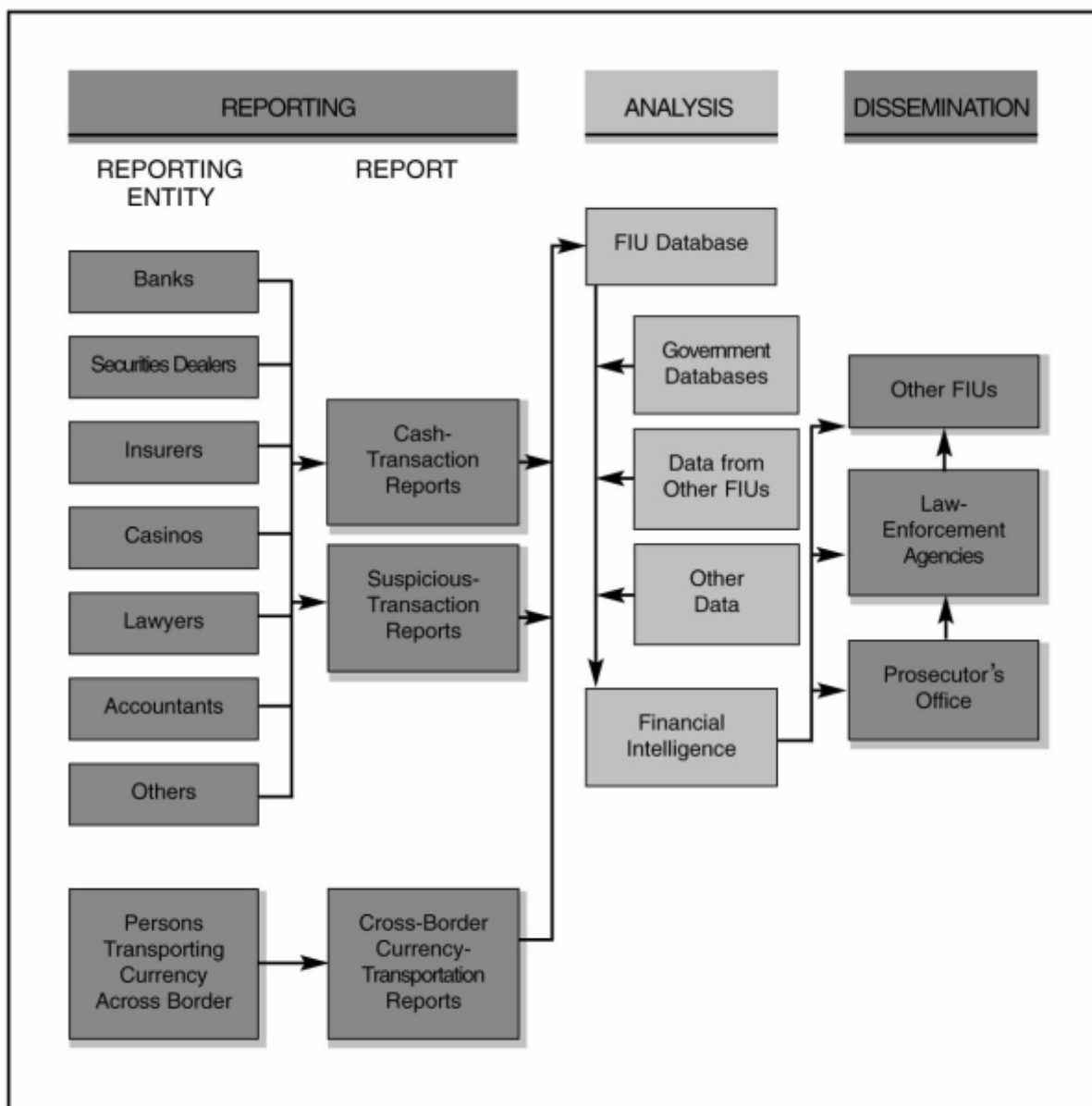
Through operational analysis, the information received by the FIU is developed into operational intelligence, which can be transmitted to law-enforcement agencies or prosecutors for further action.

#### c. Strategic Analysis

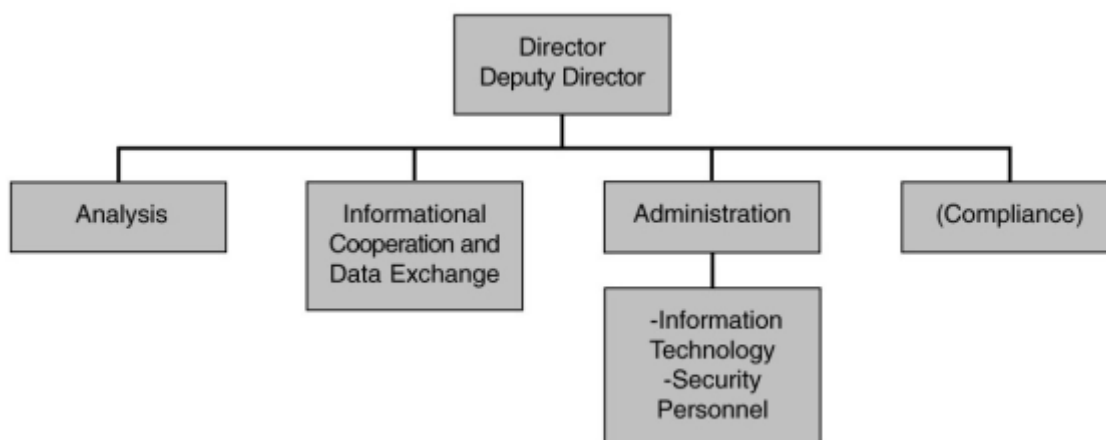
Strategic analysis develops knowledge to be used for the future work of the FIU. The main characteristic of strategic intelligence is that it is not related to individual cases, but rather to new issues or trends. The scope of any strategic analysis varies greatly depending upon the FIU's mandate. It may consist of the identification of evolving criminal patterns in a particular group or the provision of broad insights into emerging patterns of criminality at the national level.

Strategic analysis is developed after all available information has been collected and analyzed. It requires a wider range of data than operational analysis, as well as experienced analysts. The data comes from reports provided by the reporting entities, the FIU's own operational intelligence and tactical information, public sources, law enforcement and other governmental agencies. At a broader level, strategic analysis may suggest the need to impose reporting and other AML/CFT obligations on new entities or enhance existing reporting requirements".

*(Reference Guide, op. cit., p. 5-8).*



Fonte: adaptado do informe anual de 2001 (apêndice III) de Fintrac (Unidade de Inteligência Financeira do Canadá), apud Financial Intelligence Units: an Overview, op. cit., p. 04.



Organograma típico de uma UIF (Financial Intelligence Units: an Overview, op.cit., p. 28)

Segundo os diversos ordenamentos jurídicos adotados pelos Estados, configurou-se, ao longo da experiência internacional, a existência de quatro modelos de UIF, a saber:

a) **Modelo Administrativo**<sup>33</sup>: no modelo administrativo, a UIF é organizada, geralmente, numa estrutura da burocracia estatal que não tem poderes persecutórios, ou judiciais, nem 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 UIF constituídas nesse modelo funcionem de forma autônoma sob a supervisão de um Ministério (geralmente o equivalente ao nosso Ministério da Fazenda ou da Justiça) ou de forma independente (equivalente às nossas autarquias). A seguir, quadro demonstrativo das vantagens e desvantagens do modelo administrativo de UIF, segundo o FMI<sup>34</sup>:

Vantagens:

i) A UIF serve como canal de comunicação entre, de um lado, o setor financeiro e outros setores sujeitos ao dever de notificação, e, de outro, as autoridades competentes para investigação e persecução judicial, evitando-se, assim, a criação de vínculos diretos e tensos entre Estado e setor privado, ao mesmo tempo que mantém as autoridades bem informadas.

ii) As instituições financeiras acabam por fornecer informações com maior confiança ao saberem que tal divulgação se limita às suspeitas de lavagem de capitais, além de que tais informações serão processadas e analisadas pela UIF, que as confrontará com outras informações obtidas por outras fontes.

iii) A UIF acaba agindo como um interlocutor “neutro”, técnico e especializado para as pessoas e entidades notificadoras – ainda mais quando tem estrutura autônoma ou independente.

iv) A própria comunicação com outras UIF fica facilitada, justamente pela confiança na neutralidade de sua organização.

---

33 *Financial Intelligence Units, op. cit.*, p. 10.

34 *Idem*, p. 11.

### Desvantagens:

i) Justamente por não ter poder de polícia judiciária (mas mantendo o poder de polícia administrativa<sup>35</sup>), acaba por não poder aplicar de forma ágil medidas de repressão e prevenção, como o congelamento de uma operação suspeita, ou a detenção de pessoa suspeita.

ii) As informações colhidas e processadas em relatórios de inteligência não tem força de prova em juízo, mas constituem apenas indícios de delito.

iii) As UIF do modelo administrativo acabam por se sujeitar diretamente a um controle político, a menos que tenham a estrutura de organismos públicos independentes, como as autarquias do ordenamento jurídico brasileiro.

Exemplos de Estados que adotam o modelo administrativo de UIF: Andorra, Antilhas Holandesas, Aruba, Austrália, Bélgica, Bolívia, Brasil, Bulgária, Canadá, Colômbia, Coreia do Sul, Croácia, Eslovênia, Espanha, EUA, França, Israel, Liechtenstein, Malta, Mônaco, Holanda, Panamá, Polônia, República Tcheca, Romênia, Rússia, Ucrânia e Venezuela.

b) **Modelo Policial Judiciário**<sup>36</sup>: segundo o ordenamento jurídico de alguns Estados, observou-se que seria melhor adotar o modelo policial judiciário, pois operacionalmente seria melhor que a UIF já tivesse poderes investigatórios para apurar crimes contra o sistema financeiro – entre eles, o de lavagem de capitais – havendo, neste caso, uma extensão do próprio aparato policial do Estado, na forma de um departamento especializado. A seguir, quadro demonstrativo das vantagens e desvantagens do modelo policial judiciário de UIF, segundo o FMI<sup>37</sup>:

---

35 Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, poder de polícia administrativa é

“a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção ('non facere') a fim de confirmar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo”

(*Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Malheiro, 2007, 22ª ed., p. 803).

E, completando a definição do autor, também a imposição coercitiva aos particulares de um dever de atuação (“facere”), como, no presente caso, é notório o exemplo do “dever de notificação”.

36 *Financial Intelligence Units, op. cit.*, p. 13.

37 *Financial Intelligence Units, op. cit.*, p. 14.

### Vantagens:

i) Sendo uma extensão especializada do próprio aparato policial do Estado, não é necessário criar um novo organismo burocrático para apurar crimes contra o sistema financeiro, aproveitando-se o já existente.

ii) A informação financeira recebida pode ser aproveitada não mais como mero indício, mas como verdadeira prova em juízo.

iii) O Estado tem condições de aplicar mais rapidamente medidas de repressão contra suspeitas de cometimento do crime de lavagem de capitais.

iv) A transmissão de informações para outros organismos policiais (como a Interpol, p. ex.) fica mais facilitada.

v) O acesso a informações de inteligência em investigações de delitos é mais amplo.

### Desvantagens:

i) Acaba havendo maior concentração em medidas de repressão em detrimento de medidas de prevenção.

ii) Por sua natureza policial, as instituições financeiras já não demonstram tanta confiança ao transmitir informações sensíveis sobre seus clientes; além disso, a UIF de modelo policial pode não ter em seus quadros profissionais com o conhecimento técnico financeiro adequado para a comunicação com instituições financeiras.

iii) Este modelo de UIF, por ter natureza fortemente repressiva, não tem a rotina de receber e analisar informações sobre quantias fixas de montante movimentado, dependendo somente de notificações enviadas pelo setor privado.

iv) Seu acesso a informações financeiras, quando não transmitidas por notificação pelas instituições financeiras, requer abertura formal de investigação.

Exemplos de Estados que adotam o modelo de polícia judiciária: Alemanha, Áustria, Eslováquia, Estônia, Hungria, Irlanda, Islândia, Reino Unido e Suécia.

c) **Modelo Promotorial ou Judicial**<sup>38</sup>: neste modelo, a UIF está integrada ao organismo estatal que no nosso ordenamento jurídico seria o equivalente ao Ministério Público, 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 externo 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. A seguir, quadro demonstrativo das vantagens e desvantagens do modelo promotorial, ou judicial, de UIF, segundo o FMI<sup>39</sup>:

Vantagens:

i) Tem alto nível de independência contra possíveis interferências políticas.

ii) A informação transmitida é diretamente enviada ao organismo competente para investigar ou ajuizar ação criminal.

iii) Permite que sejam tomadas imediatamente medidas judiciais, tais como a expropriação de fundos, congelamento de contas, interrogatórios, detenções, busca e apreensão de documentos.

Desvantagens:

i) Em geral apresenta as mesmas desvantagens do modelo de polícia judiciária, com exceção da confiança das instituições financeiras em fornecer informações.

ii) É possível haver problemas na comunicação de informações para outras UIF que seguem modelos diferentes.

---

38 *Financial Intelligence Units, op. cit.*, p. 16.

39 *Idem, ibidem.*

Exemplos de Estados que adotam o modelo de persecução judicial: Chipre e Luxemburgo.

d) *Modelo Misto/Híbrido*<sup>40</sup>: este modelo decorre da conjugação de elementos constitutivos da estrutura e organização dos modelos de UIF acima descritos, como tentativa de se aproveitar as características vantajosas de cada um (destacadamente os modelos administrativo e policial judiciário). Em muitos Estados, a UIF 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 UIF organizadas segundo o modelo administrativo tem em seus quadros profissionais oriundos de diversos organismos reguladores e policiais nos quais ainda exercem serviço. Exemplos de Estados com UIF mista/híbrida são Dinamarca e Noruega.

Número de UIF	Tipo	Vinculação
67	<u>Administrativa</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Independente: 23</li> <li>- Ministério de Finanças: 20</li> <li>- Banco Central: 14</li> <li>- Ministério de Justiça: 4</li> <li>- Ministério Público: 3</li> <li>- Presidência da República: 1</li> <li>- Conselho de Segurança Nacional: 1</li> <li>- Departamento de Polícia: 1</li> </ul>
21	<u>Policial/Law enforcement</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Departamento de Polícia: 14</li> <li>- Ministério do Interior: 3</li> <li>- Independente: 2</li> <li>- Comissão de Serviços Financeiros: 1</li> <li>- Ministério da Justiça: 1</li> </ul>
12	<u>Mista</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pol./Aduaneiro: 5</li> <li>- Jud./Pol.: 3</li> <li>- Adm./Pol.: 3</li> <li>- Adm./Pol./Jud.: 1</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Independente: 4</li> <li>- Departamento de Polícia: 4</li> <li>- Ministério Público: 3</li> <li>- Autoridade Aduaneira: 1</li> </ul>
1	<u>Judicial</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministério Público: 1</li> </ul>
<b>Total: 101</b>		

Fonte: Relatório de Gestão de 2005 produzido pelo COAF, p. 16, baseado em informações fornecidas pelo Grupo de Egmont.

<sup>40</sup> *Financial Intelligence Units, op. cit.*, p. 19.

### 3. COAF

#### 3.1 Estrutura e organização

O COAF é uma UIF de modelo administrativo<sup>41</sup>, fazendo parte do Grupo de Egmont<sup>42</sup>, do FATF/GAFI<sup>43</sup> (e, por participar deste, também participa do IMoLIN<sup>44</sup>), e do

---

41 Segundo o Relatório de Atividades de 2002, p. 13.

42 “Named after the venue in Brussels [Palácio de Egmont-Aremberg, em Bruxelas, Bélgica] where the first such meeting of FIUs was held in June of 1995, the Egmont Group serves as an international network fostering improved communication and interaction among FIUs. The goal of the Egmont Group is to provide a forum for FIUs around the world to improve support to their respective governments in the fight against money laundering, terrorist financing and other financial crimes. This support includes:

- expanding and systematizing international cooperation in the reciprocal exchange of financial intelligence information,
- increasing the effectiveness of FIUs by offering training and personnel exchanges to improve the expertise and capabilities of personnel employed by FIUs,
- fostering better and secure communication among FIUs through the application of technology, presently via the Egmont Secure Web (ESW), and
- promoting the establishment of FIUs in those jurisdictions without a national anti-money laundering/terrorist financing program in place, or in areas with a program in the beginning stages of development”.

(disponível em [www.egmontgroup.org/library\\_egmont\\_document.html](http://www.egmontgroup.org/library_egmont_document.html), visto em 15/04/2008).

43 “In response to mounting concern over money laundering, the Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) [ou GAFI, Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo] was established by the G-7 Summit that was held in Paris in 1989. Recognising the threat posed to the banking system and to financial institutions, the G-7 Heads of State or Government and President of the European Commission convened the Task Force from the G-7 member States, the European Commission, and eight other countries.

The Task Force was given the responsibility of examining money laundering techniques and trends, reviewing the action which had already been taken at a national or international level, and setting out the measures that still needed to be taken to combat money laundering. In April 1990, less than one year after its creation, the FATF issued a report containing a set of Forty Recommendations, which provide a comprehensive plan of action needed to fight against money laundering”.

(disponível em [www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en\\_32250379\\_32236836\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en_32250379_32236836_1_1_1_1_1,00.html), visto em 15/04/2008).

44 “The International Money Laundering Information Network (IMoLIN), an Internet-based network assisting governments, organizations and individuals in the fight against money laundering. IMoLIN has been developed with the cooperation of the world's leading anti-money laundering organizations. Included herein is a database on legislation and regulation throughout the world (AMLID), an electronic library, and a calendar of events in the anti-money laundering field. Please be advised that certain aspects of IMoLIN are secured and therefore not available for public use.

The International Money Laundering Information Network (IMoLIN), a one-stop AML/CFT research resource, was established in 1998 by the United Nations on behalf of a partnership of international organizations involved in anti-money laundering. The Anti-Money Laundering Unit (AMLU) of the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) now administers and maintains IMoLIN on behalf of the following 11 partner organizations: the Asia Pacific Group on Money Laundering (APG), the Caribbean Financial Action Task Force (CFATF), the Commonwealth Secretariat, the Council of Europe - MONEYVAL, the Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG), the EuroAsian Group (EAG), the Financial Action Task Force (FATF), the Financial Action Task Force on Money Laundering in South America (GAFISUD), the Inter-Governmental Action Group Against Money Laundering and Terrorist Financing in West Africa (GIABA), Interpol, and the Organization of American States (OAS/CICAD). In the first half of 2004, AMLU relaunched IMoLIN, after completing an extensive



GAFISUD<sup>45</sup>. Segundo o *caput* do art. 1º do Decreto 2.799/1998 (que aprova o Estatuto do Conselho), o COAF é “órgão de deliberação coletiva com jurisdição em todo território nacional, [...], integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, com sede no Distrito Federal”. O parágrafo único do referido artigo autoriza o COAF a “manter núcleos descentralizados, utilizando-se da infra-estrutura das unidades regionais dos órgãos a que pertencem os Conselheiros, objetivando a cobertura adequada de todo o território nacional”<sup>46</sup>.

---

renovation of the site's 'look and feel' and its content, in collaboration with UNODC's IT Section.

This multi-faceted website serves the global anti-money laundering community by providing information about national money laundering and financing of terrorism laws and regulations and contacts for inter-country assistance. Inter alia, it identifies areas for improvement in domestic laws, countermeasures and international co-operation. Policy practitioners, lawyers and law enforcement officers all regularly use IMoLIN as a key reference point in their daily work. The information on IMoLIN is freely available to all Internet users, with the exception of AMLID, which is a secure database.

The key features of the IMoLIN system are:

- \* the Anti-Money Laundering International Database (AMLID) , a compendium of analyses of anti-money laundering laws and regulations, including two general classes of money laundering control measures (domestic laws and international cooperation) as well as information about national contacts and authorities. AMLID is a secure, multi-lingual database and is an important reference tool for law enforcement officers involved in cross-jurisdictional work. The AMLID questionnaire was updated to reflect new money laundering trends and standards, and takes into account provisions related to terrorist financing and other current standards, such as the revised FATF 40 + 9 Recommendations. In addition, the revised AMLID questionnaire now includes a Conventions Framework section. This new section gives an overview of the status of a country or territory to the international conventions applicable to anti-money laundering/countering the financing of terrorism (AML/CFT) as well as the status of a country or territory to bi-lateral/multi-lateral treaties or agreements on mutual legal assistance in criminal matters and extradition. In April 2005, AMLU initiated the second round of analysis utilizing the recently revised questionnaire and on 27 February 2006, UNODC launched the AMLID 2nd Round of Legal Analysis;

- \* the reference section that contains details of the UN's latest research, abstracts of the best new research from governments and international organizations and a bibliography;

- \* a click-on map that takes users to regional lists of national legislation .Eventually, this section will contain the full text or links to the full text of all national anti-money laundering/countering the financing of terrorism (AML/CFT) legislation and regulations throughout the world. The database now contains legislation from some 163 jurisdictions and, since January 2005, more than 250 new/amended AML/CFT legislation and regulations were collected to be included in the database;

- \* International Norms and Standards: model laws for common law and civil law systems, standards, conventions and legal instruments;

- \* a worldwide calendar of events that lists current training events and conferences at national, regional and international level; and,

- \* a links section that includes links to the websites of related regional organizations active in the field of AML/CFT and financial intelligence units (FIUs)”.

(disponível em [www.imolin.org/imolin/en/about\\_us.html](http://www.imolin.org/imolin/en/about_us.html), acessado em 15/04/2008).

45 “GAFISUD es una organización intergubernamental de base regional que agrupa a los países de América del Sur para combatir el lavado de dinero y la financiación del terrorismo, a través del compromiso de mejora continua de las políticas nacionales contra ambos temas y la profundización en los distintos mecanismos de cooperación entre los países miembros.

Se creó formalmente el 8 de diciembre de 2000 en Cartagena de Indias, Colombia, mediante la firma del Memorando de Entendimiento constitutivo del grupo por los representantes de los gobiernos de diez países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

El Grupo goza de personalidad jurídica y estatus diplomático en la República Argentina donde tiene la sede su Secretaría. Sus órganos de funcionamiento son el Pleno de Representantes, el Consejo de Autoridades y la Secretaría del Grupo”.

O Conselho é formado por servidores públicos efetivos da Administração Pública Federal, designados pelo Ministro da Fazenda, e, segundo o caso, indicados pelos Ministros de cuja pasta sejam oriundos (art. 2º). O Plenário do Conselho é presidido por servidor público nomeado pelo Presidente da República, mediante indicação do Ministro da Fazenda (art. 4º, § 2º), contando com o apoio de uma Secretaria-Executiva, cujo Secretário-Executivo é nomeado pelo Ministro da Fazenda.

Cada Conselheiro tem um mandato fixo de três anos, sendo permitida a recondução – o decreto não limita o número de reconduções. Além de sua função no COAF, o Conselheiro ainda continua exercendo suas funções regulares no órgão ou entidade de origem, o que dificulta a eficiência do órgão no combate à lavagem de capitais<sup>47</sup> – ademais, a Secretaria-Executiva<sup>48</sup>, que realiza os trabalhos operacionais do Conselho, é composta por apenas cerca

---

(disponível em [www.gafisud.org/home.htm](http://www.gafisud.org/home.htm), visto em 15/04/2008).

46 Sobre este dispositivo, assim se manifestaram Odete Medauar e Marcos Amaral:

“Tal disposição reconhece simultaneamente as evidentes carências estruturais do órgão nascente, bem como a necessidade de se valer da estrutura de outros órgãos para viabilizar sua atividade”

(*Responsabilidade Administrativa – A Legislação de “Lavagem de Dinheiro”*, Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, nº 119, 2000, p. 91).

47 Segundo relatório de auditoria citado no processo TC-020.664/2003-2, do TCU:

“94. [...] É de mencionar [*sic*] a falta de uma estrutura adequada ao Coaf, possuidor de um quadro composto por pessoal cedido por outras unidades administrativas, o que dificulta o desenvolvimento de um corpo funcional com compromissos de longo prazo com o órgão, criando até mesmo um problema de descontinuidade administrativa. Dos cinco departamentos que compõem a Secretaria-Executiva, o mais importante do ponto de vista operacional, é sem dúvida a Supervisão de Análises, encarregada de examinar as operações suspeitas, exigindo dos seus servidores tenacidade e experiência na área de finanças e de inteligência”.

48 Sobre a Secretaria-Executiva é importante destacar a observação feita no relatório de auditoria acima citado:

“93. Em razão desse conjunto de sensíveis atribuições, entendemos que os requisitos que cercam a escolha dos conselheiros - reputação ilibada e reconhecida competência - são extensíveis a todos os integrantes da Secretaria-Executiva. É patente que a manipulação de informações sigilosas e vitais para a identificação dos casos de lavagem de dinheiro deva ser realizada por funcionários longe de qualquer suspeita. Perguntado, o órgão informou-nos que, embora não haja nada formalizado ou documentado, uma pesquisa cuidadosa é feita sobre os novos funcionários que ingressam no órgão. Entendemos que a confecção de um documento ou código mínimo que contemple os requisitos para ingresso no órgão seja importante, sempre atentando para que não se crie um instrumento burocrático a mais. Tal documento poderia ter mitigado o desgaste pelo qual passou o atual secretário-executivo, devido a uma matéria jornalística que insinuou a sua ligação como o problema do Banestado [...]”.

de 30 servidores públicos<sup>49</sup>, todos também oriundos de outros órgãos e entidades<sup>50</sup> - vejam-se, p. ex., os quadros abaixo:

---

49 “O procurador-geral do Ministério Público no Tribunal de Contas da União, Lucas Jorge Furtado, [...], disse que, antes de tornarem-se públicos os escândalos de corrupção no governo federal, ele já havia requerido uma auditoria operacional no Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).

De acordo com o procurador, as movimentações financeiras suspeitas não foram detectadas previamente pelo Coaf porque o órgão não tem estrutura adequada. Furtado disse que o conselho dispõe apenas de pouco mais de 30 servidores para acompanhar toda a movimentação financeira de grandes quantias no País. 'O controle financeiro é fundamental para combater o crime organizado', ressaltou.

[...]

Outro ponto abordado pelo procurador foi a lavagem de dinheiro. Segundo Furtado, desde a edição da Lei 9613/98, que prevê mecanismos para combater essa prática, apenas uma pessoa foi condenada em decisão definitiva pelo crime. 'Trata-se de um empresário paranaense que não recorreu porque estava no exterior', disse”.

(Agência Câmara, 19/01/2006).

A condenação mencionada refere-se ao seguinte caso:

“A condenação do empresário paranaense [REDACTED] – pelos crimes de falsificação e uso de documento particular – foi confirmada pela 8ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. No entanto, a pena fixada na sentença da Justiça Federal de Curitiba foi diminuída para dois anos e 11 meses de prisão, em regime aberto, e a multa reduzida para 390 salários mínimos. O empresário está foragido.

O Ministério Público Federal ingressou com uma ação penal na 2ª Vara Federal Criminal de Curitiba contra Cavalcanti Júnior. De acordo com a denúncia, o empresário usou vários artifícios para evitar o recolhimento de tributos e a fiscalização da Fazenda. O empresário teria, a partir de 1991, se dedicado ao ramo de importação de bens, principalmente automóveis, motos e caminhões. Para tanto, teria constituído mais de 50 sociedades comerciais com capital social irrisório, 'cuja integralização muitas vezes nem era efetivada, e compostas por pessoas humildes, empregados ou ex-empregados de seu pai, que figuravam no contrato social como sócios-gerentes'.

Segundo o MPF, Cavalcanti Júnior era o verdadeiro proprietário das empresas, utilizando os sócios como 'laranjas', apenas para realizar as operações de importação de veículos e sua posterior comercialização. Uma das pessoas usadas para a constituição fraudulenta de empresas teria sido uma moça de família humilde, natural de Guaíba (RS), que se tornou 'sócia-gerente' de várias empresas, entre elas a Libre Importação e Exportação de Veículos e o Supermercado Brasil Exportação e Importação. Como Sandra não residia em Curitiba e não estava sempre a postos para assinar documentos, o empresário determinou, conforme a denúncia, que alguns colaboradores falsificassem a assinatura da "laranja" para que pudesse encaminhar documentos mais rapidamente.

Após a 2ª Vara Federal Criminal de Curitiba ter condenado o empresário em agosto de 2000, sua defesa recorreu ao TRF-4. Quanto ao mérito do caso, a 8ª Turma entendeu que ficaram comprovadas a ocorrência e a autoria dos delitos, pois os depoimentos e informações prestados nas esferas administrativa, policial e judicial demonstraram claramente a responsabilidade penal do acusado. Em relação à pena fixada na sentença, a maioria dos integrantes do órgão julgador acompanhou o voto do juiz federal Elcio Pinheiro de Castro.

Ele entendeu que não podem ser aplicadas algumas das agravantes utilizadas na decisão de primeiro grau, uma vez que Cavalcanti Júnior foi o único denunciado, não sendo possível falar, assim, em 'organização da atividade criminosa dos demais agentes, contra os quais inexistiu acusação'.

O juiz federal considerou ainda que, como foram quatro condutas criminosas praticadas em série, a pena

UIF	Orçamento (R\$ milhões)	Funcionários
Argentina (2003)	3,48	54
Bélgica (2003)	6,63	
<b>Brasil (2005)</b>	<b>1,79</b>	<b>35</b>
Austrália (2003)	46,43	63
Canadá (2003)	97,51	160
Colômbia (2003)	2,32	26
Eslovênia (2003)	1,56	15
França	12,92	48
Reino Unido (2004)	16,36	120

*Relatório de Gestão de 2005 produzido pelo COAF, p. 23*

#### **Quadro 4 – Estrutura Organizacional do COAF em 2007**

UNIDADE/SUBUNIDADE	CARGO/FUNÇÃO (Nº)	DENOMINAÇÃO CARGO/FUNÇÃO	DAS/FG*
<b>CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS</b>	1	Presidente	101.6
	1	Assessor Técnico	102.3
	1	Assistente	102.2
<b>Gabinete</b>	1	Chefe	101.4
<b>Divisão</b>	2	Chefe	101.2
<b>Serviço</b>	2	Chefe	101.1
<b>Secretaria-Executiva</b>	1	Secretário-Executivo	101.5
	9	Assessor	102.4
	1	Assessor Técnico	102.3
<b>Diretoria de Análise e Fiscalização</b>	1	Diretor	101.5
<b>Coordenação-Geral de Análise</b>	1	Coordenador-Geral	101.4
<b>Coordenação</b>	2	Coordenador	101.3
<b>Coordenação-Geral de Fiscalização</b>	1	Coordenador-Geral	101.4
<b>Coordenação</b>	2	Coordenador	101.3
	5		FG-1
	1		FG-2

*Relatório de Gestão de 2007 produzido pelo COAF, p. 12.*

inicial deve ser aumentada em um quarto, e não em um terço, como determinado originalmente. **Em abril do ano passado, a atual juíza substituta da 2ª Vara Criminal da capital paranaense, Bianca Georgia Cruz Arenhart, condenou o empresário a 12 anos de prisão e ao pagamento de 910 salários mínimos pelo crime de lavagem de dinheiro. Esta é a única sentença no Brasil sobre o assunto que já transitou em julgado (ou seja, não é mais possível recorrer contra a condenação).** [grifo nosso]

O empresário foi condenado por fazer operações de câmbio irregulares envolvendo importação de veículos em nome da Libre. De acordo com a denúncia, mais de 16 milhões de dólares teriam sido desviados. Existem 20 ações penais contra o empresário tramitando na Justiça Federal. (TRF-4)”.

(Portal Consultor Jurídico, de 25/06/2003).

50 Relatório de Atividades de 2006, p. 04 e 05. Conforme o Relatório de Auditoria para o exercício de 2006 produzido pela Controladoria Geral da União (p. 62):

“atualmente a unidade tem um efetivo de 34 servidores, sendo que, para a função principal, analisar comunicações de operações suspeitas, existem tão-somente 12 analistas, desde o exercício de 2004”.

## 3.2 Poderes e atribuições

As atribuições do COAF podem ser divididas em três grupos principais: inteligência financeira, conformidade (*compliance*), e representação internacional<sup>51</sup>. Segundo o art. 14 da Lei 9.613/1998, o COAF tem a finalidade institucional de:

a) “disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas” previstas na mesma lei (*caput*);

b) definir as pessoas, jurídicas ou físicas, abrangidas pelo seu poder fiscalizador quando não tiverem um órgão fiscalizador ou regulador próprio (§ 1º);

c) “coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores” (§ 2º);

d) “requerer aos órgãos da Administração Pública as informações cadastrais bancárias e financeiras de pessoas envolvidas em atividades suspeitas” (§ 3º);

e) comunicar “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” (art. 15).

Todas estas atribuições são de competência do Plenário do COAF, as quais também estão no rol do art. 7º do Decreto 2.799/1998:

i) Poder funcional normativo: O COAF produziu a seguinte legislação até o momento:

a) Resoluções:

RESOLUÇÃO Nº 001, DE 13 DE ABRIL DE 1999 (Revogada)

Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis.

RESOLUÇÃO Nº 002, DE 13 DE ABRIL DE 1999 (Revogada)

---

51 Relatório de Gestão para o exercício de 2006, p. 04.

Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas empresas de fomento comercial (factoring) - revogada pela Resolução nº 12.

**RESOLUÇÃO Nº 003, DE 2 DE JUNHO DE 1999 (Revogada)**

Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas entidades que efetuem, direta ou indiretamente, distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis ou imóveis, mediante sorteio ou método assemelhado.

**RESOLUÇÃO Nº 004, DE 2 DE JUNHO DE 1999 (Revogada)**

Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas físicas ou jurídicas que comercializem jóias, pedras e metais preciosos.

**RESOLUÇÃO Nº 005, DE 2 DE JULHO DE 1999**

Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas jurídicas que explorem jogos de bingo e/ou assemelhados.

**RESOLUÇÃO Nº 006, DE 2 DE JULHO DE 1999**

Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas administradoras de cartões de credenciamento ou de cartões de crédito.

**RESOLUÇÃO Nº 007, DE 15 DE SETEMBRO DE 1999**

Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas Bolsas de Mercadorias e corretores que nelas atuam.

**RESOLUÇÃO Nº 008, DE 15 DE SETEMBRO DE 1999**

Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas físicas ou jurídicas que comercializem objetos de arte e antiguidades.

**RESOLUÇÃO Nº 009, DE 05 DE DEZEMBRO DE 2000**

Dá nova redação ao art. 3º e ao item "2" do anexo à Resolução nº 003, de 2 de junho de 1999, que dispõe sobre procedimentos a serem observados pelas entidades que efetuem, direta ou indiretamente, distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis ou imóveis, mediante sorteio ou método assemelhado, bem como aos art. 3º, 9º e 10 e aos itens 2, 3 e 4 do anexo à Resolução nº 005, de 2 de julho de 1999, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas jurídicas que explorem jogos de bingo e/ou assemelhados.

**RESOLUÇÃO Nº 010, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2001**

Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas jurídicas não financeiras prestadoras de serviços de transferência de numerário.

**RESOLUÇÃO Nº 011, DE 16 DE MARÇO DE 2005**

Aprova o Código de Ética dos Servidores da Secretaria Executiva do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).

**RESOLUÇÃO Nº 012, DE 31 DE MAIO DE 2005 - (Revogada)**

Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas empresas de fomento comercial ou mercantil (factoring).

**RESOLUÇÃO Nº 013, DE 30 DE SETEMBRO DE 2005**

Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas empresas de fomento comercial ou mercantil (factoring).

**RESOLUÇÃO Nº 014, DE 23 DE OUTUBRO DE 2006**

Revoga a Resolução nº 001/99 e dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis.

**RESOLUÇÃO Nº 015, DE 28 DE MARÇO DE 2007**

Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas físicas e jurídicas reguladas pelo COAF, em decorrência do contido no § 1º do art. 14 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, relativamente a operações ou propostas de operações ligadas ao terrorismo ou seu financiamento.

RESOLUÇÃO Nº 016, DE 28 DE MARÇO DE 2007

Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas reguladas pelo COAF, na forma do § 1º do artigo 14 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, relativamente a operações ou propostas de operações realizadas por pessoas politicamente expostas.

b) Instruções Normativas:

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 001, DE 26 DE JULHO DE 1999 - REVOGADA

Dispõe sobre a remessa de comunicações ao COAF por meio eletrônico

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 002, DE 18 DE JULHO DE 2005

Dispõe sobre os procedimentos para cadastro de empresas de fomento comercial ou mercantil (factoring) e envio de comunicações de operações atípicas ou suspeitas e declarações negativas ao COAF.

INSTRUÇÃO NORMATIVA INTERNA Nº 04/2007, que define os procedimentos de funcionamento da Sala de Situação no âmbito do COAF

INSTRUÇÃO NORMATIVA INTERNA Nº 05/2007, que disciplina a Atividade de Verificação e Conformidade em Processos desenvolvidos no âmbito da Diretoria de Análise e Fiscalização

INSTRUÇÃO NORMATIVA INTERNA Nº 06/2007, que estabelece critérios de encaminhamento de Relatório de Inteligência Financeira às Autoridades Competentes

INSTRUÇÃO NORMATIVA INTERNA Nº 07/2007, que aprova o regimento do Comitê da Diretoria de Análise e Fiscalização

*(Instruções normativas internas 04 a 07 indicadas no Relatório de Gestão de 2007 produzido pelo COAF, p. 51)*

c) Cartas Circulares: 14 cartas circulares emitidas entre 2001 e 2006 atualizando, segundo recomendações do GAFI, a lista de países considerados não cooperantes no combate à lavagem de capitais.

ii) Poder funcional de aplicar penas administrativas<sup>52</sup>: conforme o Relatório de Atividades de 2002,

“A Lei nº 9.613, de 1998, prevê, em seu art. 12, a aplicação das seguintes sanções administrativas, de forma cumulativa ou não, em caso de descumprimento das obrigações mencionadas:

- advertência;
- multa pecuniária variável;

---

52 Sobre o poder disciplinador do COAF, veja-se a crítica contida no relatório do auditoria do TCU:

“101. Para obrigar as entidades financeiras a enviarem as comunicações, a Secretaria-Executiva, como já dito, conta com mecanismo de sanções administrativas. Questionamos sobre as advertências e as punições aplicadas pelo órgão ao longo dos 6 anos. Foi-nos informado [*sic*] uma relação de 17 processos encerrados ou em grau de recurso. Desses, nove estão encerrados, sendo 2 absolvições, 5 advertências e 2 multas, cada uma no valor de R\$ 1,69 milhão. Dos oito processos restantes, em grau de recurso, 6 são referentes à advertência e 2 em relação à multa, cada de uma valendo R\$ 1,47 milhão [...]. No entanto, esses casos não foram realmente aplicados pelo Coaf, mas sim pelo Banco Central e CVM, como se pode constatar pela natureza das instituições, que estão sob a sua regulamentação. Ou seja, o Coaf não colocou em uso a sua prerrogativa concedida pelo art. 12 da Lei 9.613/98. Além dessa relação, também foi informado a equipe que existem 17 processos administrativos abertos pelo órgão [...]. No entanto, tais processos tem pouca possibilidade de resultarem em punição administrativa pelo Coaf, em razão da ausência da fiscalização que possibilitaria a obtenção de elementos para a sanção”.

- inabilitação temporária, pelo prazo de até 10 anos, para o exercício do cargo de administrador; e

- cassação da autorização para operação ou funcionamento.

O processo administrativo, no âmbito do COAF, é regido pelo Decreto nº 2.799, de 1998, e pela Portaria MF nº 330, de 1998. No caso de descumprimento de decisão do COAF, no todo ou em parte, a representação judicial é feita pela Advocacia-Geral da União.

Compete ainda ao COAF preparar, para decisão do Ministro da Fazenda, os recursos contra decisões emanadas das autoridades competentes, quando relacionadas às infrações aplicadas no âmbito da Lei nº 9.613, de 1998. Cabe ao Presidente do COAF decidir sobre o recebimento desses recursos e resolver os incidentes que se suscitarem.

Desde a regulamentação da Lei, foram aplicadas, pelas autoridades de supervisão, cinquenta e sete sanções administrativas por descumprimento de obrigações estabelecidas, tendo o COAF preparado, desde então, dez recursos para o Ministro da Fazenda.

O COAF deu início a doze procedimentos de averiguação preliminar, concentradas em pessoas jurídicas do setor imobiliário. Após o recebimento dos esclarecimentos solicitados os procedimentos foram arquivados<sup>53</sup>.

“A Lei nº 9.613 prevê, em seu art. 12, a aplicação de sanções administrativas às pessoas obrigadas nos casos de descumprimento das obrigações estabelecidas, que podem ser advertência, multa pecuniária variável, inabilitação pelo prazo de até 10 anos para o exercício do cargo de administrador e cassação da autorização para operação ou funcionamento.

No período de 2003 a 2004, a Diretoria de Análise e Fiscalização realizou 21 averiguações preliminares, procedimento de busca de esclarecimentos que pode redundar na abertura de processo administrativo contra as pessoas obrigadas. Em decorrência desta ação, foram instaurados oito processos administrativos em 2004, todos no segmento de factoring<sup>54</sup>.

“Em 2006 foram realizadas 23 averiguações preliminares, abertas no ano anterior, cujos estudos concluíram pelo arquivamento de 15 delas e pela instauração de 5 processos administrativos contra empresas dos segmentos imobiliário e de factoring. Foram abertas 21 novas averiguações preliminares.

Além disso, três empresas do segmento de fomento mercantil e seus respectivos responsáveis foram penalizados com multas que totalizam R\$ 1,2 milhão por descumprimento dos normativos do COAF<sup>55</sup>.

“Em consequência de seu contínuo esforço de aperfeiçoamento institucional e aparelhamento técnico, o número de processos administrativos instaurados contra empresas que deixaram de cumprir as obrigações estabelecidas nas Resoluções do COAF registrou crescimento

---

53 Relatório de Atividades de 2002, p. 12.

54 Relatório de Atividades de 2004, p. 10.

55 Relatório de Atividades de 2006, p. 35.



extraordinário, de 5 em 2006 para 23 em 2007.

Seguindo essa mesma tendência, 36 averiguações preliminares foram iniciadas em 2007, um crescimento de 70% em relação ao ano anterior.

O número de processos julgados pelo Conselho também registrou aumento naquele mesmo período, de 3 para 5, resultando, em todos os casos, na condenação das empresas e dirigentes ao pagamento de multas que totalizaram R\$ 1,4 milhão<sup>56</sup>

“Em consequência de seu contínuo esforço de aperfeiçoamento institucional e aparelhamento técnico, caracterizado pelo adoção de um planejamento baseado em elementos de risco, o número de processos administrativos instaurados contra empresas que deixaram de cumprir as obrigações estabelecidas nas Resoluções do COAF registrou crescimento extraordinário, de 5 em 2006 para 23 em 2007”<sup>57</sup>

iii) Poder funcional de receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas na lei: o Relatório de Atividades de 1999 do COAF afirma que

“Assim, a Lei 9.613/98, lista os setores da sociedade mais utilizados nos processos de lavagem de dinheiro. Entre eles destacam-se as pessoas físicas ou jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não:

- a captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira;
- a compra e venda de moeda estrangeira ou ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial;
- a custódia, emissão, distribuição, liquidação, negociação, intermediação ou administração de títulos ou valores mobiliários;
- as bolsas de valores e bolsas de mercadorias ou de futuros;
- as seguradoras, as corretoras de seguros e as entidades de previdência complementar ou de capitalização;
- as administradoras de cartões de credenciamento ou cartões de crédito, bem como as administradoras de consórcios para aquisição de bens ou serviços;
- as administradoras ou empresas que se utilizem de cartão ou de qualquer meio eletrônico, magnético ou equivalente, que permita a transferência de fundos;
- as empresas de arrendamento mercantil (leasing) e as de fomento comercial (factoring);
- as sociedades que efetuem distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis, imóveis, mercadorias, serviços, ou, ainda, concedam descontos na sua aquisição mediante sorteio ou método assemelhado;
- as filiais ou representações de entes estrangeiros que exerçam no Brasil qualquer das atividades elencadas no art. 9º da referida Lei;

---

56 Relatório de Atividades de 2007, p 08 e 09.

57 Relatório de Atividades de 2007, p. 42.

- as demais entidades cujo funcionamento dependa de autorização de órgão regulador de mercados financeiro, de câmbio, de capitais e de seguros;
- as pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, que operem no Brasil como agentes, dirigentes, procuradoras, comissionárias ou por qualquer forma representem interesses de ente estrangeiro que exerça qualquer das atividades referidas no art. 9º da Lei;
- as pessoas jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis;
- as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem jóias, pedras e metais preciosos, objetos de arte e antiguidades.

Tais pessoas estão sujeitas às seguintes obrigações:

- identificar seus clientes e manter cadastros atualizados;
- registrar toda transação que ultrapassar o limite fixado pela autoridade competente e nos termos das instruções por estas expedidas;
- comunicar às autoridades competentes:
  - a) todas as transações em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar o limite fixado pelas autoridades competentes;
  - b) a proposta ou a realização de transação que possa se constituir em sérios indícios dos crimes previstos na Lei nº 9.613.
- atender a requisições formuladas pelo COAF<sup>58</sup>

Tais pessoas comunicam operações suspeitas do seguinte modo<sup>59</sup>:

58 Relatório de Atividades de 1999, p. 02 e 03.

59 Segundo averiguação contida no relatório de auditoria do TCU, o procedimento de recepção, análise e transmissão de informações é descrito do seguinte modo:

“104. Podemos inicialmente descrever os 3 processos de trabalho existente [*sic*] na Secretaria Executiva do Coaf, configuração existente há cerca de um ano [...]. 105. O primeiro deles, o mais complexo em termos operacionais, é o processo de comunicações recebidas de pessoas alcançadas pela Lei 9.613/98, no seu art. 11 [...]. Ingressam no órgão comunicações de movimentações em espécie provenientes do sistema financeiro - resultantes de saque, depósitos ou provisionamentos de saques em espécie superiores a R\$ 100.000,00 [valor que pode variar, conforme o setor regulado] - e as comunicações de operações atípicas provenientes do sistema financeiro e de outros setores econômicos - referentes a operações com características suspeitas definidas previamente em normativos, já mencionados anteriormente. O primeiro ator nesse processo interno é o supervisor que realiza a distribuição das comunicações para os analistas, em número atualmente de 6 (seis). A cada dia, são distribuídas de forma aleatória e proporcional aproximadamente de 200 a 300 comunicações recebidas. A distribuição das comunicações não é rígida, podendo haver ainda a troca entre os analistas, em razão da similaridade entre as comunicações. Inicialmente, utilizando-se de critérios já definidos pelo órgão, cada analista faz análise prévia de todas as mensagens com o intuito de selecionar aquelas mais suspeitas para análise mais restrita, ignorando as demais com baixa probabilidade de ilicitude, desde que justifique esse descarte. São critérios internos de seleção [...]: existência de comunicação anterior, existência de pedido de informação/dossiê, existência de notícias na imprensa, transações envolvendo remessas ao exterior, movimentação de conta por meio de procuração, atividades desempenhadas pelos envolvidos na comunicação, CPF com restrição junto ao cadastro da SRF, participação de ONGs, terrorismo, envolvimento de órgãos governamentais, movimentação de recursos em praças suspeitas, volume substancial de recursos movimentados, renda ou faturamento incompatível declarado em cadastro, data de abertura da conta corrente próxima da data da operação, movimentação em diversas praças, envolvimento de pessoa política exposta [o termo correto é *pessoas politicamente expostas*: segundo o art. 1º, § 1º da resolução nº 16 do COAF, 'consideram-se pessoas politicamente expostas os agentes públicos que desempenham ou tenham

“A comunicação das operações suspeitas a que são obrigados alguns setores abrangidos no artigo 9º da Lei 9.613/98, são reportadas diretamente ao COAF via Internet em tela própria, disponibilizada no SITE, com navegação segura em meio criptografado, acessando diretamente o SISCOAF, onde as comunicações são classificadas, analisadas e apuradas estatisticamente”<sup>60</sup>

E, segundo o Relatório de Atividades de 2005,

“Como rotina, são tratados 4 tipos de informações básicas:

---

desempenhado, nos últimos cinco anos, no Brasil ou em países, territórios e dependências estrangeiras, cargos, empregos ou funções públicas relevantes, assim como seus representantes, familiares e estreitos colaboradores’], entre outros. É razoável a necessidade dessa triagem inicial das comunicações, um vez [sic] que claramente o volume de comunicações é extremamente alto para o número de analistas disponíveis. Se um analista ignorar alguma comunicação, ela retornará ao supervisor para que confirme o status de ignorada ou para que redirecione para análise obrigatória. A comunicação ignorada não significa que ela será eliminada do banco de dados, na verdade, lá permanecendo com o status de ignorada pela falta de materialidade ou de indícios fortes, não justificando o seu exame. 106. Selecionada a comunicação, ela passara [sic] por um exame detalhado. A análise pelos técnicos do Coaf é sempre múltipla, em que se deve considerar o conjunto das informações. Como exemplo, a movimentação de R\$ 1 milhão em uma única operação poderá ser considerada suspeita, caso tenha sido feita por uma pessoa física, ou será comum, caso seja um supermercado a fazer uma movimentação de seu faturamento. Na análise, caso a comunicação conte com algum outro pedido relacionada a ela, deflagra-se uma pesquisa minuciosa com auxílio de outros bancos de dados, de pedidos de informações e de dossiês, gerando-se um relatório sobre a situação que concluirá pela procedência ou não de caso de lavagem de dinheiro. Tal resultado é enviado ao supervisor. Se a proposta do analista é de arquivamento, o supervisor mais uma vez pode confirmar o entendimento ou dissentir do analista retornando o caso para sua apreciação. Caso a proposta do analista seja pela comunicação às autoridades em razão de comprovada lavagem de dinheiro, o supervisor pode autorizar o envio da comunicação suspeita às autoridades. No entanto, se discordar do analista, deve submeter sua decisão ao Presidente ou Secretário Executivo do órgão, que pode anuir, sendo comunicada às autoridades, ou arquivá-la. Da mesma forma que a comunicação ignorada, a comunicação arquivada também permanecerá no banco de dados. Vale ressaltar que todo esse processo dá-se sem papel, via Siscoaf. [...] 107. Analisando tal processo, observamos claramente que qualquer que seja a avaliação final da comunicação, ela passará pela decisão de dois componentes da secretaria. A comunicação, para ser ignorada, precisará do exame do analista e da homologação do supervisor. A comunicação, para ser arquivada, necessitará da apreciação do analista e da homologação do supervisor. Se a comunicação receber pelo analista a proposta de envio para as autoridades, tal ação só pode ser indeferida cumulativamente pelo supervisor e pelo secretário/presidente; enquanto que, para ser enviada, bastará o entendimento convergente ou do supervisor ou do secretário/presidente. Não obstante a robustez, quanto à estrutura de aprovações, o processo não está escape [sic] a existência de possíveis conflitos entre as partes, o que não poderia ser investigado por esta equipe devido as [sic] restrições do sigilo bancário frente a este Tribunal. A existência de um banco de dados bem desenhado é outro ponto positivo do processo. Acreditamos que aqui haja uma possibilidade de avaliarmos a consistência do banco de dados, em relação às informações do banco que não se constituem sigilo bancário. 108. O segundo processo refere-se ao recebimento de denúncias [...]. O Coaf recebe denúncias via internet, documentos ou telefone. Essas denúncias podem ser anônimas ou serem provenientes de outros órgãos. O supervisor abre dossiê distribuindo-o para o analista. Por sua vez, o analista procede às averiguações por meio de pesquisas e pedidos de informações, cujo resultado será um relatório que será submetido novamente ao supervisor. O supervisor analisa adequabilidade do relatório, podendo restituí-lo ao analista ou dando prosseguimento para presidente/secretário. Estes, um ou outro, decidirá [sic] pelo arquivamento ou comunicação do indício. (...) 109. O terceiro processo diz respeito ao recebimento de pedidos de informações [...]. Eles se dividem em pedidos documentais, via SISPED e via Egmont. Em relação aos dois últimos tipos de pedidos, o analista recebe diretamente o pedido do sistema que, após análise, prepara resposta para que o encaminhamento final ao solicitante deve ser [sic] autorizada [sic] pelo supervisor. Já nos pedidos por meio de documento, o supervisor recebe o documento e repassa ao analista que, por sua vez, retorna a resposta ao supervisor para que encaminhe o ofício de resposta. Segundo o Coaf, hoje o SISPED tem cadastrado [...] cerca de 500 pessoas, entre elas, procuradores federais e estaduais, delegados, promotores e técnicos de órgãos de inteligência. 110. A título de exemplo, solicitamos o fornecimento de um dossiê montado, o qual se

- Comunicação de operações suspeitas;
- Pedido de informações;
- Denúncias; e
- Cadastro de pessoas obrigadas e respectivos responsáveis.

Essas informações são colhidas e centralizadas pelo SISCOAF, Sistema de Informações do COAF, baseado em tecnologia da informação, que se caracteriza por um conjunto de subsistemas e facilidades disponibilizadas para acesso público. O SISCOAF também atende os setores econômicos cujas atividades, no que respeita à lavagem de dinheiro, são regulamentados pelo COAF, conforme resoluções baixadas pelo Conselho, nos termos da Lei 9.613/98. Estes setores devem identificar clientes, comunicar as operações suspeitas e, para alguns, indicar a pessoa responsável pela prestação das informações.

Além das comunicações de operações suspeitas, realizadas pelas pessoas obrigadas, qualquer cidadão ou entidade poderá apresentar denúncias de indícios de lavagem de dinheiro.

A definição e implantação de ferramentas de controle de informações e as apurações estatísticas merecem especial atenção, pois o COAF, além de dar tratamento a suas próprias informações, é também responsável pela reunião de informações produzidas por outros órgãos no País e no exterior<sup>61</sup>

iv) Poder funcional de coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações: segundo o Relatório de Atividades de 2005,

“O COAF vem aperfeiçoando, sistematicamente, seus recursos de informática, procurando facilitar sua interoperacionalidade na busca de informações já tratadas em variadas fontes, inclusive quanto ao contato com os setores obrigados a cumprir as determinações legais de prestar informações.

O COAF conta com um eficiente sistema de tratamento de informações, capaz de rapidamente veicular contramedidas aos ilícitos praticados, colhendo informações das mais variadas fontes para disponibilizá-las também de maneira rápida onde elas são requeridas. O COAF teve recentemente seu SITE reformulado, a fim de atender, de maneira clara e fácil suas relações com o público, propiciando maior segurança e facilidade à veiculação das informações recebidas através da Internet, com vistas a sua análise e posterior tratamento estatístico.

O COAF conecta-se à várias redes de informática nacionais com objetivo de coletar informações e, internacionalmente, à Rede de Segurança Egmont, que propicia a interligação instantânea e segura com 58 Unidades de Inteligência Financeira – FIU’s de outros países<sup>62</sup>

---

encontra anexo aos papéis de trabalho desse trabalho de levantamento (...). São três dossiês com encaminhamentos a autoridades competentes. Tais documentos fornecidos - previamente tarjados - contêm análise interna do Coaf seguida das comunicações atípicas que fundamentam a suspeita. São comunicadas ao Coaf pelo sistema financeiro informações como: valor e data da operação, nome do Banco comunicador, a pessoa responsável pela operação e o tipo de ocorrência entre aquelas catalogadas como suspeita. Como exemplo de casos conhecidos na imprensa e de atuação do Coaf por meio dessas análise, estão os casos dos fiscais do Rio de Janeiro, do João Arcanjo e da operação Anaconda [...]”.

60 Relatório de Atividades de 2005, p. 08.

61 Relatório de Atividades de 2005, p. 07.

62 Idem, p. 08.

v) Poder funcional de requerer aos órgãos da Administração Pública as informações cadastrais bancárias e financeiras de pessoas envolvidas em atividades suspeitas: conforme o Relatório de Atividades de 2005,

“O ponto alto, no particular ao aspecto legislativo, foi a promulgação da Lei Complementar n.º 105, de 10 de janeiro de 2001, que dispôs sobre o sigilo das operações de instituições financeiras. Tal diploma legal, a par de configurar grande avanço no trato do tema 'sigilo bancário', salvaguardou ao COAF o acesso às informações relativas às operações ativas e passivas e serviços prestados pelas instituições financeiras, restando a este Conselho conservar sob sigilo as ocorrências a que venha a ter acesso.

O texto propiciador da extensão do sigilo bancário ao COAF, para apuração da existência de crimes de lavagem de dinheiro, ou de fundados indícios de sua prática, está insculpido no artigo 2º, § 6º, da lei sob enfoque, o qual reza que 'o Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários e os demais órgãos de fiscalização, nas áreas de suas atribuições, fornecerão ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, de que trata o art. 14 da Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998, as informações cadastrais e de movimento de valores relativos às operações previstas no inciso I do art. 11 da referida Lei’”<sup>63</sup>

vi) Dever de comunicar às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos na lei de lavagem de capitais, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito: o COAF tem o dever de encaminhar seus relatórios de inteligência às autoridades policiais, Ministério Público e Poder Judiciário.

---

63 Relatório de Atividades de 2005, p. 05 e 06.

#### 4. Unidade de inteligência financeira em Portugal<sup>64</sup>

A UIF portuguesa (chamada localmente de “Unidade de Informação Financeira”) segue o modelo policial judiciário, consistindo em um departamento especializado<sup>65</sup> subordinado à Directoria Nacional da Polícia Judiciária, a qual por sua vez é subordinada ao Ministério da Justiça. Foi criada pelo Decreto-Lei n° 304 de 13/12/2002, o qual modificou a Lei Orgânica da Polícia Judiciária (Decreto-Lei n° 275-A/2000)<sup>66</sup>.

Já a Lei n° 11/2004 (que foi expressamente revogada e substituída pela Lei n° 25, de 05/06/2008) “estabelece o regime de prevenção e repressão do branqueamento de vantagens de proveniência ilícita [...]” (art. 1°). Seu art. 2° impunha rol de deveres a serem observados

---

64 O autor da presente monografia não conseguiu obter acesso aos relatórios anuais sobre as atividades desempenhadas pela UIF portuguesa, nem aos decretos que regulamentam a estrutura, organização e funcionamento da mesma.

65 “261. The FIU, as a sub section of a wider police organisation depends on the general direction of the Criminal Police. There are 28 officials; 21 Investigators, 7 Assistant Specialists and 1 Senior Specialist. The investigators in the FIU are recruited by the general management staff of the Criminal Investigation Department. They must have 5 years of professional experience in a unit of criminal investigation. If its field of action is financial, the FIU has a panel of skilled investigators diversified, capable of investigating on all the likely ML predicate crimes.

262. The personnel of the FIU undertake several types of training. From its position under the umbrella of the Criminal Investigation Department, the members of the FIU profit from the continuous training courses exempted by the ISPJCC – Institute of Criminal Police and Criminal Sciences. Moreover, the investigators of the unit were trained with the use of software of criminal analysis (Analyst Notebook) and take part in specific trainings in the field tax, commercial, financial and banking. In 2005, the FIU took part in a common training (with four European/FIU) within the framework of the EU 'AGEIS' program”.

(*Third Mutual Evaluation Report Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism – Portugal*, FATF, 2006, p. 55).

66 “Artigo 33.º-A [do Decreto-Lei n° 275-A/2000]

##### Unidade de Informação Financeira

1 - Compete à Unidade de Informação Financeira recolher, centralizar, tratar e difundir, a nível nacional, a informação respeitante à investigação dos crimes de branqueamento de capitais e dos crimes tributários, assegurando, no plano interno, a cooperação e articulação com a autoridade judiciária, com as autoridades de supervisão e com os operadores económico-financeiros referidos no Decreto-Lei n.º 313/93, de 15 de Setembro, e no Decreto-Lei n.º 325/95, de 2 de Dezembro, e, no plano internacional, a cooperação com as unidades de informação financeira ou estruturas congéneres.

2 - A competência a que se refere o número anterior não prejudica as atribuições, nesta área, dos órgãos da administração tributária.

3 - Podem integrar a Unidade de Informação Financeira, em regime a definir pelos Ministros das Finanças, da Economia e da Justiça, funcionários das autoridades de supervisão ou de outros serviços e estruturas governamentais sob sua tutela”.

(Aditado pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 304/2002, de 13 de Dezembro).

por entidades financeiras<sup>67</sup>, entidades não-financeiras<sup>68</sup> e funcionários de finanças:

a) Dever de exigir a identificação (segundo o art. 3º, 1, “o dever de exigir a identificação consiste na imposição de exigir a identificação dos clientes e seus representantes, mediante a apresentação de documento comprovativo válido com fotografia, do qual conste o nome, naturalidade e data de nascimento; tratando-se de pessoas colectivas, tal identificação deve ser efetuada através de cópia do cartão de identificação de pessoas colectiva”);

b) Dever de recusa de realização de operações (segundo o art. 4º, “as entidades sujeitas ao dever de identificar devem recusar a realização da operação quando o cliente não forneça a respectiva identificação ou a identificação da pessoa por conta da qual efectivamente actua”);

c) Dever de conservação de documentos;

d) Dever de exame (segundo o art. 6º, 1, “o dever de exame consiste na obrigação de analisar com especial atenção as operações que, nomeadamente pela sua natureza, complexidade, carácter inabitual relativamente à actividade do cliente, valores envolvidos, frequência, situação económico-financeira dos intervenientes ou meios de pagamento utilizados, se revelem susceptíveis de integrar os tipos legais do crime de branqueamento”);

e) Dever de comunicação (que era, pela lei revogada, sempre dirigida ao Procurador-Geral da República, o qual decidiria se a informação recebida merece ser investigada ou não; em caso afirmativo, repassá-la-ia à Unidade de Informação Financeira para investigação<sup>69</sup>);

f) Dever de abstenção (segundo o art. 8º, 1, “o dever de abstenção consiste na proibição de executar operações de que haja suspeita estarem relacionadas com a prática do crime de branqueamento”);

---

67 São consideradas entidades financeiras pela legislação portuguesa (tanto o era pela lei revogada como o é pela atual), entre outras, as instituições de crédito, empresa de investimento, empresas seguradoras, sociedades gestoras de fundos de pensões, etc.

68 São consideradas entidades não financeiras pela legislação portuguesa (tanto o era pela lei revogada como o é pela atual), entre outras, concessionários de exploração de jogo em cassinos, as que exerçam atividades de intermediação imobiliária e de venda e compra de imóveis, notários, advogados, etc.

69 *Third Mutual Evaluation Report, op. cit.*, p. 06.

g) Dever de colaboração (segundo o art. 9º, “o dever de colaboração consiste na imposição de prestar toda a assistência requerida pela autoridade judiciária responsável pela condução do processo ou pela autoridade competente para a fiscalização do cumprimento dos deveres previstos nesta lei, nomeadamente fornecendo todas as informações e apresentando todos os documentos solicitados por aquelas entidades”);

h) Dever de segredo (as entidades sujeitas a este dever, segundo o art. 10º, “não podem revelar ao cliente ou a terceiros o facto de terem transmitido qualquer informação, nos termos dos artigos anteriores, ou que se encontra em curso uma investigação”);

i) Dever de criação de mecanismos de controle e de formação (segundo o art. 11º, 1, “o dever de criação de mecanismos de controlo consiste na obrigação de dispor, inclusivamente em filiais e sucursais, no estrangeiro, de processos de controlo interno e de comunicação que possibilitem o cumprimento dos deveres constantes da presente lei e impeçam a realização de operações relacionadas como branqueamento de vantagens de proveniência ilícita”; e 2, “as entidades sujeitas a este dever devem proporcionar aos seus dirigentes e empregados a formação adequada ao reconhecimento de operações que possam estar com a prática do crime de branqueamento, de modo a habilitá-los a actuar de acordo com as disposições da presente lei”).

A Lei nº 25/2008 (mais detalhista e precisa que a lei anterior), “estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo (...)” (art. 1º, 1, primeira parte), e impõe, em seu art. 6º, o seguinte rol de deveres:

a) Dever de identificação (consistindo na mesma definição dada pela lei revogada, mas acrescentando-se a definição dos momentos em que ocorra a exigibilidade de identificação e também de sua verificação, endurecendo o dever imposto em relação à lei anterior ao prescrever a exigência e verificação de identificação de forma mais precisa, principalmente quando se trata de pessoa jurídica – identificação do controlador);

b) Dever de diligência (dividido em “dever de diligência simplificado” e “dever de diligência reforçado”, aplicados, segundo o art. 10º, 1, “em função do risco associado ao tipo de cliente, à relação de negócio, ao produto, à transacção e à origem ou destino dos fundos”).



c) Dever de recusa;

d) Dever de conservação;

e) Dever de exame;

f) Dever de comunicação (pela nova lei, a comunicação de operações suspeitas deve ser feita diretamente tanto ao Procurador-Geral da República como à Unidade de Informação Financeira);

g) Dever de abstenção;

h) Dever de colaboração;

i) Dever de segredo;

j) Dever de controlo;

l) Dever de formação.

## 5. Unidade de inteligência financeira na Argentina

A UIF argentina (conhecida localmente como “Unidad de Información Financiera”) foi criada pelo art. 5º da Lei 25.246, de 05/05/2000, funcionando como “autarquía funcional” sob controle do Ministério da Justiça – seguindo, portanto, o modelo administrativo de estrutura e organização. A Unidade tem autonomia funcional, mas não tem autonomia financeira<sup>70</sup>, dependendo de participação no Orçamento do Ministério da Justiça<sup>71</sup>. Os relatórios de inteligência produzidos pela Unidade argentina têm força probante<sup>72</sup>, sendo diretamente repassados ao Ministério Público<sup>73</sup>.

---

70 *Informe de Gestión 2005*, p. 07.

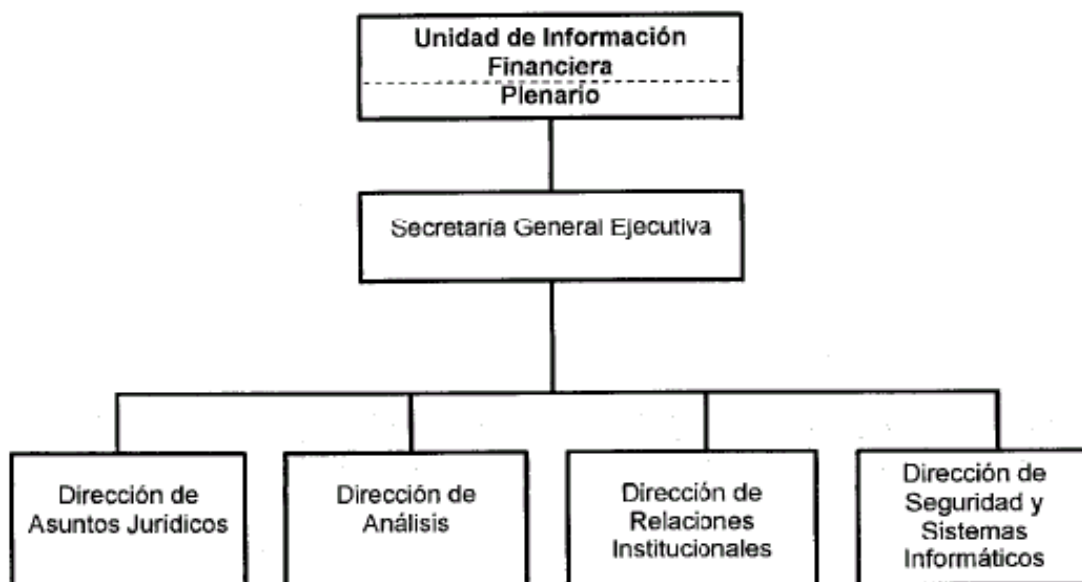
71 Art. 2º do Decreto 1.038/2003, que aprova a estrutura organizativa da UIF argentina.

72 Ao contrário dos relatórios de inteligência produzidos pelo COAF, conforme se lê no relatório de auditoria feito para o TCU:

“98. A questão sobre o efeito probante das informações repassadas é questão complexa envolvendo aspectos não só jurídicos, como também operacionais e financeiros. Segundo o Coaf, ‘As informações prestadas [...] são de ‘inteligência’ e, portanto, requerem, de um modo geral, investigações complementares que permitam a coleta de provas para a instauração do respectivo processo judicial. Esforços têm sido envidados para apresentar as informações de maneira mais útil possível aos usuários, a exemplo das recentes modificações feitas em relatórios encaminhados às autoridades competentes, que passaram a indicar o banco, agência e número de conta e apresentar a informação de forma estruturada e ao mesmo tempo amigável’ [...]. Portanto, a situação atual não permite que as informações encaminhadas para as esferas de investigação e de julgamento tenham efeito probante por si mesmas para integrar o processo jurídico, ou seja, o Ministério Público e Polícia Federal precisaram [*sic*] [...] coletar novamente todas as provas correspondentes às informações recebidas do Coaf. Não obstante a importância do comunicado para a deflagração da investigação, vislumbra-se que o ideal seria que essas informações fossem suficientemente robustas e que não precisassem de duplicidade de trabalho. [...]”.

73 Conforme se lê no *Informe de Gestión 2005*, p. 05:

“[...]; constituyéndose ésta [UIF] en el nexo institucional entre el sector económico-financiero, de quien recibe los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS), y el Ministerio Público (MP), a quien transmite la información debidamente analizada a efectos de que por su intermedio se promueva la acción penal”.



*Fonte: Decreto 1.038/2003, Anexo I.*

A “Secretaría General Ejecutiva” tem a atribuição precípua de “coordinar todas las acciones que lleve a cabo la Unidad de Información Financiera, como consecuencia de las decisiones y directivas adoptadas por el Plenario” (decreto 1.038/2003, Anexo II).

A “Dirección de Asuntos Jurídicos”<sup>74</sup> tem a atribuição precípua de “emitir dictámenes jurídicos en todos los reportes de operaciones sospechosas, en el marco del Régimen Penal Administrativo previsto en el Capítulo IV de la Ley N° 25.246” e “asesorar legalmente a la Unidad de Información Financiera. Representar al Estado en las causas de competencia de la UIF” (mesmo decreto, mesmo anexo).

A “Dirección de Análisis”<sup>75</sup> tem a atribuição precípua de “entender en todo lo relativo al análisis, el tratamiento y la transmisión de información a los efectos de prevenir e impedir el lavado de activos provenientes de los delitos tipificados en el artículo 6° de la Ley N° 25.246” (mesmo decreto, mesmo anexo).

A “Dirección de Relaciones Institucionales”<sup>76</sup> tem a atribuição precípua de “entender en todo lo relativo a las relaciones con organismos públicos, nacionales, provinciales o municipales, internacionales y extranjeros y con personas físicas o jurídicas, públicas o

<sup>74</sup> Informe de Gestión 2002, p. 09, e Informe de Gestión 2003, p. 09.

<sup>75</sup> Idem, p. 10, ibidem, p. 10.

<sup>76</sup> Idem, p. 11, ibidem, p. 11.

privadas y en lo referente al diseño a implementación de planes de capacitación y entrenamiento desarrollados por la Unidad de Información Financiera” (mesmo decreto, mesmo anexo).

A “Dirección de Seguridad y Sistemas Informáticos”<sup>77</sup> tem a atribuição precípua de “diseñar, desarrollar y administrar los sistemas de Información de la Unidad de Información Financiera, como así también los sistemas de seguridad de la misma” (mesmo decreto, mesmo anexo).

A estrutura da UIF argentina e a organização de seu funcionamento são muito parecidos com as do COAF<sup>78</sup>, tendo domicílio na capital federal (e podendo estabelecer agências regionais no resto do país), e formada pela Presidência, Vice-Presidência, Conselho e Secretaria Executiva. O Presidente e o Vice-Presidente da UIF são nomeados pelo Presidente da República por indicação do Ministro da Justiça e Direitos Humanos. O Conselho (“Consejo Asesor”) é formado por representantes dos seguintes organismos estatais (todos os conselheiros - chamados “vocales” - também são nomeados pelo Presidente da República por indicação dos titulares dos organismos aos quais estão subordinados):

- a) “Banco Central de la República Argentina”;
- b) “Administración Federal de Ingresos Públicos”;
- c) “Comisión Nacional de Valores”;
- d) um especialista em temas relacionados com a lavagem de capitais oriundo da “Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico de la Presidencia de la Nación”;
- e) “Ministerio de Justicia y Derechos Humanos”;
- f) “Ministerio de Economía y Producción”;

---

<sup>77</sup> Idem, p. 10, ibidem, p. 12.

<sup>78</sup> Inclusive no que se refere ao problema do espaço físico onde funciona a UIF, como se lê no *Informe de Gestión 2003*, p. 28:

“En ocasión de remitir a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación las respuestas al pedido de informes que la misma realizara (Proyecto de Resolución 5348-D-02), se puso de manifiesto que el espacio físico ocupado por la Unidad de Información Financiera fue cedido en comodato por el Banco Central de la República Argentina (BCRA), y no contaba entonces con las medidas de seguridad requeridas conforme el carácter sensible de las labores encomendadas a la UIF.

Con la finalidad de revertir esta delicada situación se trabajó en el diseño e implementación de un esquema de seguridad con controles de acceso al piso (sistema de lectores de tarjetas), vigilancia por circuito cerrado de televisión, acceso limitado a las áreas de trabajo en las que se trata con información de carácter sensible y una guardia permanente del personal del Servicio Penitenciario Federal”.

g) “Ministerio del Interior”.

Os mandatos de todos (Presidente, Vice-Presidente e Conselheiros) têm duração de quatro anos, podendo ser renovados indefinidamente.

A UIF argentina também enfrentou problemas com relação à proteção do sigilo fiscal e bancário, como se vê em seus “*Informes de Gestión*”<sup>79</sup>. Diversas entidades financeiras (destacadamente instituições bancárias) opuseram o sigilo bancário contra os pedidos de informação feitos pela UIF, e a “*Administración Federal de Ingresos Públicos*” (AFIP) opunha o sigilo fiscal – neste caso, quando a própria AFIP comunicava uma suspeita de lavagem de capitais à UIF, acabava opondo o sigilo fiscal quando a UIF pedia informações complementares sobre a comunicação feita pela própria AFIP. Tal situação esvaziava a capacidade da UIF de cumprir sua função institucional, levando-a a recorrer à Justiça para obter informações necessárias ao seu trabalho de investigação – o que gerou uma “judicialização” de um processo que deveria ser estritamente administrativo, tirando a agilidade necessária para a UIF e contrariando os fins pelos quais a lei anti-lavagem foi feita.

Após alguns anos de discussões jurídicas travadas na Justiça argentina, o Legislativo aprovou a Lei nº 26.087, de 24/04/2006, que alterou a Lei nº 25.246 e expressamente impõe o dever aos sujeitos obrigados pela lei de prestar informações à UIF quando por ela requeridas. Quanto à AFIP, esta só está obrigada a comunicar informações complementares quando a investigação da UIF tenha sido provocada pela própria AFIP – quando a UIF investiga um caso que não foi provocado pela AFIP, mas precisa de informações fiscais sobre os investigados, deve requerê-las judicialmente<sup>80</sup>.

---

79 *Informe de Gestión 2003*, p. 33 e ss.; *Informe de Gestión 2004*, p. 29 e ss.; e *Informe de Gestión 2005*, p. 42 e ss.

80 *Informe de Gestión 2006*, p. 30 e ss., e *Informe de Gestión 2007*, p. 18.

## 6. Unidade de Inteligência Financeira nos Estados Unidos

A UIF norte-americana (chamada localmente de FinCEN – *Financial Crimes Enforcement Network*), foi uma das primeiras a ser criada (25/04/1990<sup>81</sup>, sendo também um dos membros fundadores do Grupo de Egmont), e é, obviamente, uma das UIF mais poderosas e influentes do mundo, sendo responsável até mesmo pelo sistema de segurança e transmissão de dados do Grupo de Egmont – o *Egmont Secure Web*<sup>82</sup>. O FinCEN tem a função institucional de implementar administrativamente o BSA<sup>83</sup>, e funciona subordinado ao Departamento do Tesouro dos EUA<sup>85</sup>, seguindo o modelo administrativo de UIF. O FinCEN

81 *Treasury Order Numbered 105-08*, por ato do Secretário do Tesouro.

82 *Third mutual evaluation report on anti-money laundering and combating the financing of terrorism – United States of America*, FATF/GAFI, 2006, p. 65.

83 “The Currency and Foreign Transactions Reporting Act, also known as the Bank Secrecy Act (BSA), and its implementing regulation, 31 CFR 103, is a tool the U.S. government uses to fight drug trafficking, money laundering, and other crimes.

Congress enacted the BSA to prevent banks and other financial service providers from being used as intermediaries for, or to hide the transfer or deposit of money derived from, criminal activity. The Office of the Comptroller of the Currency (OCC) monitors national bank compliance with the BSA and 31 CFR 103”.

(*Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering – Comptroller's Handbook*. Comptroller of the Currency/Administrator of National Banks. Setembro de 2000. Revisado para publicação em web, Dezembro de 2000, p. 01).

84 “In 1970, Congress passed the Currency and Foreign Transactions Reporting Act commonly known as the 'Bank Secrecy Act', which established requirements for recordkeeping and reporting by private individuals, banks, and other financial institutions. The BSA was designed to help identify the source, volume, and movement of currency and other monetary instruments transported or transmitted into or out of the United States or deposited in financial institutions. The statute sought to achieve that objective by requiring individuals, banks, and other financial institutions to file currency reports with the U.S. Department of the Treasury (U.S. Treasury), properly identify persons conducting transactions, and maintain a paper trail by keeping appropriate records of financial transactions. These records enable law enforcement and regulatory agencies to pursue investigations of criminal, tax, and regulatory violations, if warranted, and provide evidence useful in prosecuting money laundering and other financial crimes”.

e

“FinCEN, a bureau of the U.S. Treasury, is the delegated administrator of the BSA. In this capacity, FinCEN issues regulations and interpretive guidance, provides outreach to regulated industries, supports the examination functions performed by federal banking agencies, and pursues civil enforcement actions when warranted. FinCEN relies on the federal banking agencies to examine banks within their respective jurisdictions for compliance with the BSA. FinCEN's other significant responsibilities include providing investigative case support to law enforcement, identifying and communicating financial crime trends and patterns, and fostering international cooperation with its counterparts worldwide”.

(*Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering – Examination Manual*. Federal Financial Institutions Examination Council. 2006, p. 01 e 05, respectivamente).

85 *Third mutual evaluation report, op. cit.*, p. 16:

“65. Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN): FinCEN is a bureau within the Treasury. In addition to being the financial intelligence unit (FIU) of the U.S., FinCEN is responsible for the development, issuance, administration and civil enforcement of regulations implementing the BSA; in concert with the IRS [*Internal Revenue Service*], for collecting and maintaining BSA data and providing government-wide data access service to information collected under the BSA and other data; and, in concert with the federal functional regulators, certain self-regulatory organizations and the IRS, for ensuring compliance with that

teve seus poderes<sup>86</sup> e atribuições<sup>87</sup> bastante ampliados pelo *USA Patriot Act*<sup>88</sup>, de 2001 – aprovado pelo Congresso americano logo após os atentados terroristas de 11 de setembro. O Diretor do FinCEN é nomeado pelo Secretário do Tesouro.

Toda a informação estratégica (e protegida por sigilo fiscal e bancário) sobre operações suspeitas de lavagem de capitais (e financiamento do terrorismo) é reunida pelo

---

regime. The agency is also charged with protecting the integrity and confidentiality of the information collected under the BSA and for accounting for the proper use of that information”,

e, na p. 62:

“274. FinCEN (which was created in 1990) is the financial intelligence unit of the U.S. The USA PATRIOT Act of 2001 re-established FinCEN as a bureau within the Treasury. The authority of the Secretary of the Treasury to administer Title III of the BSA (codified at 31 USC 5311-et. seq. With implementing regulations at 31 CFR Part 103) has been delegated to the Director of FinCEN.

275. The mission of FinCEN is to fulfill the duties and powers assigned to the Director by the USA PATRIOT Act (codified in relevant part at 31 USC 310(b)), support law enforcement efforts, foster interagency and global co-operation against domestic and international financial crimes, and provide U.S. policy makers with strategic analysis of domestic and worldwide trends and patterns (Treasury Order 180-01 dated 26 September 2002). FinCEN works toward those ends through information collection, analysis and sharing, as well as technological assistance and innovative, cost-effective implementation of the BSA and other Treasury authorities that have been assigned to it. FinCEN is considered to be a law enforcement support agency, although it has no criminal investigative or arrest authority. As the sole administrator of the BSA, FinCEN retains a high-degree of operational independence”.

86 Dentre os quais aplicar sanções administrativas:

“Pursuant to 12 USC 1818(i) and 31 USC 5321, the federal banking agencies and FinCEN, respectively, can bring civil money penalty actions for violations of the BSA. Moreover, in addition to criminal and civil money penalty actions taken against them, individuals may be removed from banking pursuant to 12 USC 1818(e)(2) for a violation of the AML laws under Title 31 of the U.S. Code, as long as the violation was not inadvertent or unintentional. All of these actions are publicly available”.

(*Examination Manual, op. cit.*, p. 10).

Porém, há uma grande dose de prudência na aplicação de tais penalidades, uma vez que o exame de um caso de lavagem de capitais é bastante complexo, dependendo de informações originárias de várias fontes, e o dever direto e imediato de identificar tais casos é do Estado, não dos particulares:

“FinCEN has been reluctant to impose a civil money penalty against a bank, unless the violations were numerous, flagrant, and long-standing. The OCC should not refer matters that will not result in any action by FinCEN. CTR violations that involve otherwise exemptible customers under the BSA should not be referred to FinCEN. In addition, FinCEN has never penalized a bank exclusively for record keeping violations”.

(*Comptroller's Handbook, op. cit.*, p. 80).

87 Além de receber relatórios de operações suspeitas, como toda e qualquer UIF, enviados por entidades do mercado financeiro (principalmente instituições bancárias), o FinCEN ainda dispõe de um serviço *hotline*:

“295. FinCEN disseminates financial information to domestic authorities for investigation in a number of ways. In 2001, FinCEN put in operation a hotline encouraging financial institutions to report suspicious transactions that may relate to terrorist activity by calling FinCEN’s HOTLINE which is operational 7 days a week, 24 hours a day. The purpose of the HOTLINE is to facilitate the immediate transmittal of this information to law enforcement. This HOTLINE provides law enforcement and other authorized recipients of SAR information with details of the suspicious activity in an expedited fashion. Using the HOTLINE is

FinCEN, e somente ele, como regra geral, tem o poder institucional de transmiti-la<sup>89</sup>.

---

voluntary and is not a substitute for an institution's responsibility to file a SAR in accordance with applicable regulations”

(*Third mutual evaluation report, op. cit.*, p. 63), e

“If a bank knows, suspects, or has reason to suspect that a customer may be linked to terrorist activity against the United States, the bank should immediately call FinCEN’s Financial Institutions Terrorist Hotline at the toll-free number: 866-556-3974. Similarly, if any other suspected violation — such as an ongoing money laundering scheme — requires immediate attention, the bank should notify the appropriate federal banking and law enforcement agencies. In either case, the bank must also file a SAR [*Suspicious Activity Report*, ou “relatório de operação suspeita”]”

(*Examination Manual, op. cit.*, p. 64, nota 56).

88 *Uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism Act of 2001, Public Law 107-56, de 26/10/2001, sec. 361(a)(1)(2)§310*, que modificou o *U.S. Code*.

89 *Third mutual evaluation report, op. cit.*, p. 64:

“301. In general, a federal, state, or local government agency may not re-disseminate BSA information to another government agency or to any other person without first obtaining FinCEN’s approval (which may be obtained on an expedited basis in the extremely rare case where the information is required on an urgent basis). However, there are a few exceptions.

302. For instance, a federal, state or local government agency may disclose BSA information to another federal, state or local government agency that is working on the same (or related) investigation or prosecution. Likewise, federal, state or local government agencies may also disclose BSA information to each other, provided that they are members of the same joint task force and the sharing of the information is in furtherance of the joint task force’s common objectives. In both cases, the information sharing is subject to a number of conditions, including: (1) the receiving agency must sign in advance a written acknowledgement which reflects its understanding that no further dissemination of the information may be made without the prior approval of FinCEN; (2) each BSA Report or item of BSA information being shared must contain the warning statement pertaining to its use and further re-dissemination; (3) copies of the acknowledgment form must be maintained by the federal, state or local government agency; and (4) in the case of joint task forces, a record of each disclosure of BSA information to task force participants shall be kept. Such records must be provided to FinCEN upon its request. FinCEN made 48 such requests in fiscal year 2004”.



## 7. Conclusão

Recentemente saiu a seguinte notícia na imprensa nacional:

“A CVM (Comissão de Valores Mobiliários) pretende estreitar o trabalho com a Polícia Federal na apuração de casos que envolvam vazamento de informação privilegiada e demais crimes do mercado financeiro, como aconteceu com a Operação Satiagraha. No episódio, a CVM só ficou sabendo do caso após a deflagração da operação.

Segundo a presidente da CVM, Maria Helena Santana, a autarquia poderia ter ajudado na operação, por conhecer melhor os procedimentos do mercado e conduzir outros processos envolvendo os bancos e profissionais investigados. 'Teria sido ideal receber essa informação antes. Vamos discutir isso e ver em que medida é possível [estreitar a relação], dada a limitação de cada órgão', disse.

A CVM estuda ainda uma forma de facilitar o trânsito de informações que envolvam sigilo bancário do Banco Central para outros órgãos reguladores, sem ter de recorrer à Justiça.

Santana afirma que já tem um relacionamento bem-sucedido há quase dois anos com o Ministério Público, em que conseguiu bloquear os ganhos que dois investidores teriam tido a partir do uso de informação privilegiada sobre a venda do grupo Ipiranga à Petrobras.

'Precisamos aprofundar a coordenação com outros órgãos do Estado, como a Polícia Federal, para que todos os recursos à disposição do Estado possam ser somados e combinados, e para que a gente tenha mais sucesso nas investigações desse tipo de situação, que é extremamente difícil de punir'.

Segundo ela, a CVM tem trabalhado para reduzir os prazos nos processos de vazamento de informação. 'É um desafio reunir provas e investigar. Por outro lado, o critério para que você consiga demonstrar a informação privilegiada não exige que se tenha a foto do cara ou a gravação telefônica dele passando a dica ou recebendo'<sup>90</sup>.

Note-se que tanto a CVM como o Departamento de Polícia Federal são integrantes do COAF, e no entanto o Conselho sequer foi mencionado na referida reportagem. Ora, já existe, institucionalmente, um canal de comunicação entre Polícia Federal e CVM para se apurar delitos contra a ordem financeira (os quais são crimes antecedentes ao crime de lavagem de capitais) – chama-se COAF.

Ao longo da presente monografia foi mencionado o problema da interação entre os diferentes organismos estatais que compõem o COAF. Tal problema não deriva tão-somente de um certo corporativismo de cada carreira pública, mas principalmente pelo método de

---

90 Jornal “Folha de S. Paulo”, de 26/06/2008.

trabalho e escopo institucionais pelos quais se orientam<sup>91</sup>. Daí a dificuldade de se estabelecer uma relação institucional estável e permanente, previsível e confiável. 10 anos não é um período curto para a consolidação de tal relação entre organismos tão diferentes<sup>92</sup> – mas, além dos problemas internos do organismo estatal, juntem-se os problemas externos, como a criação longa e ainda não consolidada de uma cultura jurídica (interpretação e aplicação das normas jurídicas) nacional de combate à lavagem de capitais<sup>93</sup>, o qual é um crime complexo, que exige especialização, cuja investigação demanda muito tempo e trabalho de peritos de diversas áreas do conhecimento – direito, economia, finanças, contabilidade, etc<sup>94</sup>.

As unidades de inteligência financeira são criação do direito internacional praticamente sem estudos (jurídicos) na doutrina nacional<sup>95</sup>, o que compromete o próprio

91 Veja-se, p. ex., a crítica do Procurador-Geral da República:

“O procurador-geral da República, Antonio Fernando de Souza, pediu, durante a cerimônia de celebração dos 10 anos de existência do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), ligado ao Ministério da Fazenda, uma maior cooperação entre os órgãos responsáveis pelo combate ao crime organizado no Brasil. Ao Coaf cabe a competência de comunicar crimes financeiros, ou tentativas de lavagem de dinheiro aos órgãos competentes, como Banco Central e Ministério Público, entre outros.

Apesar das melhoras nos últimos anos, Antonio Fernando de Souza avaliou que ainda existem 'deficiências' no Brasil.

‘É comum os órgãos se fecharem. Vêm-se como concorrentes, o que nada tem a ver com o interesse público. Enquanto órgão estatais [*sic*] perdem tempo com divergências e competições, a criminalidade ganha espaço. Afinal, nosso objetivo é igual. Queremos um Estado eficiente e que saiba reagir à altura aos desafios', disse ele durante a cerimônia. Ele propôs que seja criada uma 'rede estável e permanente' que facilite a troca de informações entre os órgãos”.

(Portal G1, de 03/03/2008).

92 Segundo o Relatório de Atividades de 2004 da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro, produzido pelo Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD), o principal problema identificado nas políticas de combate à lavagem de capitais foi a “[...] *falta de articulação e de atuação estratégica coordenada do Estado*” (p. 05).

93 Apenas no início de 2008 o STF julgou constitucional (HC 88.660) a criação (em 2003) das varas especializadas federais para o julgamento do crime de lavagem de capitais – que ainda não têm congêneres nas Justiças Estaduais. Veja-se, também, p. ex., a atual discussão sobre os grampos telefônicos promovidos pela Polícia Federal e autorizados por juízes. Ora, a coleta de indícios e provas de crimes financeiros exige intenso trabalho de inteligência, de análise técnica e especializada de documentos que funcionem como elemento material do cometimento de um delito. De que adianta ouvir numa gravação conversas e tratativas (tantas vezes vagas, gerais, com forte carga subjetiva) sobre o cometimento do delito de lavagem de capitais se não houver uma investigação que consiga a prova documental material desse crime? E tal prova tão-somente será obtida através da análise minuciosa de documentos e registros de diversas espécies, originários de diversas fontes, demandando estudo multidisciplinar das operações/transações econômico-financeiras praticadas. Talvez não estivéssemos discutindo os pretensos abusos cometidos pelo Estado no caso dos grampos telefônicos se os juízes tomassem atitudes menos ortodoxas na condução de seus julgamentos: ao invés de depender das investigações policiais (utilizando-se a força bruta de grampos, buscas e apreensões, prisões cautelares, que devem sempre ser empregados como último recurso), buscar as investigações de outros órgãos técnicos e especializados da Administração Pública, as quais são mais sutis, eficazes (juridicamente) e eficientes (politicamente) no combate aos chamados “crimes do colarinho branco”. Por outro lado, cabe lembrar que os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público criticam justamente a falta de colaboração dos órgãos da Administração Pública nas investigações criminais.

94 Veja-se a pesquisa do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal “Uma análise crítica da lei dos crimes de *lavagem de dinheiro*”, n. 09, 2002.

95 Há uma tese de mestrado pelo Instituto de Economia da UNICAMP defendida por Gerson Luís Romantini,

entendimento que se tem sobre o COAF – sua função institucional, a organização de seu funcionamento e sua estrutura articulada no aparato estatal. Os Ministérios da Justiça e da Previdência Social têm assentos representativos no Conselho assegurados por decreto presidencial, sem previsão legal, desde 2003, e até hoje essa ilegalidade não foi sanada – uma ilegalidade muito grave, pois trata-se de um órgão público com acesso ao sigilo fiscal e bancário de particulares, segundo a Lei Complementar 105/2001. Porém, o Legislativo nada fez contra o arbítrio praticado pelo Executivo, e o Judiciário parece não ter recebido nenhuma impugnação contra tal ato – justamente porque o COAF é um órgão operacionalmente fraco, destituído do poder fático de fiscalização<sup>96</sup>.

O COAF tem representantes importantes das mais diversas carreiras de Estado, e seria um retrocesso eliminar o assento de algumas delas – a posição da CGU, p. ex., criticada pelo relatório de auditoria do TCU, é relevante para o COAF, segundo as diretrizes da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCLA), que define as Pessoas Politicamente Expostas. A composição do Conselho parece ser muito boa, do ponto de vista multidisciplinar que o combate à lavagem de ativos demanda, apenas havendo algumas distorções que, no geral, não o afetam tão negativamente como se poderia pensar – p. ex., não faz sentido haver um assento para o representante do Ministério da Justiça e outro para o representante do Departamento de Polícia Federal. Cabe lembrar a ressalva apontada pelo relatório de auditoria do TCU, de que não há no Conselho um representante da Secretaria de Previdência Complementar – embora haja um assento para o representante do Ministério da Previdência Social. Frise-se que os conflitos de competência (tanto em sentido negativo como em sentido positivo) na apuração de indícios delituais, entre os organismos componentes do COAF, são um dos entraves ao seu regular e eficiente funcionamento.

Não há que se falar mais na possível transferência do COAF do Ministério da Fazenda para o Ministério da Justiça – discussão essa absolutamente conjuntural, feita num

---

na qual o autor defende que o aparato institucional brasileiro de combate à lavagem de ativos é um dos mais avançados do mundo, mas operacionalmente ainda nulo em termos de resultados concretos devido à debilidade de sua estrutura.

96 Como exemplo, uma simples consulta no site do COAF mostra que a BOVESPA não está registrada em seu cadastro como pessoa obrigada nos termos do art. 9º da Lei 9.613/1998, o que deveria resultar em sanção administrativa, até hoje, ao que parece, não aplicada. Ademais, o próprio relatório apresentado ao TCU, tantas vezes citado e transcrito na presente monografia, foi produzido pela seguinte razão: “1. Motivou essa representação o paradoxo existente entre o reconhecimento internacional de que o Estado brasileiro tem-se estruturado para combater a ‘lavagem de dinheiro’ e a falta de resultados práticos proporcionados por essa estrutura, como, por exemplo, a ausência de qualquer condenação judicial por ‘lavagem de dinheiro’ até 2003”.

momento de modernização do Departamento de Polícia Federal e outros órgãos do Ministério da Justiça, o qual já possui o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), órgão criado pelo Decreto 4.991/2004 e que atua no âmbito da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça. No combate à lavagem de capitais, o DRCI rivaliza fortemente com o COAF, tendo também acesso a informações do Banco Central e as do próprio COAF, além de ter uma infra-estrutura e quadro de servidores muito mais adequada e eficiente.

Também é exagero querer transformar o COAF numa agência reguladora – na experiência internacional, apenas uma pequena minoria de unidades de inteligência financeira têm autonomia financeira e funcional, sendo a grande maioria vinculada a um organismo do Estado. Se o objetivo é adequar sua infra-estrutura às suas atribuições, siga-se o exemplo do DRCI. Autarquia não é sinônimo de incolumidade ético-funcional – veja-se o caso da ANATEL e as negociações entre os grupos empresários Brasil Telecom e Oi, amplamente noticiados pela imprensa nacional.

É problemático também que o COAF dependa visceralmente das informações comunicadas pelas pessoas obrigadas segundo a lei. O COAF não tem poder efetivo de fiscalização – e se há fiscalização, é feita por outros organismos do Estado componentes do Conselho. Muitas vezes, nos relatórios de atividades apresentados, fica difícil separar, p. ex., quando é o COAF que aplicou uma sanção administrativa ou o BACEN a pessoa obrigada pela lei e fiscalizada pelo último. Algumas vezes o COAF toma a si a titularidade da aplicação de uma sanção que na verdade foi aplicada por um de seus membros, respeitante às normas anti-lavagem de capitais.

O COAF ainda não se firmou como unidade central, nacional (seu escritório em Brasília é insignificante, não se tendo registro de suas atividades em outras partes do país), fragmentado que está entre seus diversos membros<sup>97</sup>. Mas parece servir bem como ponto de

---

97 E isso vem se arrastando há muito tempo, desde as Metas da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro de 2004:

“Objetivo 3

Aferir objetivamente e aumentar a eficiência do Sistema Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro, de Recuperação de Ativos e de Cooperação Jurídica Internacional.

Meta 13

Providenciar a estruturação definitiva do COAF (substituindo os atuais cargos DAS temporários).

Responsável: C.CIVIL

Prazo: 31/3/2004”

confluência entre os diversos organismos estatais encarregados da tarefa de investigar indícios de lavagem de capitais. Ao invés de se criar múltiplos convênios de cooperação entre esses diversos organismos, criou-se um âmbito próprio de troca de informações e experiências, onde se pode confrontar dados obtidos de diversas fontes.

## BIBLIOGRAFIA

*Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering – Comptroller's Handbook*. Comptroller of the Currency/Administrator of National Banks. Washington, EUA. Setembro de 2000. Revisado para publicação em web, Dezembro de 2000.

*Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering – Examination Manual*. Federal Financial Institutions Examination Council. Washington, EUA. 2006.

*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.

*Informes de Gestión 2002 a 2007 da Unidad de Información Financiera*. Buenos Aires, Argentina.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, 10ª ed.

MEDAUAR, Odete, e AMARAL, Marcos. *Responsabilidade Administrativa – A Legislação de “Lavagem de Dinheiro”*, Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, nº 119, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, 32ª ed.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Malheiro, 2007, 22ª ed.

Processo TC-020.664/2003-2, do Tribunal de Contas da União, com acórdão publicado no Diário Oficial da União em 29/08/2005.

*Reference Guide to Anti-Money Laundering (AML) and Combating the Financing of Terrorism (CFT)*. World Bank. Washington, EUA. 2004.

Relatórios de Atividades do COAF 1999 a 2007. Brasília.

Relatório de Atividades de 2004 da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro.

Relatório Final dos Trabalhos da CPMI “dos Correios”, vol. III, Brasília, 2006.

*Third Mutual Evaluation Report Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism – Portugal.* FATF/GAFI. Paris, França. 2006.

*Third mutual evaluation report on anti-money laundering and combating the financing of terrorism – United States of America.* FATF/GAFI. Paris, França. 2006.

*Uma análise crítica da lei dos crimes de lavagem de dinheiro.* Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal. Revista n. 09, 2002.

**ANEXO** (exemplo de Comunicação de Operação Suspeita – disponível em [www.mp.sc.gov.br/portal/site/conteudo/cao/ccr/agenda/palestra\\_%20wannine.ppt](http://www.mp.sc.gov.br/portal/site/conteudo/cao/ccr/agenda/palestra_%20wannine.ppt), visto em 18/08/2008)



**Ministério da Fazenda**

**Conselho de Controle de Atividades Financeiras**

SAS Qd. 03 Bl. "O" Edifício Órgãos Regionais do MF, 7º Andar – CEP: 70070-100  
Brasília – DF – Fone: (61) 412-4746 • Fax: (61) 226-0641- e-mail: [coaf@fazenda.gov.br](mailto:coaf@fazenda.gov.br)

**SIGILOSO**

(§ 1º, art. 25 da Lei nº 8.159/91)

Ofício nº 2519 - Coaf-MF

Brasília (DF), 25 de março de 2004.

A Sua Senhoria a Senhora,

Procuradora Chefe  
Procuradoria da República


**Assunto: Comunicação de indícios de “lavagem” de dinheiro – Lei nº 9.613/98.  
Empreendimentos, Intermediações e Participações Ltda e outros.**

Senhora Procuradora,

Em decorrência das atribuições conferidas pelo artigo 14 da Lei nº 9.613, de 03.03.1998, este Conselho foi comunicado acerca de situações que apresentam, em tese, indícios da prática de crime de “lavagem” de dinheiro.

2. Assim, face o disposto no artigo 15 da supracitada Lei, encaminho a Vossa Senhoria o anexo relatório contendo informações sobre o assunto.

Atenciosamente,

  
Antonio Gustavo Rodrigues  
Presidente



**SIGILOSO**

(§ 1º, art. 23 da Lei n.º 8.159/91)

**DADOS DA OPERAÇÃO**

Data(s) Período da(s) Comunicação(ões)	09/2003 a 03/2004	
Data(s) Período da(s) Ocorrência(s)	Vários	
Valor da Movimentação/Ocorrência	38,6	R\$ Milhões

**CITADOS NA COMUNICAÇÃO:**

Nome/Razão Social –	CPF/CNPJ	Comunicante/Agência	Conta n°	Valor R\$ Milhões
Empreendimentos, Intermediações e Participações Ltda	070/0001-01	Bco. Sudameris Brasil/Ag. Itaim/São Paulo (SP)	0718-256033000-1	1,6
Empreendimentos, Intermediações e Participações Ltda	070/0001-01	Bco. Bradesco/Ag. Santa Cecília/São Paulo (SP)	0093-104600	11,5
Empreendimentos, Intermediações e Participações Ltda	070/0001-01	Bco de Crédito Nacional/Ag. Centro/São Paulo (SP)	0001-938347	25,5
<b>Total Geral</b>				<b>38,6</b>

**OUTROS ENVOLVIDOS:**

Nome/Razão Social –	CPF/CNPJ	Tipo de envolvimento
Dolonha	908-40	Sócio
Luciano	758-36	Sócio

RELATO:

Segundo um dos comunicantes, a empresa em tela recebe recursos da empresa EMPREENDIMENTOS INTERMEDIações E PARTICIPAções S/C LTDA, CNPJ 646/0001-54, que possui como sócios JOSÉ , CPF 338-49, com 0,01%, e a empresa TRADING S.A., empresa sediada no URUGUAI, cujo procurador é o próprio JOSÉ . Em 30/01/2002, JOSÉ (CPF 308-53) e LÚCIO (CPF 908-40) venderam a para os atuais sócios. Porém, segundo o comunicante, suspeita-se que LÚCIO continua a administrar a referida.

A empresa uruguaia sócia da , a TRADING SOCIEDAD ANONIMA, tem como sócios as uruguaias MARTA e JUDITH sendo que os Srs. ISRAEL constam como contadores da . Todas essas pessoas citadas constam do DOSSIE CARRIO na Argentina. O DOSSIE CARRIO foi formulado pela Deputada Argentina Elisa Carrió, que presidia uma CPI que procurava identificar as evasões de divisas da Argentina, e por consequência também lavagem de dinheiro.

Este Conselho tentou mais informações – sem sucesso – junto à Unidade Financeira de

*caae*

**SIGILOS**

(§ 1º, art. 23 da Lei n.º 8.159/91)

**Inteligência na Argentina.**

O Banco de Crédito Nacional comunica ainda que a movimentação da conta evidencia operações na Bovespa, BMF e Factoring, destacando os principais tomadores:

**OCORRÊNCIA(S) E/OU ENQUADRAMENTO(S) INFORMADOS PELO COMUNICANTE:**

Conforme tipificação contida na Carta-circular 2826, do Banco Central do Brasil:

- Contas que não demonstram ser resultado de atividades ou negócios normais, visto que utilizadas para recebimento ou pagamento de quantias significativas sem indicação clara de finalidade ou relação com o titular da conta ou seu negócio.
- Movimentação de recursos incompatíveis com o patrimônio, a atividade econômica ou a ocupação profissional e a capacidade financeira presumida do cliente.
- Movimentações feitas por pessoa física ou jurídica cujas transações ou negócios normalmente se efetivam por meio da utilização de cheques ou outras formas de pagamento.
- Movimentação de valores superiores ao limite estabelecido no art. 4º, inciso I, da Circular nº 2.852/98 - Banco Central, ou de quantias inferiores que, por sua habitualidade e forma, configurem artifício para a burla do referido limite. (Valor superior a R\$ 10 mil)