

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

MYLENE COMPLOIER

O PAPEL DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA NA  
PREVENÇÃO E REPRESSÃO AOS CRIMES PRATICADOS POR  
ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

DOUTORADO EM DIREITO

São Paulo

2019

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

MYLENE COMPLOIER

O PAPEL DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA NA PREVENÇÃO E  
REPRESSÃO AOS CRIMES PRATICADOS POR ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito Político e Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Gianpaolo Poggio Smanio.

São Paulo

2019

C736p Comploier, Mylene.

O Papel da Atividade de Inteligência Financeira na prevenção e  
Repressão aos Crimes Praticados por Organizações Criminosas /  
Mylene Comploier  
205 f. ; il.; 30 cm

Tese (Doutorado Político e Econômico) –  
Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019.  
Orientador: Gianpaolo Poggio Smanio.  
Bibliografia: f. 190-205.

1. Crime organizado. 2. Inteligência financeira. 3. Investigação  
financeira. 4. COAF. 5. Relatório de Inteligência Financeira. 6. Perda  
de bens. I. Smanio, Gianpaolo Poggio, *orientador*.  
II. Título.

CDDir 341.25373

MYLENE COMPLOIER

O PAPEL DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA NA PREVENÇÃO  
E REPRESSÃO AOS CRIMES PRATICADOS POR ORGANIZAÇÕES  
CRIMINOSAS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Letras da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção de título de Doutor em Direito Político e Econômico.

Aprovado em 19 de agosto de 2019.

BANCA EXAMINADORA



---

Prof Dr. Gianpaolo Poggio Smanio – Orientador  
Universidade Presbiteriana Mackenzie



---

Prof. Dr. Fábio Ramazzini Bechara  
Universidade Presbiteriana Mackenzie



---

Prof. Dr. Humberto Barrionuevo Fabretti  
Universidade Presbiteriana Mackenzie



---

Prof. Dr. Fernando Reverendo Vidal Akaoui  
Examinador Externo



---

Prof. Dr. Ricardo Andrade Saadi  
Examinador Externo

*Aos meus amados filhos e marido pela paciência, compreensão e tolerância em razão da minha ausência por inúmeras horas para a redação desta tese; à minha mãe, cuja dedicação, suporte e carinho são indescritíveis e ao meu pai Helmut Axel Comploier (in memoriam), pelas lições de vida.  
A todos aqueles cuja dedicação à sociedade aumenta com o passar dos anos.*

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, gostaria de expressar a minha mais profunda gratidão ao Professor Doutor Gianpaolo Poggio Smanio, meu orientador, por ter acreditado neste trabalho e pelas diretrizes, sempre pertinentes.

Também não posso deixar de expressar meus agradecimentos ao Professor Doutor Fábio Ramazzini Bechara, sempre aberto ao diálogo e grande incentivador. Suas observações e indicações bibliográficas foram fundamentais para aperfeiçoá-lo e chegar ao produto final. Ao meu querido examinador e amigo Fernando Reverendo Vidal Akaoui, por suas notas e perspicazes observações sobre essa pesquisa. Meus agradecimentos também aos demais Professores Doutores que aceitaram o convite para compor a Banca Examinadora.

Agradeço aos profissionais da Rede-Lab (Rede de Laboratórios de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro), aos agentes e analistas de promotoria do GAECO (Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado), aos analistas técnicos científicos e assessores de promotoria do CAEX (Centro de Apoio Operacional à Execução), ambos do Ministério Público de São Paulo e demais colaboradores, pela generosidade em doar parte do seu tempo para a realização da pesquisa que integra essa tese. Este trabalho, no formato em que foi desenvolvido, com pesquisa empírica, não teria sido possível sem o auxílio dos profissionais que aceitaram colaborar com o preenchimento do questionário e, posteriormente, cedendo seu tempo para entrevistas individuais sobre pontos que chamaram a atenção.

Meu muito obrigada às minhas queridas amigas e colegas de trabalho Tatiana Barreto Serra e Flávia Helena Gonçalves Teixeira pelo estímulo, paciência e apoio durante o período que redigi essa obra. Ao meu querido amigo Zenon Lotufo Tertius, também colega de trabalho, pela leitura e observações pertinentes.

Também não poderia deixar de registrar um agradecimento especial ao Nabil Alameddine, que cedeu seu escasso tempo livre para me auxiliar com a elaboração de alguns gráficos e ao Luiz Fernando Zilli Panassolo, pelo auxílio com a revisão.

Por fim, meu muito obrigada a todos os amigos e colegas que apoiaram e depositaram sua confiança neste projeto e que por razões de espaço não podem ser aqui nominados.

*Uma vez que se começa com o “porquê”, não se conclui nunca. As causas de tudo quanto acontece são como as dunas junto ao mar, [...] por detrás de cada promontório existe outro e, o “por isso” que ofereceria repouso, depara-se no confuso infinito”.*

Thomas Mann

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo o estudo do papel da atividade de inteligência financeira na prevenção e repressão aos crimes praticados por organizações criminosas. Para fazer frente a um novo modelo de criminalidade, transnacional e organizada, uma nova política criminal ganhou espaço na pauta internacional, na qual a cooperação jurídica internacional, criminalização da lavagem de dinheiro e perda de bens são componentes essenciais. A motivação desse tipo de criminalidade não se refreia apenas com a pena de prisão e somente pode ser contida se aliada a medidas de natureza patrimonial. Procurou-se investigar qual o papel da atividade de inteligência financeira na consecução dos objetivos citados, em seus aspectos preventivo e repressivo. No aspecto preventivo, analisou-se o papel da Unidade de Inteligência brasileira, o COAF e seu principal produto, o Relatório de Inteligência Financeira. O trabalho também versou sobre o aspecto repressivo da atividade de inteligência financeira. Linhas gerais da doutrina de inteligência foram trazidas ao trabalho e diferenciou-se inteligência e investigação. Embora tais atividades tenham uma linha divisória clara, percebe-se que não raras vezes, frente a fenômenos criminais graves, elas acabam se relacionando. Admite-se que o combate ao terrorismo e a outras formas de criminalidade grave e organizada somente pode se dar com o auxílio da atividade de inteligência, de sorte que necessário perscrutar em que termos e sob que limites e condições o ingresso de material de inteligência se dá no âmbito do processo penal. Por fim, com o escopo de subsidiar a apresentação de propostas, foi realizada uma pesquisa empírica com 54 investigadores financeiros de diversos Estados da Federação, lotados em diferentes instituições que serviu de subsídio para as propostas apresentadas ao final.

**Palavras-chave:** Crime organizado. Inteligência financeira. Investigação financeira. COAF. Relatório de Inteligência Financeira. Perda de bens.



## **ABSTRACT**

This thesis aims to study the role of financial intelligence in the prevention and repression of crimes committed by criminal organizations. In order to deal with a new transnational and organized crime model, a new criminal policy has gained space in the international agenda, in which international legal cooperation, criminalization of money laundering and confiscation are essential components. Prison sentences does not disrupt these criminals activities and can only be contained if allied to patrimonial measures. We sought to investigate the role of the financial intelligence activity in the achievement of the aforementioned objectives, in its preventive and repressive aspects. In the preventive aspect, the role of the Brazilian Intelligence Unit, COAF and its main product, the Financial Intelligence Report, was analyzed. The paper also dealt with the repressive aspect of financial intelligence activity. General lines of the doctrine of intelligence were brought to work, and intelligence and investigation were differentiated. Although such activities have a clear dividing line, one notices that not infrequently, in the face of serious criminal phenomena, they end up relating. It is accepted that combating terrorism and other forms of serious and organized crime can only be done with the aid of intelligence, so that it is necessary to examine in what terms and under what limits and conditions the entry of intelligence material in criminal proceedings. Finally, with the scope of subsidizing the presentation of proposals, an empirical research was carried out with 54 financial researchers from different States of the Federation, filled in different institutions that served as subsidy for the proposals that were presented at the end.

**Keywords:** Organized crime. Financial intelligence. Financial Intelligence Units. research. COAF. Financial Intelligence Report. Confiscation. Assets recovery.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
AML/CFT	Anti-money-laundering and Combating the Financing of Terrorism
BC	Banco Central
BND	Bundesnachrichtendienst
CIA	Central Intelligence Agency
CIRA	Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COF	Comunicação de Operações Financeiras
COPEI	Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação – Receita Federal
COS	Comunicação de Operações Suspeitas
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPC	Código de Processo Civil
CPP	Código de Processo Penal
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DCRED	Declaração de Operações com Cartão de Crédito
DGSE	Direction Générale de la Sécurité Extérieure
DIMOB	Declaração de Informações sobre Atividades Imobiliárias
DIPJ	Declaração de Informações Econômico-Fiscais de Pessoa Jurídica
DIRPF	Declaração de Ajuste Anual de Imposto Sobre a Renda de Pessoa Física
DMED	Declaração de Serviços Médicos
DNISP	Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública
DOI	Declaração sobre Operações Imobiliárias
DPREV	Declaração sobre a Opção de Tributação de Planos Previdenciários
DRCI	Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
FATF	Financial Action Task Force
FBI	Federal Bureau Investigation
FIU	Financial Intelligence Unit
FOCCO	Fórum de Combate à Corrupção
G-20	Group of Twenty
GAB	Gabinete de Administração de Bens
GAFI	Group d'Action Financière
GEOINT	Inteligência Geográfica
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
HUMINT	Inteligência de Fontes Humanas
IMINT	Inteligência de Imagens
KYC	Know Your Customer
LAI	Lei de Acesso à Informação
MARCCO	Movimento Articulado de Combate à Corrupção
ML/TF	Money-Laundering and Terrorism Financing
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSINT	Inteligência em Fontes Abertas
PEP	Pessoas Expostas Politicamente
REDE-LAB	Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia
RIF	Relatório de Inteligência Financeira

SFCI	Serviço Federal de Informações e Contra-Informações
SIGINT	Inteligência de Sinais
SIS	Secret Intelligence Service
SISBIN	Sistema Brasileiro de Inteligência
SISP	Subsistema de Inteligência de Segurança Pública
SNI	Serviço Nacional de Informações
SNJ	Secretaria Nacional de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TEDH	Tribunal Europeu de Direitos Humanos
UIF	Unidade de Inteligência Financeira
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 Comunicações feitas ao COAF pelos setores obrigados, por ano
- Figura 2 RIFs elaborados pelo COAF, por ano
- Figura 3 Comunicações recebidas *versus* RIF's produzidos
- Figura 4 Acórdãos e decisões com os termos "RIF", "Relatório de Inteligência Financeira" e "Relatório do COAF"
- Figura 5 Categorias de inteligência
- Figura 6 Diferenças entre inteligência e investigação
- Figura 7 Inteligência segundo UNODC
- Figura 8(a) Abrangência das respostas
- Figura 8(b) Abrangência das respostas
- Figura 9 Formação profissional de quem atua na área de investigações financeiras
- Figura 10 Grau de instrução
- Figura 11 Benefícios que podem ser obtidos com investigações financeiras
- Figura 12 Você, efetivamente, já participou de uma investigação financeira que foi útil para:
- Figura 13 Você já realizou investigações financeiras para auxiliar na elucidação de crimes não econômicos?
- Figura 14 Qual o impacto geral de uma investigação financeira na elucidação de crimes econômicos?
- Figura 15 Qual o impacto geral de uma investigação financeira na elucidação de crimes NÃO econômicos?
- Figura 16 Percepção sobre custos
- Figura 17 Priorização institucional
- Figura 18 Priorização institucional – negativa por instituição
- Figura 19 Crimes identificados por investigação financeira que não tinham sido vislumbrados no início da investigação
- Figura 20 Classificação de medidas para aperfeiçoamento das investigações financeiras
- Figura 21 Instrumentos utilizados para investigação financeira
- Figura 22 Utilidade da atuação em rede
- Figura 23 Melhor utilização da investigação financeira
- Figura 24 Por que a investigação financeira não é bem utilizada?

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA	15
2.1	Da política criminal focada na privação dos ganhos decorrentes de atividades ilícitas	15
2.2	Grupo de ação financeira (GAFI) e recomendações	26
2.3	Investigação e persecução patrimonial como condição de efetividade para perda de bens	27
3	A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA EM SEU ASPECTO PREVENTIVO	35
3.1	Modelos e características das unidades de inteligência financeira – as UIF’s estadunidense, alemã e britânica	38
3.2	O COAF como unidade de inteligência financeira brasileira	46
3.3	O relatório de inteligência financeira do COAF – notas conceituais, processo de elaboração e interface com sigilo bancário	49
3.4	Evolução da jurisprudência sobre a utilização do RIF no processo penal	68
4	INTELIGÊNCIA FINANCEIRA NA REPRESSÃO ÀS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS	75
4.1	A atividade de inteligência – origens, expansão, princípios e conceito	75
4.2	Panorama do sistema brasileiro de inteligência	83
4.3	Categorias ou sistemas de inteligência e o ciclo de produção do conhecimento	86
4.4	Inteligência <i>versus</i> investigação – diferenças entre inteligência financeira, investigação financeira e investigação patrimonial	97
4.5	O inter-relacionamento da atividade de inteligência com processo penal	108
5	DA PESQUISA REALIZADA – O PAPEL DA INVESTIGAÇÃO FINANCEIRA NO BRASIL	120
5.1	Apresentação do tema	120
5.2	Metodologia	122
5.3	Análise das respostas	125
5.4	Resultados	150
5.5	Propostas para conferir maior eficiência à política criminal focada na recuperação de ativos	153
5.5.1	Desenvolvimento de uma agenda nacional focada na recuperação de ativos	153
5.5.2	Aperfeiçoamento dos mecanismos de cooperação internacional	153
5.5.3	Compartilhamento de informações entre órgãos de Estado	159
5.5.4	Utilização e desenvolvimento de ferramentas de mineração de dados	163
5.5.5	Instituição de forças-tarefa e cooperação entre instituições	165
5.5.6	A adoção da perda alargada e a da ação civil de extinção de domínio	165
5.5.7	A proposta de instituição de agências regionais para a gestão de bens apreendidos	170
5.5.8	A alteração nas atribuições do COAF	174
6	CONCLUSÃO	176
	REFERÊNCIAS	179

## 1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 1980, fenômenos criminais globais demandaram uma estratégia também global para seu enfrentamento. No cenário mundial, as formas de contenção do crime organizado ganharam espaço na pauta internacional e diversos organismos se debruçaram sobre o tema. Por conseguinte, vários diplomas tendo como pano de fundo essa temática foram assinados por inúmeros países.

Essas convenções e tratados internacionais reforçam a importância da adoção de medidas concretas para o combate eficaz às organizações criminosas, à corrupção e à lavagem de dinheiro, posto que tais delitos têm, muitas vezes, alcance transnacional. As medidas concretas passam, necessariamente, por uma tríplice atuação: a criminalização da lavagem de dinheiro, a cooperação jurídica internacional e o confisco de bens.

Um dos principais aspectos atuais da luta contra a criminalidade grave e organizada consiste em privar os criminosos de seus ganhos ilícitos, com vistas a tornar as atividades ilegais menos lucrativas e, portanto, menos atraentes. Sem uma efetiva investigação financeira e patrimonial, será absolutamente inviável recuperar qualquer valor significativo das organizações criminosas, o que possibilitará a continuidade de suas atividades.

Nesse contexto – o de que o enfrentamento a esse tipo de criminalidade passa necessariamente pela conformação financeira do delito – surge o Grupo de Ação Financeira (FATF/GAFI), cuja missão principal é propor medidas, inclusive legais, de prevenção à lavagem de ativos, recuperação de ativos e de fortalecimento da cooperação jurídica internacional. Essas medidas são propostas através de Recomendações que foram adotadas por mais de 180 países e reconhecidas como o padrão internacional antilavagem de dinheiro e de combate ao financiamento do terrorismo. Diversas dessas Recomendações emitidas pelo GAFI têm como foco o papel da atividade de inteligência financeira, objeto deste estudo.

Uma adequada e tempestiva investigação financeira e patrimonial se mostra imprescindível nesse cenário. Além de identificar elementos de informação e provas que podem ser utilizadas no processo criminal, as investigações financeiras são importantes ferramentas para privar os criminosos dos recursos necessários para a continuidade de suas atividades ilícitas, demonstrando, desse modo, um potencial efeito disruptivo em relação às organizações criminosas.

O trabalho procura investigar qual o papel da atividade de inteligência financeira na consecução destes objetivos.

Para tanto, pretende-se lançar olhar sobre a atividade de inteligência, especialmente a inteligência financeira, e suas funções de prevenção e repressão à criminalidade grave e organizada.

A tese divide-se em quatro partes, além da Introdução e da Conclusão da pesquisa.

A primeira delas, logo após a Introdução, será dedicada a elementos gerais do tema e buscará apresentar os parâmetros iniciais para discussão. Nesse capítulo, será visto como se deu o desenvolvimento da política criminal focada na privação dos ganhos decorrentes de atividades ilícitas. Será apresentado como surgiu o Grupo de Ação Financeira e como se dá sua atuação, através de Recomendações. Também será abordada, em especial, a Recomendação 29, que trata especificamente sobre unidades de inteligência financeira.

Vistas as notas introdutórias e contextualizado o tema, passa-se ao capítulo 3, que tratará do enfoque preventivo da atividade de inteligência financeira. Nele, abordaremos, sob a ótica do GAFI, quais características uma Unidade de Inteligência Financeira deve possuir para ser assim reconhecida pela comunidade internacional. Pretende-se também examinar modelos e características de unidades de inteligência financeira de países como Estados Unidos, Alemanha e Reino Unido, não para indicá-los como modelos adequados, mas para contribuir com o debate sobre o modelo brasileiro, já que, recentemente, se cogitou transformar o COAF de uma UIF modelo administrativo para o modelo de uma agência (*law enforcement*), com poderes investigatórios.

O capítulo também estudará a unidade de inteligência financeira brasileira, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e um de seus produtos, o Relatório de Inteligência Financeira (RIF). Será abordado o processo de elaboração do relatório, sua interface com o sigilo bancário e a evolução jurisprudencial sobre sua utilização no processo penal. Buscar-se-á resposta para alguns destes questionamentos: o RIF pode dar início a uma investigação? Pode ser utilizado para propor medidas cautelares? Pode ser considerado peça de informação para o oferecimento de denúncia?

Pretende-se responder esses questionamentos por intermédio da análise da evolução jurisprudencial sobre o tema, realizada a partir de pesquisa empírica de decisões dos tribunais superiores catalogadas.

O capítulo 4, por seu turno, pretende estudar o conceito em que a atividade de inteligência se situa, qual seja, a atividade de inteligência em geral.

Para tanto, abordaremos, neste capítulo, alguns conceitos, fundamentos e princípios da atividade de inteligência de Estado (ou inteligência clássica), como também o ciclo de produção do conhecimento em geral e classificação das informações produzidas. Veremos

um panorama do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) para, então, tratarmos da diferença entre inteligência e investigação e, posteriormente, da interface entre inteligência e processo penal.

O estudo não pretende se deter com profundidade sobre os fundamentos da atividade de inteligência de Estado, posto que este não é o objeto desta pesquisa. Naturalmente, careceria de sentido uma pretensão de exaustividade nesse terreno, portanto, este estudo se limita a apresentar uma amostra das questões suscitadas com maior relevância, visando contribuir para ampliar o debate e sedimentar o solo para desenvolver alguns raciocínios. É ainda necessário para averiguar se a atividade de inteligência financeira é de fato uma atividade de inteligência ou não, e em que medidas e sob que condições pode haver uma interface da atividade de inteligência com o processo penal.

O capítulo 5 é a materialização de uma pesquisa empírica sobre a atividade de investigação financeira no Brasil. Serão buscadas as respostas para alguns desses questionamentos: Qual o perfil do investigador financeiro? Qual o nível de utilidade de uma investigação financeira para paralisar a atividade criminosa? E qual o nível de utilidade para identificar lavagem de dinheiro? É possível utilizar a investigação financeira para elucidar crimes não econômicos? A investigação financeira poderia ser melhor utilizada?

Percebeu-se útil a realização da pesquisa porque faltam estudos empíricos no Brasil sobre o tema.

A pesquisa apresentará resultados descritos a partir de estudo desenvolvido com 54 profissionais, denominados aqui de investigadores financeiros, que atuam diretamente em investigações financeiras realizadas por instituições diversas.

A amostra foi selecionada a partir do contato com partícipes da Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro (Rede-Lab), de contatos obtidos em grupos de combate à corrupção, como o Fórum de Combate à Corrupção (FOCCO-SP), e com agentes e analistas de promotorias dos Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado do Ministério Público de São Paulo.

Formulários semiestruturados foram encaminhados a profissionais que atuam no dia a dia com investigação financeira, dentre eles, analistas policiais, membros de Ministério Público, da Polícia Civil, da Polícia Federal, da Procuradoria do Estado, peritos/analistas técnicos científicos, analistas de promotoria, oficiais de promotoria, analista de diligências e agentes de serviço administrativo.

Dentre as finalidades da verificação estão realizar um diagnóstico sobre as características desse profissional, abrangendo desde sua área de formação, instituição em



que trabalha, Estado da Federação no qual atua, nível acadêmico, tempo na função atual, até suas percepções quanto à utilidade das investigações financeiras; apresentar um retrato fidedigno dos casos concretos em que efetivamente estes profissionais atuaram e, principalmente, o resultado atingido, para medir o grau de efetividade dessas investigações; comparar as impressões dos profissionais brasileiros com profissionais da mesma área de outros países para, ao final, apresentar propostas para maior efetividade das investigações financeiras e melhor aproveitamento de seu potencial em relação ao desenvolvimento da política criminal focada na privação de ilícitos de origem criminosa.

Naturalmente, fenômenos criminais graves não se combatem apenas com processo penal, mas também por intermédio da análise conjunta de outros instrumentos – políticos, antropológicos e sociológicos, por exemplo. No entanto, concebemos este estudo com o intento de contribuir para o debate sobre como as investigações financeiras podem colaborar para a política criminal focada na privação de ativos financeiros obtidos ilicitamente.

Em linhas gerais, estas são algumas das questões que o presente estudo objetiva investigar.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

### 2.1 Da política criminal focada na privação dos ganhos decorrentes de atividades ilícitas

É impossível falar em inteligência financeira, tanto em seus espectros preventivo como repressivo, sem adentrar, ainda que brevemente, no sistema antilavagem previsto na Lei n. 9.613/1998 e seu surgimento.

Observou-se, ao longo das últimas três décadas, o surgimento e a consolidação de uma nova política criminal em relação à criminalidade organizada, de espectro mundial, focada não apenas na aplicação de pena corporal, mas também na privação dos ganhos decorrentes dos ilícitos, sobretudo quando se tratar de atividades criminosas que tenham o lucro como escopo. A motivação econômica desse tipo de criminalidade não se refreia apenas com a pena de prisão e somente pode ser contida se aliada a medidas de natureza patrimonial<sup>1</sup>.

Conforme observado por João Conde Correia, “a palavra de ordem parece ser agora confiscar os proventos do crime e, assim, seguindo o velho adágio, demonstrar que ele não compensa: não há sistema que não o adote.”<sup>2</sup>. Vejamos, portanto, como e porquê se deu o desenvolvimento desse novo paradigma.

O crime organizado não é um fenômeno recente; remonta às origens da história da civilização. Para Ana Luiza Almeida Ferro, “a trajetória da criminalidade acompanhou a própria evolução das sociedades e suas civilizações”<sup>3</sup>. A autora relata que existem reminiscências de associações permanentes voltadas para o crime na figura dos piratas e bandoleiros, presentes nas sociedades rurais quando o poder do Estado apresentava-se frágil, e também nas associações de ladrões e charlatães. O mesmo se diz sobre as organizações mafiosas tradicionais, como as Tríades Chinesas, a Yakuza japonesa e as máfias italianas (Siciliana, Camorra, N’drangheta e Sacra Corona Unita). São organizações antigas cuja trajetória acompanha a história da humanidade.

No entanto, embora a existência das organizações criminosas seja um fenômeno antigo<sup>4</sup> o fato é que a partir da década de 1980, observou-se o surgimento de um novo modelo para o crime organizado, em razão da fácil circulação de pessoas e bens pelo globo

---

<sup>1</sup> CORREIA, João Conde. **Da proibição do confisco à perda alargada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012.

<sup>2</sup> CORREIA, João Conde. **Da proibição do confisco à perda alargada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 16.

<sup>3</sup> FERRO, Ana Luiza Almeida. **Crime organizado e organizações criminosas mundiais**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 16.

<sup>4</sup> FERRO, Ana Luiza Almeida. **Crime organizado e organizações criminosas mundiais**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 69.

terrestre<sup>5</sup>. A globalização<sup>6</sup> e as condições dela advindas também possibilitaram e facilitaram a expansão da criminalidade em âmbito transnacional.

As oportunidades para operar de forma transfronteiriça de que dispõem os criminosos aumentam na medida em que crescem também a disponibilidade e o acesso a novas tecnologias de informação, comunicação e mobilidade de pessoas, bens e serviços surgidos com uma economia globalizada.<sup>7</sup>

Até o fim do século passado, Cosa Nostra era sinônimo para “crime organizado”. No entanto, hoje o quadro da criminalidade organizada é bem diferente. Muitos dos novos grupos criminosos contam com estruturas organizacionais bem desenvolvidas e estão estabelecidas para obter cada vez mais poder e riqueza<sup>8</sup>. Também aumenta o número de redes criminosas fluidas, quase sem estrutura, como as da África Ocidental.<sup>9</sup> Um denominador comum entre essas redes criminosas é a cooperação entre si e a fluidez de suas atividades.

Nesse sentido, a abolição das fronteiras, a globalização econômica e a intensificação dos movimentos pessoais permitiram a criação de redes transacionais que têm no lucro a sua única regra<sup>10</sup>.

Como é intuitivo, inúmeros são os benefícios de uma economia globalizada para o crime organizado: a possibilidade de acesso mais fácil a mercados mais lucrativos, a capacidade de operar em vários locais devido às dificuldades de cooperação internacional, a possibilidade de aplicar recursos oriundos da prática criminosa em inúmeros locais do globo terrestre de maneira fácil e rápida, dentre outros. Como exemplo, Isidoro Blanco Cordero elenca algumas dessas vantagens:

- a) possibilidade de acesso a mercados de bens ilícitos muito lucrativos, pois essa qualidade de *illegal* multiplica o valor do bem; b) possibilidade de explorar pontos vulneráveis em diferentes sociedades, especialmente nos países em desenvolvimento e democráticos emergentes, devido à fragilidade de suas instituições; c) capacidade de operar em lugares em que as organizações encontrem-se relativamente seguras quanto à persecução criminal, seja porque

---

<sup>5</sup> MENDRONI, Marcelo B. **Crime organizado**: aspectos gerais e mecanismos legais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 52.

<sup>6</sup> Mario Murteira define globalização como “o processo que tem conduzido ao condicionamento crescente das políticas económicas nacionais pela esfera mega econômica, ao mesmo tempo que se adensam as relações de interdependência, dominação e dependência entre os actores transnacionais e nacionais, incluindo os próprios governos nacionais que procuram por em prática as suas estratégias no mercado global”. MURTEIRA, Mario. **Globalização**. Lisboa: Quimera, 2003, p. 54.

<sup>7</sup> BRADY, Hugo. Europol y el modelo europeo de inteligencia criminal: una respuesta no estatal a la delincuencia organizada. **Boletín Elcano**, 2007. Disponível em: <http://biblioteca.ribei.org/1243/zc>. Acesso em: 27 maio. 2019, p. 1.

<sup>8</sup> Nesses grupos se incluem as gangues das motocicletas, Máfia Russa, Máfias Asiáticas, carteis de drogas e uma miríade de gangues de rua. UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Criminal intelligence – manual for analysts**. New York, 2011. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em: 20 maio 2019, p. 7.

<sup>9</sup> UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Criminal intelligence – manual for analysts**. New York, 2011. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em: 20 maio 2019, p. 7.

<sup>10</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Criminalidade e globalização**. RPM, 96, 2003, p. 07.

carecem de legislação referente ao crime organizado, seja porque impõem entraves à cooperação judicial internacional; d) possibilidade de canalizar os proveitos ilícitos por meio de um sistema financeiro globalizado, com eliminação de controles, o que dificulta sobremaneira a perseguição de seus rastros; e) facilidade de acesso aos chamados ‘paraísos fiscais’, em que se pode ocultar e ‘lavar’ capitais de origem ilegal.<sup>11</sup>

Esse formato de atividade criminosa, estruturada e com dimensões extraterritoriais, passou a ser encarado como ameaça às sociedades, que demandaram estratégia verdadeiramente mundial para enfrentá-la, ante a ineficácia do modelo de repressão criminal até então vigente. Conforme observado por João Conde Correia, “o crime deixou, há muito, de ter fronteiras e o seu combate só poderá ter algum sucesso se também ele for internacionalizado”.<sup>12</sup>

Nesse passo, embora surjam algumas críticas sobre a tendência de internacionalização do direito penal, o fato é que a perspectiva do direito comparado não é somente útil, mas também imprescindível quando se tratar de terrorismo e outros tipos de criminalidade grave e organizada, com feição transnacional. O processualista pátrio não pode nem deve permanecer alheio às tendências legislativas de outros ordenamentos jurídicos, tampouco às tendências legislativas mundiais, seja para adotá-las, seja para rechaçá-las.<sup>13</sup>

Nessa nova realidade mundial, os instrumentos penais e processuais penais clássicos são insuficientes para reprimir as formas de criminalidade estruturada.

Registre-se que essa classe de crimes possui um claro perfil econômico e está ligada, intimamente, à obtenção de grandes lucros pelos seus autores<sup>14</sup>. As organizações criminosas estão mais sofisticadas e dinâmicas que nunca. A pena de prisão mostra-se, por

<sup>11</sup> BLANCO CORDERO, Isidoro; SÁNCHEZ GARCÍA DE PAZ, Isabel. Principales instrumentos internacionales (de Naciones Unidas y la Unión Europea) relativos al crimen organizado: la definición de la participación en una organización criminal y los problemas de aplicación de la ley penal en el espacio. *Revista Penal*, v. 6, n. 6, 2009, p. 4, tradução nossa.

<sup>12</sup> CORREIA, João Conde. *Da proibição do confisco à perda alargada*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 12.

<sup>13</sup> WINTER, Lorena Bachmaier. *Terrorismo, proceso penal y derechos fundamentales*. Madrid - Barcelona - Buenos Aires - São Paulo: Marcial Pons, 2012, p. 7.

<sup>14</sup> Para Euclides Dâmaso Simões e José Luís F. Trindade, “uma das características principais da criminalidade actual, especialmente da criminalidade organizada, é a da sua vocação para gerar elevados proventos económicos. As organizações criminosas, pelo menos aquelas de que trata a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (“Convenção de Palermo”) tem o lucro por escopo: “Por grupo criminoso organizado deverá entender-se um grupo estruturado de três ou mais pessoas que existe durante certo tempo e actue concertadamente com o propósito de cometer um ou mais crimes graves ou crimes tipificados nos termos da presente convenção com vista a obter, directa ou indirectamente, um benefício de ordem material [art. 2º, a)].” SIMÕES, Euclides Dâmaso; TRINDADE, José Luís F. *Recuperação de activos: da perda ampliada à actio in rem* [virtudes e defeitos de remédios fortes para patologias graves]. Disponível em: <http://julgar.pt>. Acesso em: 16 fev. 2018, p.1.

si só, insuficiente para coibir outras práticas criminosas e ineficaz para desarticular tais estruturas<sup>15</sup>.

Há que se alcançar também o sufocamento econômico dessas organizações. Se não, de posse de seus bens e valores angariados com as atividades ilícitas, as organizações se reestruturam, corrompem agentes públicos e reinvestem o dinheiro que não foi perdido<sup>16</sup>.

Nesses termos, Marcelo Mendroni pontua:

Não se combate câncer com aspirina. Para crimes graves e complexos – Leis rigorosas e eficientes. Muitas vozes alardeiam inconstitucionalidade e falta de critérios de proteção dos direitos individuais, mas enganam-se e esquecem-se de raciocinar com os motivos maiores da implantação destes mecanismos nas legislações de inúmeros Países – todos semelhantes, – a proteção da sociedade.<sup>17</sup>

No mesmo sentido, Euclides Dâmaso Simões e José Luis F. Trindade, ao analisar a perda ampliada e a *actio in rem* do direito português, fazem referência aos “remédios fortes para patologias graves”.<sup>18</sup>

Observa-se, então, o surgimento de uma nova política criminal mundial focada na privação dos ganhos decorrentes das atividades ilícitas<sup>19</sup>. Nessa nova política criminal, de alcance internacional, medidas como o confisco de bens<sup>20</sup>, a criminalização da lavagem de dinheiro e a cooperação internacional são componentes essenciais.

Na observação de João Conde Correia, “a luta contra a criminalidade é, cada vez mais, um problema internacional e exige ‘o emprego de métodos modernos e eficazes a nível internacional’, consistindo um deles em privar o delinquente dos produtos do crime”<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> Não se trata de uma política alternativa à persecução criminal clássica, mas sim complementar. Conforme esclarece Anna Maria Maugeri, “se assim não for, essa opção poderá ser encarada como uma forma legítima de permitir ao visado comprar uma absolvição penal. A melhor forma de assegurar a prevenção criminal é a punição e o confisco penal” (destaque nosso). MAUGERI, Anna Maria. **I modelli di sanzione patrimoniale nel diritto comparato relazione per l’incontro di studio sul tema: I patrimonio ile itti strumenti investigativi e processuale. Il coordinamento tra il processo penale e di prevenzione, organizzato dal CSM a Roma nei giorni, 4-6 marzo 2009-2010**, p. 120.

<sup>16</sup> Conforme observado por João Conde Correia, é “só dessa forma, através da sua asfixia econômica, será possível lutar contra certos tipos de criminalidade grave, impedir que eles fortifiquem, reinvestam os seus lucros, que diversifiquem as suas operações e atividades ilícitas, colocando em perigo a própria sobrevivência do Estado do direito.” CORREIA, João Conde. **Da proibição do confisco à perda alargada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 22.

<sup>17</sup> MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Inversão do ônus da prova**. Disponível em: <http://www.investidura.com.br/>. Acesso em 17 fev. 2018.

<sup>18</sup> SIMÕES, Euclides Dâmaso; TRINDADE, José Luís F. **Recuperação de activos: da perda ampliada à actio in rem** [virtudes e defeitos de remédios fortes para patologias graves]. Disponível em: <http://julgar.pt>. Acesso em: 16 fev. 2018, p. 1.

<sup>19</sup> MORO, Sérgio Fernando. **Lavagem de dinheiro**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 16.

<sup>20</sup> Embora alguns autores diferenciem os termos “perda instrumentos ou produtos”, “perda de vantagens do crime”, “perda de bens” e “confisco de bens” e “recuperação de ativos” (CORREIA, João Conde. **Da proibição do confisco à perda alargada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p.58) utilizaremos as expressões mencionadas como sinônimas.

<sup>21</sup> CORREIA, João Conde. **Da proibição do confisco à perda alargada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 25.

Busca-se, desta forma, inverter a tendência mundial do direito penal, de focar a reação punitiva sobre a pena corporal prevista, relegando a segundo plano a perda ou confisco quer dos instrumentos utilizados para a prática do crime, quer os bens ou produtos gerados pela atividade criminosa.

Não se descuida da aplicação da pena corporal: ao lado desta, a recuperação de ativos, quer seja para indenizar as vítimas, quer seja para anular o proveito econômico do crime “tornou-se elemento fundamental de uma estratégia global de abordagem da criminalidade<sup>22</sup>”.

Isso porque dinheiro gera poder, capaz de corroer as bases até mesmo do Estado de Direito:

[...] o dinheiro, ainda que proveniente de fonte ilícita gera poder. Esse poder poderá ser utilizado como mecanismo de influência junto das instituições, tornando a acumulação de capital em mãos criminosas num perigo larvar, com potencialidade para minar as estruturas basilares do nosso Estado de Direito e ainda financiar crimes como tráfico de pessoas ou de estupefacientes<sup>23</sup>.

A concentração de esforços do direito penal e processual penal também sobre a recuperação de ativos decorrentes de atividades ilícitas – e não somente para aplicação da pena corporal – permite ganhos à sociedade como um todo. Vejamos.

Primeiramente, porque incrementa o sistema de prevenção geral e especial, demonstrando o velho, porém sempre atual adágio no sentido de que o “crime não compensa”, ou seja, não rende benefícios aos criminosos. Em seguida, porque evita o círculo vicioso fomentado pelo crime organizado consistente no investimento de ganhos ilegais no cometimento de novos crimes, proporcionando, ao contrário, a aplicação destes valores na indenização das vítimas e no aparelhamento das instituições de combate ao crime. Por fim, porque minimiza os riscos de concorrência desleal no mercado, decorrentes da inserção de dinheiro ilícito em atividades empresariais.

Analisemos com mais detalhes cada um desses benefícios obtidos com a recuperação de ativos decorrentes de atividades ilícitas.

O primeiro deles reside no fato de que um eficaz sistema de recuperação de ativos reforça a prevenção geral e especial ao privar os autores de crime de usufruir dos benefícios obtidos com a infração.

---

<sup>22</sup> CORREIA, João Conde. **Da proibição do confisco à perda alargada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 40.

<sup>23</sup> RODRIGUES, Hélio Rigor. Gabinete de recuperação de activos: o que é, para que serve e como actua. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**, Lisboa, n. 1, 2013, p. 96.

Pedro Caieiro, em reflexão sobre o tema, afirma que todo crime é uma autogratisação indesejada pela sociedade, que a proíbe pelo direito penal.<sup>24</sup>

O crime, por definição, compensa ao criminoso. Ele é o resultado desejado pelo agente nos crimes dolosos ou ao menos vislumbrado por ele no caso dos culposos, na medida em que seu desejo se sobrepõe ao cuidado ou esforço juridicamente exigíveis. Desta feita, “e precisamente por o crime ser, estruturalmente, compensação para o seu autor, que a lei procura levantar obstáculos contra a sua prática – a cominação de penas”.<sup>25</sup>

É justamente com a cominação destas penas que o Estado pretende que a gratificação, a recompensa angariada pela prática do crime, seja anulada, a fim de desestimular seu cometimento, com a esperança de que não ocorram mais crimes. No entanto, essa expectativa se frustra diante da prática de cada novo crime. Segundo o autor, isso se deve a três fatores:

O primeiro, e mais comum, consiste na percepção de um *baixo risco* de efectiva punição por parte do infractor, que decerto variará com o grau de probabilidade de punição objectivamente existente, mas que mantém, em relação a ele, certa autonomia – circunstância bem conhecida e imortalizada por Montesquieu na sua lapidar sentença.

Em outros casos, a satisfação pessoal com a prática do crime, que pode até ser sentida pelo infractor como um dever moral, atinge um grau elevadíssimo, sendo impossível desmotivá-lo através da cominação de um mal – uma compensação *imponderável*, que nenhuma acção pública pode eliminar.

Por último, casos há em que a apreciação do infractor relativamente à compensação trazida pelo crime diverge daquela que o Estado supõe ao cominar as penas: a sujeição à pena pelo facto (independentemente do grau em que é representado o risco da sua efectiva aplicação) não anula o sentimento de compensação *material* trazida pelo crime. Nesta óptica, a pena funciona como um custo, e tão-só eventual de um benefício económico. A diferença com a situação anterior, como rapidamente se intui, está em que a eliminação deste benefício se encontra ao alcance do Estado.<sup>26</sup>

Em conclusão, há situações em que o autor irá cometer o crime de qualquer maneira, tendo em vista que sua satisfação pessoal é maior que qualquer reprimenda que o Estado possa impor; noutra, o autor crê que não haverá punição, acreditando na impunidade; e na última, o autor efetua uma apreciação de custo-benefício em relação à

<sup>24</sup> CAEIRO, Pedro. Sentido e função do instituto da perda de vantagens relacionadas com o crime no confronto com outros meio de prevenção da criminalidade reditícia (em especial, os procedimentos de confisco e a criminalização do enriquecimentos "ilícito"). *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 21, n. 100, p. 454- 501, jan.-fev. 2013, p. 460.

<sup>25</sup> CAEIRO, Pedro. Sentido e função do instituto da perda de vantagens relacionadas com o crime no confronto com outros meio de prevenção da criminalidade reditícia (em especial, os procedimentos de confisco e a criminalização do enriquecimentos "ilícito"). *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 21, n. 100, p. 454- 501, jan.-fev. 2013, p. 460.

<sup>26</sup> CAEIRO, Pedro. Sentido e função do instituto da perda de vantagens relacionadas com o crime no confronto com outros meio de prevenção da criminalidade reditícia (em especial, os procedimentos de confisco e a criminalização do enriquecimentos "ilícito"). *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 21, n. 100, p. 454- 501, jan.-fev. 2013, p. 461.

prática do crime, ou seja, verifica se o benefício conseguido com o crime compensaria uma eventual punição.

Verifica-se, nesta situação, que a relação da perda das vantagens conseguidas com o adágio de que o “crime não compensa”, segundo o autor, tem conteúdo normativo consubstanciado no seguinte mandamento: o crime não deve compensar. Conforme observado por João Conde Correia<sup>27</sup>, “punir o crime, mas tolerar a manutenção das suas vantagens será uma resposta incongruente, incompreensível para a comunidade.”

Nesse passo, é estratégia eficaz de prevenção – e não apenas de repressão – no combate ao crime organizado privar os autores dos lucros decorrentes de suas atividades.

O segundo benefício obtido pela sociedade com a recuperação de ativos decorrentes de atividades ilícitas encontra razão de ser na circunstância de evitar o círculo vicioso fomentado pelo crime organizado consistente no reinvestimento de ganhos ilegais, proporcionando, ao contrário, a aplicação destes valores na indenização das vítimas e no aparelhamento das instituições de combate ao crime.

Constitui uma das características das organizações criminosas o interesse e a busca desenfreada pelo lucro. Uma campanha lançada pelo United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) em julho de 2012<sup>28</sup>, que objetivou a conscientização para o alcance e os custos do crime organizado transnacional, estimou que além de ser uma ameaça para a paz, a segurança humana e a prosperidade, os custos econômicos e sociais de dito problema internacional são imensos. Com lucros estimados em 870 bilhões de dólares ao ano, as organizações criminosas se aproveitam da venda de mercadorias ilegais onde quer que exista demanda. O estudo apontou que há uma estimativa que estes valores sejam equivalentes a 1,5% do PIB mundial ou a 7% das exportações mundiais de mercadorias.

O adequado desenvolvimento de um sistema para investigar e apreender tais valores atua como óbice ao investimento de ganhos ilegais no cometimento de novos crimes, reprimindo a retroalimentação das organizações criminosas.

Ademais, nesse contexto, o acautelamento e o confisco de bens permite que sejam assegurados valores para a indenização de eventual vítima, em caso de condenação. Recentemente, a figura da vítima, até então relegada a segundo plano pelo direito penal, passou a ser novamente objeto de estudo, o que é salutar, posto que esta, além de sofrer

---

<sup>27</sup> CORREIA, João Conde; RODRIGUES, Hélio Rigor. Anotação ao Acórdão do TRG de 01-12-2014, processo 218/11.0GACBC.G1 (pedido de indenização e confisco). **Revista Julgar**. Disponível em: <http://julgar.pt/>. Acesso em: 21 abr. 2015, p. 8.

<sup>28</sup> Disponível em: <http://www.unodc.org/toc/>. Acesso em: 18 mar. 2018.



com as condutas decorrentes do próprio crime, ainda sofre com a omissão do Estado e com a morosidade processual, o que acaba ocasionando um aumento do descrédito institucional. Com a aplicação efetiva de ações voltadas à apreensão e ao confisco dos bens angariados ilicitamente, é possível reverter esse quadro de descrédito.

O último benefício obtido pela sociedade com a recuperação de ativos decorrentes de atividades ilícitas consiste na diminuição dos riscos de concorrência desleal no mercado, resultado da inserção de dinheiro ilícito em atividades empresariais.

Um dos aspectos mais preocupantes na luta contra o crime organizado, de fato, se relaciona à sua infiltração na economia. A fronteira entre a economia legal e a economia do crime é cada vez menos clara, configurando uma tendência de unificação em escala internacional. É, portanto, imperioso que se proteja a economia limpa antes que a economia suja possa ocultar-se completamente, como esclarece Anna Maria Maugeri<sup>29</sup>.

Para a autora, é evidente que a partir da aquisição de poder econômico, essas organizações adquirem também poder político – o que lhes permite usar todos os recursos e alavancas possíveis. A partir da poluição progressiva entre economia e política, vê-se afetado o destino da própria democracia<sup>30</sup>. Esse tipo de organização criminosa não delinque apenas, mas devasta o tecido institucional, político, social e econômico de uma nação.

Marcia Monassi Mougenot Bonfim e Edilson Mougenot Bonfim apontam que o fenômeno da lavagem – e conseqüentemente a inserção de dinheiro ilícito nas atividades empresariais – altera o sistema econômico-financeiro de um país, na medida em que este depende de segurança e transparência, ambas afetadas pelo curso de valores de origem delitiva.

Segundo os autores,

O ponto central da construção de tal raciocínio é o conceito de livre concorrência de mercado. Os particulares que exercem atividade econômica no mercado baseiam-se na mútua confiança de que também o concorrente obedeça às regras ou lei de mercado. [...] Com um crescente investimento de capitais ilegais na economia, ocorreria uma perda de confiança nas formas de funcionar da concorrência. Logo, com a atividade ilícita, incrementam-se os riscos de mercado, pois a livre concorrência e a lealdade estariam comprometidas, da mesma forma

---

<sup>29</sup> MAUGERI, Anna Maria. **I modelli di sanzione patrimoniale nel diritto comparato relazione per l'incontro di studio sul tema:** I patrimonio ile itti strumenti investigativi e processuale. Il coordinamento tra il processo penale e di prevenzione, organizzato dal CSM a Roma nei giorni, 4-6 marzo 2009-2010, p. 2-3.

<sup>30</sup> MAUGERI, Anna Maria. **I modelli di sanzione patrimoniale nel diritto comparato relazione per l'incontro di studio sul tema:** I patrimonio ile itti strumenti investigativi e processuale. Il coordinamento tra il processo penale e di prevenzione, organizzato dal CSM a Roma nei giorni, 4-6 marzo 2009-2010, p.3.

que a estabilidade e solidez do mercado financeiro, ameaçando consequentemente a economia pública<sup>31</sup>.

### Isso porque

[...] o poder econômico obtido com capitais de origem delitiva não é igual àquele oferecido pelos capitais de procedência lícita, pois enquanto a empresa que se financia com capitais de origem lícita tem como objetivo fundamental a obtenção de benefícios econômicos – subordinando toda sua atividade para o atingimento desse fim –, a empresa que tem como exclusiva finalidade a lavagem de dinheiro subordina toda sua atividade a esse específico fim, o que irá repercutir em seus planejamentos e na adoção de uma muito diferenciada política comercial. [...] Obviamente, isso poderá condicionar o bom funcionamento das empresas concorrentes, cuja política comercial e planejamento financeiro estão exclusivamente ditados pela lei do Mercado, da oferta e da procura, baseando-se na mútua confiança e na lealdade dos concorrentes.<sup>32</sup>

Tanto as medidas assecuratórias patrimoniais como o confisco de bens são instrumentos eficazes para a diminuição dos riscos de concorrência desleal no mercado, decorrentes da inserção na economia lícita de valores obtidos por meios criminosos. É necessário, portanto, intervir com sanções patrimoniais para restaurar as regras de competitividade empresarial no mercado econômico e garantir a confiança nas relações empresariais<sup>33</sup>.

Essas são algumas das razões invocadas para a adoção de uma nova política criminal mundial focada na privação dos ganhos decorrentes das atividades ilícitas, necessária tanto para o sufocamento econômico das organizações criminosas como para o aperfeiçoamento dos sistemas de prevenção geral e especial.

A partir dessa nova ótica, as formas de contenção do crime organizado ganharam espaço na pauta internacional e diversos organismos se debruçaram sobre o tema. Por conseguinte, vários diplomas tendo como pano de fundo esta temática foram assinados por inúmeros países.

Nesse diplomas é reforçada a ideia de que a contenção das organizações criminosas passa, necessariamente, pelo congelamento de seus ativos financeiros e não mais tão somente pela prisão de seus componentes<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> BONFIM, Márcia Monassi Mougén; BONFIM, Edilson Mougén. **Lavagem de dinheiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 31.

<sup>32</sup> BONFIM, Márcia Monassi Mougén; BONFIM, Edilson Mougén. **Lavagem de dinheiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 32-33.

<sup>33</sup> MAUGERI, Anna Maria. **I modelli di sanzione patrimoniale nel diritto comparato relazione per l'incontro di studio sul tema: I patrimonio ileitti strumenti investigativi e processuale. Il coordinamento tra il processo penale e di prevenzione, organizzato dal CSM a Roma nei giorni, 4-6 marzo 2009-2010**, p. 8.

<sup>34</sup> Consta do preâmbulo da Convenção de Viena o seguinte considerando: “As partes nessa convenção, [...] conscientes de que o tráfico ilícito gera consideráveis rendimentos financeiros e grandes fortunas que permitem às organizações criminosas transnacionais invadir, contaminar e corromper as estruturas da administração pública, as atividades comerciais e financeiras

Essa tendência se extrai de diversos documentos internacionais, como a Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) contra o tráfico ilícito de entorpecentes (Convenção de Viena), Convenção contra o crime organizado transnacional (Convenção de Palermo), Convenção contra a corrupção (Convenção de Mérida) e as 40+9 Recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI).

É exatamente nesse contexto, da tríade criminalização da lavagem de dinheiro, cooperação jurídica internacional e confisco de bens que emerge a importância das Unidades de Inteligência Financeira (UIF's), que serão discutidas posteriormente.

Aprofundemos um pouco, por enquanto, o que preconiza cada um desses diplomas no que tange, especificamente, à apreensão de bens e do congelamento dos ativos financeiros das organizações criminosas.

A 'Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas', mais conhecida como Convenção de Viena, de 1988, promulgada em 1991, prevê que os países signatários devem adotar medidas necessárias para incluírem em suas legislações não somente o confisco de bens, matérias e instrumentos destinados à prática do crime (o que já era previsto no ordenamento pátrio pelo Código Penal), mas também o confisco preventivo aplicável ao produto do crime quando este houver sido misturado com bens adquiridos de fontes lícitas. Prevê também que cada parte considerará a possibilidade de inverter o ônus da prova com respeito à origem lícita do suposto produto ou outros bens sujeitos a confisco. Trata-se do primeiro diploma com escopo de uniformização da prevenção e repressão da lavagem de dinheiro nos diferentes países signatários.

Outro diploma de destaque é a Convenção de Estrasburgo de 1990, elaborada pelo Conselho da Europa, que versou sobre lavagem de dinheiro, investigação patrimonial, embargo e confisco dos produtos do crime. Os signatários se comprometem a criminalizar a lavagem de dinheiro e a estabelecer medidas legais de embargo e de confisco. Também trouxe algumas novidades à discussão, conforme observa Marcia Monassi Mougenot Bonfim:

A título de novidade ampliou o catálogo de delitos prévios (chamados inadequadamente de "delito principal") a outros crimes que geram proveito econômico, afastando a exclusividade do narcotráfico disposta na Convenção de Viena. Também, deixou a critério das partes a punição ou não do autor do crime de lavagem de dinheiro, que também praticou o crime antecedente, além do que

---

lícitas [...] (estão) decididas a privar as pessoas dedicadas ao tráfico ilícito do produto de suas atividades criminosas e eliminar, assim, o principal incentivo a essa atividade".

apresentou medidas de incriminação facultativa, como a tipificação penal de condutas culposas e outros.<sup>35</sup>

Mais uma vez, outra convenção demonstra atenção em relação aos bens ilícitos, qual seja, a Convenção das Nações Unidas contra a Delinquência Organizada Transacional, também conhecida como “Convenção de Palermo 2000”, marco internacional no combate ao crime organizado, que entrou em vigor no Brasil em 2004. Ela prevê que os Estados signatários devem adotar medidas para implementar o confisco de bens e produtos relacionados ao crime organizado.

Por fim, a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, também conhecida como Convenção de Mérida, trouxe importantes inovações quanto ao produto do crime ou equipamentos utilizados na sua prática. Seu Capítulo V é dedicado exclusivamente ao tema “Recuperação de Ativos”. Há também artigos destinados à prevenção e detecção de transferências do produto do delito; medidas para recuperação direta de bens; mecanismos de recuperação de bens mediante a cooperação internacional para fins de confisco, dentre outros. Prevê, também, a necessidade de tornar crime o enriquecimento ilícito, o que será, quando de sua efetivação, um verdadeiro divisor de águas no combate à corrupção e à criminalidade organizada.

Diante dos diplomas internacionais acima elencados, percebe-se que a recuperação de ativos é medida tida como uníssona no espectro mundial, fundamental para o enfrentamento da criminalidade organizada e representa uma nova política de atuação.

Para se alcançar tal recuperação de ativos, imprescindível concentrar esforços em novas formas de investigação, que abranjam não apenas verificação quanto à materialidade e autoria de um crime, mas também quanto aos bens angariados com a infração.

Para tanto, respostas a questionamentos como “houve a aquisição de bens com o produto do crime?”; “por onde transitaram os valores angariados com a prática da infração penal?”; “onde estão localizados esses bens?”; “quem é o titular do domínio desse patrimônio?”, adquirem uma importância ímpar nesse contexto de persecução patrimonial.

---

<sup>35</sup> BONFIM, Márcia Monassi Mougnot; BONFIM, Edilson Mougnot. **Lavagem de dinheiro**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 19.

## 2.2 Grupo de Ação Financeira (GAFI) e recomendações

É importante, nesse contexto – o da ideia de que o combate aos crimes econômicos passa necessariamente pelo combate ao lado financeiro do crime – fazer referência ao Grupo de Ação Financeira (GAFI)<sup>36</sup>.

O Groupe d'Action Financière (GAFI) ou Financial Action Task Force (FATF) é um órgão intergovernamental criado em 1989 pelos Estados que compunham o G7<sup>37</sup>.

A origem do GAFI remonta à 15ª Reunião de Cúpula do G7, ocorrida em 1989, em Paris. Na oportunidade, os países membros (Estados Unidos, Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão e Reino Unido) emitiram uma declaração que idealizava, dentre outros objetivos, a criação de um grupo internacional para desenvolver uma força-tarefa de ação financeira com a presença dos participantes da cúpula e de outros países interessados.

Definiu-se, quando da criação do grupo, que os objetivos do GAFI seriam estabelecer normas e promover a aplicação eficaz das medidas legais para o combate à lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo e outras medidas para garantir a integridade do sistema financeiro internacional. Também teria por escopo provocar os Estados<sup>38</sup> para promoverem as reformas legislativas e regulamentares necessárias nestas áreas.

Para cumprir esses objetivos, o GAFI publicou, inicialmente, 40 Recomendações. O primeiro bloco delas foi publicado em 1990; foram revistas em 1996, 2001, 2003 e, mais recentemente, em 2012, para garantir que se mantivessem atualizadas, face à fluidez do sistema econômico como um todo.

Segundo informações fornecidas pelo órgão, suas recomendações foram adotadas por mais de 180 países e reconhecidas como o padrão internacional antilavagem de dinheiro e de combate ao financiamento do terrorismo.

---

<sup>36</sup> O GAFI teve origem na 15ª Reunião de Cúpula do G7, ocorrida em 1989, em Paris. Na oportunidade, os países membros (Estados Unidos, Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão e Reino Unido) emitiram uma declaração que idealizava, dentre outros objetivos, a criação de um grupo internacional para desenvolver uma força-tarefa de ação financeira com a presença dos participantes da cúpula e também de outros países interessados.

<sup>37</sup> GAFI/FATF (Groupe d'Action Financière/Financial Action Task Force). Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org>. Acesso em: 03 fev. 2018.

<sup>38</sup> Sobre a internacionalização do direito penal, Kai Ambos afirma: “Quando todo mundo fala da internacionalização ou europeização do Direito Penal, pode surgir em algum momento o conceito igualmente difuso de globalização. É por isso que aqui se deve assinalar por meio do crime de lavagem de dinheiro – de certo modo, como uma forma de internacionalização – como o Direito Penal Nacional de declara e se manifesta através do Direito Penal Internacional naqueles campos delitivos, em cuja luta se apresenta um interesse transnacional. Em épocas de alianças universais contra o terrorismo, este tema adquire cada vez mais relevância. Trata-se da possibilidade e do exercício da harmonização ou pelo menos da aproximação do Direito Penal supranacional ao Direito Penal Internacional, através da criação de determinados tipos penais”. AMBOS, Kai; PABLO, R.; SILVA, Alflen da. **Lavagem de dinheiro e direito penal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007, p. 15-16.

Dentre as recomendações do GAFI, duas delas guardam estreita relação com o tema aqui tratado: a de número 4, que versa sobre confisco e medidas cautelares, e a de número 29, que versa sobre a instituição de Unidades de Inteligência Financeira.

A recomendação 4 preceitua que os países deveriam adotar as medidas indicadas em tratados e convenções internacionais<sup>39</sup> para que suas autoridades pudessem congelar ou apreender e confiscar, sem prejuízo dos direitos de terceiros de boa-fé, bens produto de crime de lavagem ou terrorismo ou bens de valor equivalente. Alguns dispositivos da Lei de Lavagem atendem parcialmente tal recomendação, mas a legislação pátria é muito tibia em relação a outras propostas, como a adoção do confisco de bens de valor equivalente ou instrumentos como a perda alargada.

Já a Recomendação 29 propõe que os países instituem uma unidade de inteligência financeira<sup>40</sup> que seja capaz de receber comunicações de operações suspeitas de lavagem de dinheiro e outras relevantes, analisar e disseminar o resultado desta análise. Para atender a essa recomendação, foi idealizado o COAF, como Unidade de Inteligência Financeira nacional, órgão que tem como escopo identificar potenciais sinais de lavagem de dinheiro e disseminar essas informações para as autoridades competentes para investigá-las, visando prevenir e reprimir delitos de lavagem de dinheiro. Essa recomendação será analisada no tópico seguinte.

### **2.3 Investigação e persecução patrimonial como condição de efetividade para perda de bens**

A ciência da administração aborda uma diferenciação entre os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade.

Para os fins desse estudo, sem a pretensão de exaurir o tema, mas, com o auxílio de bem compreender os termos eficiência, eficácia e efetividade, vale trazer alguns conceitos extraídos da ciência da administração, compilados por Fábio Ramazzini Bechara:

---

<sup>39</sup> Convenção de Viena, na Convenção de Palermo e na Convenção para Supressão do Financiamento do Terrorismo. **Recomendações do GAFI**. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf/arquivos/as-recomendacoes-gafi>, p. 11. Acesso em: 28 ago. 2018.

<sup>40</sup> Recomendação 29 – Unidades de Inteligência Financeira. Os países deveriam estabelecer uma unidade de inteligência financeira (UIF) que sirva como um centro nacional de recebimento e análise de: (a) comunicações de operações suspeitas; e (b) outras informações relevantes sobre lavagem de dinheiro, crimes antecedentes e financiamento do terrorismo, e de disseminação dos resultados de tal análise. A UIF deveria ser capaz de obter informações adicionais das entidades comunicantes e ter acesso rápido a informações financeiras, administrativas e de investigação que necessite para desempenhar suas funções adequadamente. BRASIL. COAF. Disponível em: <http://www.coaf.fazenda.gov.br/>. Acesso em: 19 mar. 2018.

Nas *Ciências Econômicas e na Administração*, a eficiência é a virtude e a faculdade para atingir um efeito determinado, em que a ênfase está menos no resultado ou no efeito, mas na qualidade para produzi-lo e a ação necessária para alcançá-lo. Consiste na capacidade ou qualidade de atuação de um sistema ou sujeito econômico para obter o cumprimento de um objetivo determinado, minimizando o emprego de recursos.

A eficácia, por sua vez, traduz-se na produção intencionada de uma realidade, como resultado da ação de um agente idôneo para agir, medindo o resultado obtido com os objetivos pretendidos. É o grau ou a medida através da qual se alcançam os objetivos propostos.

A eficiência é fazer bem as coisas, e a eficácia é fazer as coisas.

Já a efetividade consiste “na qualidade daquilo que se manifesta por um efeito real, positivo, seguro, firme, que mereça confiança”, cujos efeitos projetam-se para além do próprio resultado.

Na *Teoria da Organização*, a eficiência constitui o critério que determina a estrutura específica de uma organização, e a eficácia é a produtividade, o rendimento da organização na realização dos seus fins.

A eficiência compreende tanto a eficiência técnica como a eficiência econômica, sendo que essa última abrange a eficiência na distribuição dos recursos disponíveis e a eficiência produtiva, como rendimento na utilização dos recursos disponíveis.<sup>41</sup>

O princípio da eficiência foi introduzido na Constituição Federal através da Emenda Constitucional n. 19, e representou um marco para a administração pública brasileira.

Para Hely Lopes Meirelles,

O Princípio da Eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros.

Alexandre de Moraes, no mesmo sentido, afirma que tal princípio obriga a administração direta e indireta e seus agentes à prática do bem comum, o que se dá por meio do manejo de suas competências de maneira imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre almejando a qualidade, além de adotar critérios necessários para melhor utilização dos recursos públicos.<sup>42</sup> Esse dever de eficiência obriga a administração, portanto, a ter em foco também a qualidade no exercício de suas competências, o que trouxe conceitos da administração privada para o setor público.

<sup>41</sup> BECHARA, Fábio Ramazzini. **Cooperação jurídica internacional em matéria penal**: eficácia da prova produzida no exterior. São Paulo: Saraiva, 2011, p.28-29.

<sup>42</sup> MORAES, Alexandre de. **Reforma administrativa**: Emenda Constitucional n. 19/98. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 30.

A eficiência pode ser tida como a qualidade, a virtude ou a aptidão potencial para a produção de um resultado ou o alcance de um objetivo. Ela é, pois, o meio – e não o fim – e está relacionada com a melhor utilização dos recursos disponíveis.

Já a eficácia é a medida da produtividade, ou seja, uma aferição de alcance dos objetivos propostos; é a medição dos resultados.

Idalberto Chiavenato é esclarecedor sobre os termos:

À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis).<sup>43</sup>

Rodrigo Batista de Castro, ao analisar as terminologias eficiência, eficácia e efetividade no âmbito da administração pública, afirma que o objetivo do constituinte ao introduzir estes conceitos foi um rumo no sentido de que o administrador não deveria se preocupar apenas com o modelo burocrático de como fazer as coisas, mas também com o resultado desses processos:

Já a redação da EC 19 se deu em outra realidade. O que se buscava era a modernização da administração pública. **Uma mudança de paradigmas do modelo burocrático, que se preocupava principalmente com meios, para o modelo gerencial, com ênfase em resultados.** A introdução do Princípio da Eficiência significou um norte, um estímulo, uma indicação de caminho para a administração pública. **Ela não se satisfazia somente com o controle, ela queria resultados** (grifo nosso).<sup>44</sup>

Para fins deste estudo, serão utilizadas as expressões eficiência, eficácia e efetividade no sentido adotado pela ciência da administração, conforme exposto.

O presente tópico tem a pretensão de abordar a investigação e a persecução patrimoniais como condição de efetividade para a perda de bens, ou seja, buscar a qualidade que se manifesta por um efeito real e cujos efeitos se dão para além do próprio resultado. A busca da efetividade na perda de bens deve, portanto, ser uma tarefa de todos os atores jurídicos envolvidos na investigação e persecução criminal.

Para tanto, deve ser precedida de uma eficiente e eficaz investigação patrimonial e financeira, sem as quais o efeito disruptivo em relação às organizações criminosas certamente não será alcançado.

---

<sup>43</sup> CHIAVENATO, Idalberto. **Gerenciando pessoas**: o passo decisivo para a administração participativa. [S.l.]: Makron, 1994, p. 70.

<sup>44</sup> CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2006, p. 8.



Feita esta introdução, observamos que os tópicos anteriores destacaram o surgimento de uma nova política criminal, de espectro mundial, focada na privação dos ganhos decorrentes de atividades ilícitas como forma de conter o avanço da criminalidade, tão importante quanto a aplicação da pena restritiva de liberdade.

Também foi visto que as diferenças conceituais entre eficiência, eficácia e efetividade, e que a investigação e a persecução criminal devem andar de mãos dadas com uma eficaz e eficiente investigação patrimonial e financeira, paralela à apuração da autoria e materialidade do delito, como condição de se obter efetividade no combate à corrupção e perda de bens.

Cumpra agora registrar a importância de haver a construção de um novo paradigma para o processo penal, fundado também em uma eficaz persecução patrimonial, que inclui tanto a fase preliminar, que abrange as investigações financeira e patrimonial, como a fase que abrange as medidas acautelatórias e respectiva gestão de bens.

Afinal, uma vez determinada a perda das vantagens relacionadas à prática do crime, será necessário identificar e liquidar os bens até que esse *quantum* seja atingido. E, deste modo, as investigações patrimoniais e financeiras devem ser realizadas a todo o tempo, desde o início das investigações até o termo final do processo:

se não tiverem sido, oportunamente, apreendidos, arrestados ou caucionados bens suficientes ao seu pagamento, devem ser então realizadas diligências necessárias à sua detecção tardia. Caso contrário, o arguido poderá esconder as vantagens do crime para mais tarde, uma vez expiada a pena, poder livremente beneficiar delas, transformando a vertente patrimonial da sentença numa mera proclamação inútil e ineficaz.<sup>45</sup>

Esse novo paradigma não significa, de modo algum, um relegar a segundo plano do processo penal clássico. Ao contrário: significa agregar a este um olhar sobre a perda de bens, tida como fundamental para se alcançar êxito na repressão às formas de criminalidade organizada e econômica.

Fundamental, portanto, a análise sobre a aplicabilidade ou não no Brasil acerca das medidas acautelatórias no processo penal. São elas que terão o escopo de garantir, ao final, a devolução dos bens ou valores angariados com a prática criminosa. São as medidas acautelatórias que irão concretizar as condições que permitirão garantir a execução de uma decisão de perda de bens.

---

<sup>45</sup> CORREIA, João Conde. **Da proibição do confisco à perda alargada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 202.

Em março de 2010, a Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, apresentou o relatório final do projeto de pesquisa “Medidas Assecuratórias no Processo Penal” à Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça<sup>46</sup>. Para o presente estudo, traremos as conclusões que guardam alguma conexão com o tema em debate, posto que as medidas assecuratórias são o antecedente lógico do acautelamento – e perda – de bens.

Referido relatório trouxe um diagnóstico de eficácia das atuais medidas assecuratórias existentes no processo penal e dos resultados indenizatórios da ação civil *ex delicto*, apresentou um mapeamento das propostas relacionadas ao tema em tramitação no Congresso Nacional e elaborou proposta de alteração legislativa sobre novas medidas assecuratórias<sup>47</sup>.

O estudo revelou o que já era observado na prática: essa nova política criminal, focada na privação dos bens adquiridos com as práticas criminosas, medida recomendada em âmbito internacional, não tem sido aplicada com a necessária frequência pelo Poder Judiciário brasileiro.

Esse problema não é exclusivo da realidade brasileira. Em artigo publicado recentemente na *Revista Julgar*, João Conde Correia e Hélio Rigor Rodrigues<sup>48</sup> atentam para problema idêntico ao existente em Portugal:

Apesar da surpreendente generosidade do legislador nacional, a problemática da perda dos instrumentos, produtos e vantagens do crime, continua a desencadear, entre nós, decisões inesperadas, que parecem mais fruto do impulso momentâneo do que da prudente reflexão. A nossa resposta é, demasiadas vezes, apriorista, baseada num mero exercício de simples auctoritas, sem qualquer exame profundo da racionalidade das coisas. Em vez de demonstrarmos que «o crime não compensa», continuamos (apaticamente) presos a concepções anquilosadas, que só uma verdadeira rotura cultural poderá superar. Os ventos da mudança, tão intensos noutros quadrantes geográficos, ainda não conseguiram abalar a nossa secular praxis jurídica quotidiana. Olhamos para a lei, com os olhos viciados do passado e não conseguimos ler aquilo que (há muito) já lá está escrito.

Também se observa uma resistência do Poder Judiciário brasileiro no que concerne à exigência do *periculum in mora* para decretar medidas assecuratórias. De acordo com o texto legislativo em vigor, para decretá-las é necessário existir indícios veementes de proveniência ilícita.

---

<sup>46</sup> Disponível em: [http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2012/12/25Pensando\\_Direito.pdf](http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2012/12/25Pensando_Direito.pdf). Acesso em: 16 mar. 2018.

<sup>47</sup> Essa proposta de modificação legislativa resultado do Estudo da FGV foi apresentada pelo Ministro da Justiça ao Congresso e recebeu o número PL n. 2.902/2011, atualmente em tramitação sob regime de urgência na Câmara dos Deputados.

<sup>48</sup> CORREIA, João Conde; RODRIGUES, Hélio Rigor. Anotação ao Acórdão do TRG de 01-12-2014, processo 218/11.0GACBC.G1 (pedido de indenização e confisco). *Revista Julgar*. Disponível em: <http://julgar.pt/>. Acesso em: 21 abr. 2015, p. 7.

Não há qualquer exigência legal de *periculum in mora* para a decretação das medidas cautelares patrimoniais. Embora alguns expoentes doutrinários considerem tal requisito necessário, sob o argumento de que é intrínseco a todas as medidas cautelares, (nesse sentido Larissa Leite<sup>49</sup> e Eugenio Pacelli de Oliveira<sup>50</sup>), a maior parte da doutrina entende que não há necessidade de tal requisito, posto não ser exigido pela lei. Nesse sentido Fernando da Costa Tourinho Filho<sup>51</sup>, Guilherme de Souza Nucci<sup>52</sup> e Magalhães Noronha<sup>53</sup>.

No entanto, de acordo com a pesquisa realizada, 62% dos juízes exigem a presença de *periculum in mora* para que medidas assecuratórias sejam adotadas, contrariando o texto legal em vigor.

Assim, o entendimento dos magistrados sobre os requisitos exigidos para a decretação das medidas assecuratórias ainda é extremamente rigoroso, chegando, no mais das vezes, a exigir requisitos não previstos em lei, conforme se viu acima.

A ineficácia do sistema das medidas assecuratórias no processo penal cotidiano é atribuída, pelo estudo, à “confusão” e à “desatualização” constatadas na pesquisa<sup>54</sup>. O estudo adverte, portanto, para a necessidade de prover mudanças na legislação para melhorar a aplicabilidade dos institutos.

No entanto, mais do que alterações legislativas em relação às medidas assecuratórias em espécie, precisamos de uma mudança de mentalidade. Embora apontadas como “confusas” ou “desatualizadas” por parte dos entrevistados, as medidas assecuratórias estão previstas em diversos diplomas legais e prontas para serem aplicadas.

E por que as medidas assecuratórias no Brasil, que futuramente garantirão o confisco, também não são aplicadas com mais frequência?

Talvez a baixa aplicabilidade seja explicada não pela “confusão” das cautelares patrimoniais ou de sua “defasagem”, mas sim em razão das consequências práticas impostas ao juízo diante da decretação destas medidas no caso concreto. Justifica-se. O problema atual não está nos institutos jurídicos referentes às cautelares em si, mas sim em todas as responsabilidades que recaem sobre o juízo **após** a decretação destas medidas.

---

<sup>49</sup> LEITE, Larissa. **Medidas patrimoniais de urgência no processo penal** – implicações teóricas e práticas. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 305.

<sup>50</sup> OLIVEIRA, Eugenio Pacelli de. **Curso de processo penal**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 269.

<sup>51</sup> TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Manual de processo penal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 411.

<sup>52</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal e execução penal**. 3. ed. São Paulo: RT, 2007, p. 338.

<sup>53</sup> NORONHA, E. Magalhães. **Curso de direito processual penal**. São Paulo: Saraiva, 1981, p. 74.

<sup>54</sup> NORONHA, E. Magalhães. **Curso de direito processual penal**. São Paulo: Saraiva, 1981, p. 60.

As dificuldades práticas após a decretação de medidas assecuratórias são imensas. Como exemplo, citamos a ausência de um órgão estatal encarregado da gestão de bens; a omissão do Código Penal quanto à administração dos bens sequestrados e a possibilidade de nomeação de um administrador (o que é mencionado pela lei somente no caso de arresto, conforme art. 139 do CPP, que ainda remete para o CPC).

Desta feita, a administração dos bens apreendidos em razão das medidas assecuratórias constitui um ônus extremamente novo para o Poder Judiciário, que ainda está construindo a forma de melhor gerir esta realidade.

Assim, a novidade do tema, aliada às dificuldades práticas trazidas pela apreensão de bens ao Poder Judiciário, explica a baixa aplicabilidade das medidas assecuratórias. Há ainda os fatores culturais ligados à formação do operador do direito. Nesse sentido, Hélio Rigor Rodrigues<sup>55</sup> expõe o processo enfrentado por Portugal:

Em vez de demonstrarmos que «o crime não compensa», continuamos (apaticamente) presos a concepções anquilosadas, que só uma verdadeira rotura cultural poderá superar. Os ventos da mudança, tão intensos noutros quadrantes geográficos, ainda não conseguiram abalar a nossa secular praxis jurídica quotidiana. Olhamos para a lei, com os olhos viciados do passado e não conseguimos ler aquilo que (há muito) já lá está escrito.

2. Na base desta situação dramática estão, sobretudo, fatores culturais. O confisco continua a ser (irrefletidamente) encarado como um mecanismo contranatura, demasiado perigoso, incompatível com um verdadeiro Estado de direito. A nossa Rechtskultur (sobrecarregada de velhos mitos) é-lhe, instintivamente, adversa, carecendo de uma revisão profunda (não é necessário mudar a lei é urgente mudar a cultura jurídica).

De fato, o confisco ainda é interpretado, muitas vezes, como uma grave violação ao direito de propriedade, praticada por Estados antidemocráticos. Imperiosa, pois, uma mudança cultural para que, sobremaneira, seja compreendido como fenômeno imprescindível para a consecução da atual política criminal, a fim de demonstrar o sempre atual adágio de que *the crime doesn't pay*.

Como consequência, é imperiosa uma urgente mudança de mentalidade por parte dos operadores do direito, que passa pela compreensão de que a privação dos ganhos obtidos por meios ilícitos é imprescindível para combater as novas formas de criminalidade, principalmente quando envolver organizações criminosas ou criminalidade

---

<sup>55</sup> CORREIA, João Conde; RODRIGUES, Hélio Rigor. Anotação ao Acórdão do TRG de 01-12-2014, processo 218/11.0GACBC.G1 (pedido de indenização e confisco). **Revista Julgar**. Disponível em: <http://julgar.pt/>. Acesso em: 21 abr. 2015, p. 2.

econômica. Esse deve, portanto, ser o novo paradigma do processo penal brasileiro quando envolver apuração de criminalidade organizada ou econômica<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Nesse sentido, ver Tiago Cintra Essado: “Diante da presença de bens acautelados, que merecem adequada gestão, e levando-se em conta a necessidade de se velar pelo desenvolvimento do devido processo legal, cujo resultado pode levar à perda de bens, quais as novas funções do juiz e das partes? Qual a responsabilidade do Estado na conservação dos bens acautelados e no destino dos bens declarados perdidos, visando à garantia da efetividade processual? Vê-se que esses questionamentos definem uma nova época para o processo penal brasileiro. A introdução do elemento patrimonial implica o desenvolvimento de uma nova cultura processual penal. E a discussão em torno dessas indagações comporá a metodologia essencial na construção do novo paradigma para o processo penal brasileiro”. ESSADO, Tiago Cintra. **A perda de bens e o novo paradigma para o processo penal brasileiro**. São Paulo. Tese (Doutorado em Direito Processual), Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, p. 128.

### **3 A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA EM SEU ASPECTO PREVENTIVO**

No capítulo anterior, foi visto que a partir da década de 1980, fenômenos criminais globais demandaram uma estratégia também global para seu enfrentamento. No cenário mundial, as formas de contenção do crime organizado ganharam espaço na pauta internacional e diversos organismos se debruçaram sobre o tema. Por conseguinte, vários diplomas tendo como pano de fundo essa temática foram assinados por inúmeros países.

Essas convenções e tratados internacionais reforçam a importância da adoção de medidas concretas para o combate eficaz às organizações criminosas, à corrupção e à lavagem de dinheiro, posto que tais delitos têm, muitas vezes, alcance transnacional. As medidas concretas passam, necessariamente, por uma tríplice atuação: a criminalização da lavagem de dinheiro, a cooperação jurídica internacional e o confisco de bens.

Também foi visto que nesse contexto – o de que o enfrentamento a esse tipo de criminalidade passa necessariamente pelo aspecto financeiro do delito – surge o FATF/GAFI, o Grupo de Ação Financeira, cuja missão principal é propor medidas, inclusive legais, de prevenção à lavagem de ativos, recuperação de ativos e de fortalecimento da cooperação jurídica internacional. Essas medidas são propostas através de Recomendações adotadas por mais de 180 países e reconhecidas como o padrão internacional antilavagem de dinheiro e de combate ao financiamento do terrorismo.

Por fim, foi visto que diversas dessas Recomendações emitidas pelo GAFI têm como foco o papel da atividade de inteligência financeira, objeto deste estudo.

Abordadas estas premissas, é possível partir para os contornos da atividade de inteligência financeira em seu aspecto preventivo: trataremos das unidades de inteligência financeira, das suas características principais e modelos de organização (judicial, investigatório ou híbrido), e a seguir descreveremos alguns modelos de unidades de inteligência financeiras para fins de direito comparado: a UIF Alemã (Zentralstelle Fur Finanztransaktionsuntersuchungen), a UIF dos Estados Unidos da América (Financial Crimes Enforcement Network – FinCEN) e a UIF do Reino Unido (National Criminal Intelligence Service).

Será, na sequência, retratado o modelo utilizado pela Unidade de Inteligência Brasileira, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras, suas competências normativas e o processo de produção do Relatório de Inteligência Financeira. Na última

parte deste capítulo será analisada a configuração do tema nos Tribunais brasileiros, com ênfase na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

Essas premissas servirão para, no capítulo seguinte, investigarmos se a atividade realizada em outras estruturas que não o COAF também pode ser classificada como inteligência financeira, a partir do conceito de inteligência adotado para fins deste trabalho.

A expressão inteligência financeira<sup>57</sup> data dos anos 1990, quando diversos países e organismos internacionais passaram a concentrar esforços para evitar que o sistema financeiro doméstico fosse utilizado para fins de lavagem de dinheiro<sup>58</sup>.

A atividade de inteligência financeira realizada pelo COAF tem caráter eminentemente preventivo, embora seja reconhecida sua importância também na repressão criminal, por ter um impacto direto nas investigações criminais.

Prevenir, como ensina Ariovaldo de Campos Pires, “é antecipar-se, predispondo meios que inibam o crime.”<sup>59</sup> A prevenção pode se dar desde eliminando o fenômeno, como dispondo-se de meios que evitam o comportamento condicionante. Já a repressão “vale como forma de impedir a continuidade de um determinado comportamento delituoso e, para além disso, serviria como advertência aos tendentes ao crime, traduzida no incutimento do medo, posicionando um contramotivo ao impulso criminoso”<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> A expressão “inteligência financeira”, assim como o termo “inteligência” pode ser conceituada de diversas maneiras. Tanto pode significar a atividade realizada por uma Unidade de Inteligência Financeira (UIF), como pode significar a coleta, sistematização e análises de informações financeiras destinadas a um órgão tomador de decisão. No primeiro sentido, acompanha o conceito definido na inteligência clássica. Nesse sentido, realiza inteligência financeira somente uma UIF, que se destine a receber e analisar: (a) relatórios de transações suspeitas; e (b) outras informações relevantes para o branqueamento de capitais, infrações subjacentes associadas e financiamento do terrorismo, e para a divulgação dos resultados dessa análise. EGMONT GROUP OF FINANCIAL INTELLIGENCE UNITS. Disponível em: <https://egmontgroup.org/en/membership/list>. Acesso em: 21 mar. 2018. No segundo sentido, tomando a partir do conceito mais elástico de inteligência, como informação orientada para tomada de decisão, “inteligência” é informação capaz de ser compreendida, informação com valor agregado, ou informação que foi avaliada quanto à fonte e à confiabilidade. São dados que foram trabalhados e em relação aos quais foi adicionado valor e significado. Nesse sentido, UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Criminal intelligence** – manual for analysts. New York, 2011. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em: 20 maio 2019, p. 1. Já na acepção comum, que não é utilizada neste estudo, o termo “inteligência financeira” é utilizado como o conjunto de informações que tem por propósito orientar a tomada de decisões dos consumidores em suas decisões sobre poupança e administração dos seus rendimentos, no seu consumo consciente e na prevenção de situações de fraude. FOLHA DE S.PAULO. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/01/1399401-video-entenda-o-conceito-de-inteligencia-financeira.shtml>. Acesso em: 11 maio 2019.

<sup>58</sup> BECHARA, Fábio Ramazzini; SMANIO, Gianpaolo Poggio. Ministério Público e estratégia de investigação no caso Lava Jato: legalidade e eficácia probatória da informação de inteligência financeira. *In*: (coord.) AMBOS, Kai; ZILLI, Marcos; MENDES, Paulo de Sousa. **Corrupção** – ensaios sobre a Operação Lava Jato. São Paulo: Marcial Pons; CEDPAL, 2019, p. 68.

<sup>59</sup> PIRES, Ariovaldo de Campos. Prevenção, repressão e controle da criminalidade. **Revista da Faculdade de Direito Universidade Federal Minas Gerais**, 1994, 129f. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/>. Acesso em: 9 jun. 2019, p. 129.

<sup>60</sup> PIRES, Ariovaldo de Campos. Prevenção, repressão e controle da criminalidade. **Revista da Faculdade de Direito Universidade Federal Minas Gerais**, 1994, 129f. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/>. Acesso em: 9 jun. 2019, p. 129.

Afirma-se, portanto, que a função típica do COAF está atrelada mais à prevenção do que à repressão, no sentido de evitar que o sistema financeiro seja utilizado pelos criminosos para lavagem de dinheiro. Nesse sentido, foi necessário estabelecer mecanismos para que os países protegessem seus setores econômicos e financeiros da má utilização e pudessem detectar sinais da ocorrência de lavagem de dinheiro<sup>61</sup>.

Embora seja notório o auxílio do COAF e dos RIF's por ele produzidos para a persecução penal, o modo de sua utilização nas investigações e no curso processual ainda está sendo debatido pelos tribunais, conforme será visto adiante. A jurisprudência já reconhece seu uso no processo penal; é uma questão pacificada. Discute-se, no entanto, se o RIF pode ser usado por si só para fundamentar pedidos cautelares ou se é necessário realizar diligências complementares. Esse é o atual centro da discussão.

O aspecto preventivo da UIF, no entanto, é indiscutível. Trata-se, pois, de sua função típica. Nesse sentido, esclarecedora a entrevista do Min. Gilson Dipp<sup>62</sup>, na qual sintetizou a função do Conselho:

Mas o COAF é um órgão que recebe e angaria informações e as repassa para as autoridades públicas competentes, sendo que por isso é tão mal compreendido não apenas pelos operadores do Direito e por alguns órgãos institucionalmente envolvidos, mas também por operadores de Direito, pela sociedade e por alguns setores da imprensa. O COAF não é um órgão de investigação, não é um órgão de repressão, é um órgão de prevenção. Ele não tem o dom de acusar. Ele não tem o dom de perseguir investigação. Ele é um captador de informações e um retransmissor aos órgãos competentes de todas aquelas operações atípicas ou suspeitas, e não se critique o órgão como em alguns casos rumorosos noticiados pela nossa mídia de que o COAF foi ineficiente porque não fez isso ou não fez aquilo, porque não poderia por força de lei fazê-lo.

Deste modo, extremamente relevante o papel do COAF na prevenção aos crimes de lavagem de dinheiro. Não se trata de um órgão de investigação, tampouco de persecução penal. É uma unidade de inteligência, ou seja, tem dentre outras atribuições a função de receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas na Lei de Lavagem de Dinheiro e difundir estas informações aos órgãos responsáveis pelas respectivas investigações.

---

<sup>61</sup> SUXBERGER, Antonio; PASIANI, Rochelle Pastana. O papel da inteligência financeira na persecução dos crimes de lavagem de dinheiro e ilícitos relacionados (*the role of financial intelligence in the persecution of money laundering and related felonies*). 2017. Disponível em: <https://heinonline.org/>. Acesso em: 04 set. 2018, p. 295.

<sup>62</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Brasília: COAF, 2011, p. 129. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos>. Acesso em: 10 jun. 2019.



### 3.1 Modelos e características das Unidades de Inteligência Financeira – as UIF’s estadunidense, alemã e britânica

Com a globalização e a elevação do crime a uma escala transnacional, observou-se o surgimento de uma nova política criminal, de espectro mundial, focada na privação dos ganhos decorrentes de atividades ilícitas. Essa nova política fez revelar a importância de uma persecução patrimonial, paralela e concomitante à investigação sobre autoria e materialidade, para que a privação dos ganhos ilícitos alcançasse certa eficácia.

Nessa esteira, conforme estampado no capítulo anterior, surgiu o GAFI, ente intergovernamental cujo objetivo é disseminar diretrizes aos países membros através de recomendações que visam adaptar os sistemas legais e regulamentares de modo a melhorar a cooperação internacional e a evitar a utilização do sistema financeiro para lavagem de capitais.<sup>63</sup> Sobre o tema deste estudo, apresentou-se a Recomendação 29 do GAFI, que tratou especificamente das Unidades de Inteligência Financeira (UIF’s) nos países membros.

Na Nota Interpretativa da Recomendação 29, o GAFI explicita as responsabilidades e atribuições de uma UIF.

Inicialmente, registre-se, não há indicação de um modelo de UIF ideal, mas a recomendação de atribuições e funções fundamentais de toda UIF para ser mundialmente reconhecida como tal.

A inexistência de um modelo para a UIF decorre das peculiaridades e das necessidades específicas de cada país<sup>64</sup>: em alguns deles, a função da UIF foi tida como ferramenta importante para as organizações policiais no combate à lavagem, então a unidade foi lá instalada. Outros países enfatizaram a necessidade de um “elo” ou “amortecedor” entre o setor privado e os órgãos de investigação, então optaram por instalá-la na burocracia administrativa, e assim por diante.

No Brasil, é caloroso o debate<sup>65</sup>. Discute-se em qual ministério o COAF deve permanecer: se no Ministério da Fazenda ou no Ministério da Justiça.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> G7. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org>. Acesso em: 03 fev. 2018.

<sup>64</sup> FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Legal Dept., Monetary and Financial Systems. **Financial intelligence units: an overview**. Washington, D.C.: Dept. World Bank, Financial Market Integrity Div., 2004. Disponível em: <https://www.imf.org>. Acesso em: 22 mar. 2018, p. 9.

<sup>65</sup> Nesse sentido, ver reportagem de Sérgio Rodas. RODAS, Sérgio. Transferência do Coaf para o Ministério da Justiça divide especialistas. **Conjur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-02/transferencia-coaf-ministerio-justica-divide-advogados>. Acesso em: 10 jun. 2019.

As principais críticas quanto à alocação do órgão no Ministério da Justiça e Segurança Pública gravitam em torno de eventual descumprimento do princípio da eficiência (diante de possível inchaço de um dos ministérios) e da excessiva concentração de poderes no Ministério da Justiça e Segurança Pública (o que poderia dar margem a abusos pelo fato de o COAF passar a ter feição persecutória). Outras críticas também apontam a inconveniência do órgão ficar subordinado a uma pasta que também comanda a Polícia Federal.

Já os argumentos favoráveis à alocação do COAF no Ministério da Justiça e Segurança Pública referem-se à possível atuação mais célere e útil no enfrentamento à corrupção e ao crime organizado e se insere no contexto de maior integração e articulação entre entidades para fazer frente a esse tipo de criminalidade, além de permitir maior controle sobre operações financeiras suspeitas, sobretudo no cumprimento das obrigações de prevenção e de combate à lavagem de dinheiro e outros crimes.

A alocação do COAF no Ministério da Justiça representaria um primeiro passo para algumas mudanças necessárias quanto às atribuições do órgão, conforme será detalhado nas propostas deste trabalho. Cabe aqui mencionar, por ora, como exemplo, que uma das atribuições mais relevantes de diversas UIF's do mundo – e que representaria um ganho para o sistema nacional antilavagem caso adotada – é a possibilidade de a UIF determinar, ainda que por alguns dias, o adiamento de determinadas operações suspeitas. Inúmeros países de tradição democrática permitem que suas UIF's tenham o poder de, ainda que por algumas horas ou dias, promovam, independentemente de autorização judicial, o adiamento de operações suspeitas.

São exemplos de países que permitem o adiamento de transações financeiras sem ordem judicial pelas suas UIF's: Bahamas, Suíça, África do Sul, Filipinas, Ilhas Seychelles, Reino Unido, Irlanda, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Grécia, Itália, Luxemburgo, Mônaco, Noruega e Polônia. A lista completa dos países pode ser encontrada em estudo do Banco Mundial sobre o tema<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> O COAF, desde sua criação, estava alocado no Ministério da Fazenda. Pelo Decreto Presidencial n. 9.663/2019, foi transferido do Ministério da Economia para o Ministério da Justiça e Segurança Pública. Porém, o plenário da Câmara dos Deputados aprovou no dia 22-05-2019, por 228 votos a 210, e quatro abstenções, a transferência do conselho para o Ministério da Economia. A mudança foi confirmada durante a análise da medida provisória 870, que trata da organização administrativa do governo de Jair Bolsonaro.

<sup>67</sup> STROLIGO, Klaudio; INTSCHER, Horst; DAVIS-CROCKWELL, Susan. **Suspending suspicious transactions**. The World Bank, 2013. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/>. Acesso em: 10 jun. 2019, p. 87.

Embora não haja a indicação de um padrão para a UIF, o Egmont Group<sup>68</sup> e o Fundo Monetário Internacional<sup>69</sup> identificam a existência de quatro modelos mundiais: o modelo judicial, o modelo investigatório (*law enforcement*), o modelo administrativo e o modelo híbrido. Vejamos as características de cada uma dessas modalidades:

✓ *Modelo judicial*: neste formato, a UIF está situada dentro do Poder Judiciário ou sob a responsabilidade do Ministério Público; a comunicação sobre operações suspeitas é efetuada diretamente ao órgão financeiro responsável pela futura investigação, de sorte que essa mesma unidade pode adotar providências tipicamente jurisdicionais como a decretação de indisponibilidade de bens, realização de interrogatórios e oitiva de testemunhas e decretação de prisões e ordens de busca e apreensão, dentre outras.

Algumas das vantagens apontadas desse sistema: já que é alocada dentro da burocracia estatal judiciária, desnecessário criar mais uma estrutura. Outra vantagem é superar a questão do trânsito entre informação de inteligência e processo penal: ela já nasce no bojo de uma investigação formal e pode ser aproveitada como prova. Também é um modelo que traz mais celeridade e possibilidade de acesso a informações resguardadas por sigilo.

As desvantagens apontadas pelo estudo são o fato de haver maior concentração de poderes e, portanto, maior foco na repressão ao invés da prevenção. Também há menor confiança das instituições financeiras para o repasse das informações que, às vezes, podem ser interpretadas equivocadamente.

São exemplos de países que adotam este modelo Chipre e Luxemburgo.

✓ *Modelo investigatório (law enforcement)*: esse modelo implementa as medidas do sistema antilavagem paralelamente aos sistemas de aplicação da lei já existentes, apoiando os esforços de diversas autoridades policiais ou judiciárias responsáveis pela investigação da lavagem de capitais.

---

<sup>68</sup> O EGMONT GROUP é um fórum de UIF's criado para prover a troca de informações confidenciais e estimular a cooperação internacional no Combate à Lavagem de Dinheiro, Financiamento ao Terrorismo e outros crimes graves. Tem por finalidade propiciar meios e criar padrões para o desenvolvimento de suas atividades em âmbito mundial, sobretudo facilitando trabalho sincronizado e intercâmbio de experiências no que concerne às possibilidades de troca de informações, investigações e controle da lavagem de dinheiro. É composto atualmente por 155 UIF's de diversos países. EGMONT GROUP. Disponível em: <https://egmontgroup.org>. Acesso em: 05 mar. 2018.

<sup>69</sup> FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Legal Dept., Monetary and Financial Systems. **Financial intelligence units: an overview**. Washington, D.C.: Dept. World Bank, Financial Market Integrity Div., 2004. Disponível em: <https://www.imf.org>. Acesso em: 22 mar. 2018, p. 9-17.

Uma das vantagens é que se pode aproveitar recursos materiais e humanos já existentes, sem criar uma nova estrutura administrativa. Esse modelo está mais próximo operacionalmente de outras unidades policiais e uma das vantagens é a agilidade na troca de informações, aumentando sua utilidade, além de possuir acesso fácil à inteligência criminal.

Outra vantagem é normalmente possuir o poder de congelar transações suspeitas e determinar a apreensão de bens. Exemplos: Áustria, Estônia, Alemanha (até junho de 2017), Guernsey, Hungria, Islândia, Irlanda, Jersey, Eslováquia, Suécia e Reino Unido.

✓ *Modelo administrativo:* nele, a UIF está situada em uma autoridade administrativa centralizada, independente, que recebe e processa informações do setor financeiro e transmite relatórios a autoridades judiciárias ou responsáveis pela investigação e persecução criminal. Em regra, está inserida na burocracia estatal e não tem poderes investigatórios, persecutórios ou judiciais. Funciona como um elo e um canal de comunicação entre as comunidades financeiras e policiais, pelo fato de o setor privado temer enviar diretamente às forças policiais comunicações que possam se tornar a única fonte de uma futura acusação, baseada em uma interpretação equivocada dos fatos.

Algumas das desvantagens: pode não ter velocidade suficiente ao identificar a necessidade de medidas como congelar transação suspeita; normalmente não tem o alcance das autoridades judiciais ou policiais para obter provas; podem estar mais sujeitas à influência e à supervisão direta de autoridades políticas.

Foi o modelo adotado pelo Brasil ao instituir o COAF como UIF. É também o adotado por Andorra, Aruba, Austrália, Bélgica, Bolívia, Bulgária, Canadá, Colômbia, Croácia, República Checa, França, Israel, República da Coreia, Liechtenstein, Malta, Mônaco, Países Baixos, Panamá, Polônia, Romênia, Rússia, Eslovênia, Espanha, Ucrânia, Estados Unidos e Venezuela.

✓ *Modelo híbrido:* serve como intermediário para divulgar informações e um *link* entre as autoridades judiciárias e de investigação e persecução penal. Combina elementos de pelo menos dois modelos anteriores de UIF. Exemplos: Dinamarca, Jersey e Noruega.

Assim, não há a recomendação de qualquer modelo tido como “ideal”. No entanto, há um padrão de atribuições estabelecido pelo GAFI<sup>70</sup> para que uma UIF seja reconhecida como tal pela comunidade internacional, conforme será delineado a seguir.

A UIF deve ter a função de **recebimento**, ou seja, deve funcionar como uma agência central com capacidade e atribuições para receber informações suspeitas das instituições comunicantes. As Comunicações de Informações Suspeitas (COS) devem, no mínimo, abranger aquelas relatadas nas Recomendações 20<sup>71</sup> e 23<sup>72</sup>, sem prejuízo de outras as quais a legislação do país entender conveniente.

Também incumbe à UIF a função de **análise**, ou seja, a unidade deve acrescentar valor às informações recebidas, através da consulta em bancos de dados próprios ou de terceiros. Isso deve ser feito, preferencialmente, por meios eletrônicos ou *softwares* de análise de grandes massas de dados, para obter uma informação final mais qualificada e relevante. Deve também tentar identificar tendências e tipologias de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo.

Uma UIF também tem a função de **disseminação**, ou seja, deve difundir, espontaneamente ou por provocação, o resultado de suas análises para as autoridades competentes visando promover a investigação.

Além dessas funções (recebimento, análise e disseminação), a UIF precisa ser capaz de ter acesso a informações, prezar pela segurança e pela confidencialidade das informações recebidas, analisadas e disseminadas, possuir independência operacional contra influências indevidas e, por fim, fazer parte do Grupo de Egmont.

As primeiras UIF's foram criadas no início da década de 1990 e eram necessárias para centralizar a recepção, a análise e a difusão, interna e externamente, de casos suspeitos de lavagem de dinheiro, dada a utilização do sistema financeiro para ocultar bens e valores provenientes de organizações criminosas.

---

<sup>70</sup> Ver: Notas interpretativas da Recomendação 20. Disponível em: <http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/As%20Recomendacoes%20GAFI.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2018, p. 141-149.

<sup>71</sup> Recomendação 20: Comunicação de operações suspeitas. Se uma instituição financeira suspeitar ou tiver motivos razoáveis para suspeitar que os fundos sejam produtos de atividade criminosa ou estejam relacionados ao financiamento do terrorismo, ela deveria estar obrigada, por lei, a comunicar prontamente suas suspeitas à unidade de inteligência financeira (UIF). Disponível em: <http://www.coaf.fazenda.gov.br>. Acesso em: 19 mar. 2018.

<sup>72</sup> Essa recomendação trata da responsabilidade de pessoas cuja profissão, embora não esteja ligada diretamente ao mercado financeiro, pode tomar conhecimento de atividades típicas de lavagem de capitais, a exemplo: advogados, tabeliães, contadores, comerciantes de metais e pedras preciosas, prestadores de serviços a empresas de *trusts*.

Nos últimos anos, as UIF's se multiplicaram pelo mundo todo devido aos mecanismos de cooperação internacional e às recomendações do GAFI. O Grupo de Egmont reconhece como UIF's 155 estruturas em países diversos<sup>73</sup>.

Analisemos algumas das estruturas dessas UIF's: a UIF alemã<sup>74</sup> (*Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen*), a UIF dos Estados Unidos da América (FinCEN) e a UIF do Reino Unido (*National Criminal Intelligence Service*).

A **UIF alemã**<sup>75</sup> (*Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen*), assim como a brasileira, tem modelo administrativo, visto estar situada no âmbito da Direção Geral da Alfândega (*Zollverwaltung*), inserida na estrutura do Ministério da Fazenda (*Bundesministeriums der Finanzen*).

Até junho de 2017, a UIF alemã estava situada no Escritório de Polícia Criminal Federal (*BKA – Bundeskriminalamt*); com uma mudança na lei de lavagem, a unidade passou a integrar o Ministério da Fazenda.

Esta UIF tem cerca de 165 servidores e é estruturada em duas divisões: a D1, que realiza atividade de coordenação e contatos externos e, nacionais e internacionais e é responsável pela emissão de diretrizes aos setores obrigados; e a D2, responsável pela análise de operações suspeitas.

Possuem assentos na UIF alemã os seguintes órgãos: representantes do setor bancário, do setor contábil, das autoridades fiscais, das autoridades policiais, do escritório federal para proteção da Constituição, além de funcionários da administração aduaneira.

A UIF alemã reforça bem seu papel de “filtragem” das comunicações de operações suspeitas: para desempenhar esse papel, sua base de dados foi ampliada para acessar dados relevantes das agências administrativas, financeiras e policiais, de maneira que atualmente a unidade transmite apenas relatórios sobre fatos suspeitos que indiquem transações de alto valor (*werthaltigen*) e indícios de branqueamento de capitais ou financiamento do terrorismo às autoridades responsáveis pela investigação, para que possam se concentrar com mais vigor em casos efetivamente importantes.

Uma importante atribuição da UIF alemã é a autoridade para suspender transações suspeitas. Apesar de possuir tal atribuição, a UIF alemã não é uma agência de investigação. As investigações criminais são realizadas exclusivamente pelos procuradores competentes e pelas autoridades policiais e, se o caso, pelas autoridades aduaneiras e fiscais.

---

<sup>73</sup> Lista com os membros das 155 UIF's pode ser consultada em <https://egmontgroup.org>. Acesso em: 21 mar. 2018.

<sup>74</sup> Disponível em: <http://www.zoll.de>. Acesso em: 21 mar. 2018.

<sup>75</sup> Mais informações podem ser acessadas no *site* do órgão. Disponível em: <http://www.zoll.de>. Acesso em: 21 mar. 2018.

A **UIF dos Estados Unidos da América**, também é conhecida como Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)<sup>76</sup>. É uma unidade do Departamento de Tesouro dos Estados Unidos responsável pela coleta e análise sobre transações financeiras visando combater a lavagem de dinheiro dentro e fora do território americano, o financiamento do terrorismo e outros crimes financeiros.

O lema da UIF americana está consubstanciada na expressão *follow the money* e tem como diretriz o fato de que os ganhos financeiros dos criminosos deixam rastros enquanto estes tentam lavar os valores ou gastar os lucros ilícitos. Essa UIF é uma rede de pessoas e informações coordenada com órgãos de aplicação da lei, reguladores e outros parceiros do setor financeiro e também possui responsabilidades de regulação.

Criado em 1990, o FinCEN só adquiriu sua feição atual em 2002, após a aprovação do *Patriotic Act*<sup>77</sup> pelo Congresso Americano, logo após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Por essa ocasião, sua tecnologia de informação migrou para um mecanismo de busca similar aos de busca na internet (FinCEN Query<sup>78</sup>), que funciona como um balcão único, permitindo pesquisas mais abrangentes, em mais bancos de dados, retornando maiores e melhores resultados.

Em 2013, a unidade empregava 340 pessoas, com experiência ampla no setor financeiro, em finanças ilícitas e especialistas em investigação de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. A FinCEN compartilha informações com dezenas de agências de inteligência, dentre elas, Bureau of Alcohol, Tobacco, and Firearms; Drug Enforcement Administration (DEA); Federal Bureau of Investigation (FBI); U.S. Secret Service; Internal Revenue Service; Customs Service; and the U.S. Postal Inspection Service.

Anualmente, o FinCEN realiza uma cerimônia para premiar casos investigados e julgados a partir de relatórios da unidade. O objetivo é<sup>79</sup> conhecer e estimular o uso efetivo dos seus relatórios pelas autoridades para a obtenção de um processo bem-sucedido e demonstrar ao setor financeiro o valor de seus documentos para a correta aplicação da lei.

---

<sup>76</sup> Mais informações no *site* da UIF. Disponível em: <https://www.fincen.gov/what-we-do/>. Acesso em: 21 mar. 2018.

<sup>77</sup> 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. Disponível em: <https://www.fincen.gov/what-we-do/>. Acesso em: 21 mar. 2018.

<sup>78</sup> 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. Disponível em: <https://www.fincen.gov/what-we-do/>. Acesso em: 21 mar. 2018.

<sup>79</sup> Disponível em: <https://www.fincen.gov/news/news-releases/fincen-awards-recognize-law-enforcement-success-stories-supported-bank-secrecy>. Acesso em: 21 mar. 2018.

A **UIF do Reino Unido** integra a Agência Nacional de Crimes (National Crime Agency – NCA)<sup>80</sup>, que tem por missão combater o crime organizado nas suas mais variadas atividades (corrupção, tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, crimes cibernéticos e tráfico de pessoas, dentre outros).

É uma modalidade de UIF investigatória (*law enforcement model*), pois situada dentro de um órgão investigativo. Além das funções típicas, possui atribuição para analisar e conceder autorização para se realizar ou não transações suspeitas denunciadas com fulcro no *Proceed of Crime Act 2002*<sup>81</sup>. Esse consentimento para realizar ou não a transação pode ser retido em até sete dias. Por se tratar de uma modalidade investigatória, pode solicitar ou obter diretamente quaisquer dados sobre pessoas físicas ou jurídicas ou informações não submetidas à cláusula de reserva jurisdicional. Por ter função muito abrangente e papel estratégico, já que analisa o quadro geral de criminalidade em todo o Reino Unido, trabalha com estreita colaboração das unidades regionais presentes na Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte.

A Agência é subdividida em nove unidades administrativas a fim de melhor prestar o serviço de segurança pública e de inteligência e, dentre elas está a unidade regional de recuperação de ativos (Regional Asset Recovery Unit), que utiliza técnicas de investigação financeira para dissolver organizações criminosas e acautelar os produtos e proveitos obtidos com o crime.

Esta Agência possui em seus quadros servidores públicos integrantes de Tribunais, do Serviço de Promotoria da Coroa (Crown Prosecution Service), da Receita (Revenue) e Alfândega (Customs), juntamente com a força policial. Conforme mencionado, a UIF do Reino Unido possui poder de promover a suspensão de operações financeiras (*restraint orders*) visando preservar bens do criminoso para futuro ressarcimento à vítima ou ao erário<sup>82</sup>. Após a ordem de restrição, se comprovada a culpabilidade do réu, o Tribunal emitirá uma ordem de confisco (*confiscation orders*), determinando o pagamento de certa quantia em dinheiro. Quanto a este aspecto, em 2014, as ordens de confisco no Reino

---

<sup>80</sup> FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Legal Dept., Monetary and Financial Systems. **Financial intelligence units: an overview**. Washington, D.C.: Dept. World Bank, Financial Market Integrity Div., 2004. Disponível em: <https://www.imf.org>. Acesso em: 22 mar. 2018, p. 15-16.

<sup>81</sup> Ver legislação respectiva em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/29/contents>. Acesso em: 21 mar. 2018.

<sup>82</sup> Para mais informações, ver *site* da unidade. Disponível em: <https://www.cps.gov.uk/proceeds-crime>. Acesso em: 10 jun. 2019.



Unido representavam 69% de todos os ativos recuperados, tamanha a eficiência desse instituto<sup>83</sup>.

Vistos alguns exemplos de UIFs de alguns países, analisaremos agora a UIF brasileira, o COAF.

### 3.2 O COAF como unidade de inteligência financeira brasileira

Como visto, o GAFI, por intermédio de suas Recomendações, e posteriormente, por meio de notas interpretativas, propõe que os países membros instituíam UIF's capazes de receber, analisar e disseminar informações referentes à lavagem de capitais, respectivos crimes antecedentes e terrorismo.

Portanto, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) é uma Unidade de Inteligência Financeira (UIF) reconhecida como tal pela comunidade internacional e que tem como objetivos receber, analisar e difundir informações suspeitas sobre atividades ilícitas previstas na Lei n. 9.613/1998.

O COAF integra a estrutura do Ministério da Fazenda. Seu presidente é indicado pelo Ministro da Fazenda e nomeado pelo Presidente da República, com mandato de três anos, permitida a recondução<sup>84</sup>. O Brasil optou, portanto, por adotar o modelo administrativo para instituir sua UIF.

É composto por servidores públicos de reputação ilibada e reconhecida competência, designados em ato do Ministro de Estado da Fazenda, dentre os integrantes do quadro de pessoal efetivo do Banco Central do Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários, da Superintendência de Seguros Privados, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, da Agência Brasileira de Inteligência, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Justiça, do Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Previdência Social e da Controladoria-Geral da União, atendendo à indicação dos respectivos Ministros de Estado<sup>85</sup>. Percebe-se, pois, que a pluralidade em sua composição “permite que as diferentes experiências dos diversos órgãos e entidades governamentais possam ser compartilhadas no órgão de inteligência, facilitando ainda a cooperação entre eles”.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> Para mais informações, ver *site* da unidade. Disponível em: <https://www.cps.gov.uk>. Acesso em: 10 jun. 2019.

<sup>84</sup> Art. 5º do Decreto n. 2.799/1998, que aprovou o Estatuto do COAF.

<sup>85</sup> Art. 16, *caput*, Lei n. 9.613/1998.

<sup>86</sup> MORO, Sérgio Fernando. **Crime de lavagem de dinheiro**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 19.

O COAF tem como finalidade – prevista na Lei de Lavagem de Dinheiro – “disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nesta lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades<sup>87</sup>”.

A função típica do COAF abrange, portanto, as atividades de uma unidade de inteligência financeira, quais sejam, receber, analisar e difundir informações suspeitas sobre atividades ilícitas previstas na Lei n. 9.613/1998, integrando um verdadeiro sistema de prevenção à prática da lavagem de dinheiro.

Esse sistema antilavagem, de feição mundial, adotou o dever de informação, ou seja, a obrigatoriedade de certas pessoas, físicas ou jurídicas, de colaborarem para o sistema de inteligência financeira.

Essa colaboração se dá por meio de Comunicação de Operações Suspeitas (COS) ao órgão competente (COAF), pelos chamados setores obrigados. Nas palavras de Sérgio Fernando Moro, “o sistema de prevenção é fundado na imposição a entidades privadas da adoção de políticas internas que previnam sua utilização para lavagem de dinheiro<sup>88</sup>.”

Deste modo, as entidades privadas foram chamadas para contribuir com o sistema antilavagem e assumir algumas responsabilidades. Os setores obrigados – definidos pela Lei n. 9.613/1998, – são aqueles que têm algum risco de serem utilizados para lavagem de dinheiro e estão definidos no art. 9º da Lei.

Para esses setores não serem utilizados para a prática de lavagem, criou-se uma série de obrigações, definidas no art. 10 do mesmo diploma. A primeira e talvez a mais importante delas é consubstanciada na assertiva “conheça seu cliente” ou *know your customer* (KYC). As instituições financeiras devem identificar o cliente e manter o registro das transações por eles efetuadas<sup>89</sup>. É uma obrigação extremamente importante porque na medida em que as instituições conhecem seus clientes, quanto maior o número de informações que dele coletam, quanto maiores os detalhes sobre perfil e comportamento-padrão, melhores condições esta instituição terá para identificar uma eventual mudança de perfil e uma operação atípica.

As instituições devem traçar um perfil para cada cliente. Esta obrigação é bem delineada na Carta-Circular n. 3.461/2009. Devem manter registros atualizados dos dados cadastrais de seus clientes, valores de renda mensal e patrimônio, além de incluir testes de

---

<sup>87</sup> Art. 14, *caput*, Lei n. 9.613/1998.

<sup>88</sup> MORO, Sérgio Fernando. **Crime de lavagem de dinheiro**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 19.

<sup>89</sup> Sobre tais obrigações, ver: Circular BACEN n. 3.461, de 24 de julho de 2009.

verificação<sup>90</sup> que assegurem a adequação dos dados cadastrais com periodicidade máxima de um ano. No momento em que o cliente fugir daquele perfil traçado pelo banco, ou seja, se houver uma movimentação atípica, diferente daquela tida como normal para aquele perfil e se o banco não conseguir encontrar uma justificativa para essa atipicidade, o banco deverá comunicar essa suspeição ao COAF<sup>91</sup>.

Essas comunicações efetuadas pelos setores obrigados, aliadas a outros elementos, formam a base de dados do COAF e é o que permite a emissão e difusão de Relatórios de Inteligência Financeira a órgãos de investigação, o que será aprofundado oportunamente.

Além da função acima, típica de uma unidade de inteligência financeira, o COAF também possui outra, menos conhecida, mas igualmente relevante: regular setores obrigados em relação aos quais não exista órgão próprio fiscalizador ou regulador<sup>92</sup>. São exemplos de órgãos reguladores próprios o Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários e a Superintendência de Seguros Privados. Em relação a estes setores obrigados, o COAF não tem atribuições para aplicar penas administrativas. São exemplos de setores obrigados supervisionados pelo COAF o mercado de bens de luxo, de cartões de crédito não emitidos por instituições financeiras, mercado de *factoring* e de securitização de ativos, títulos ou recebíveis mobiliários, mercado de joias, pedras e metais preciosos, dentre outros<sup>93</sup>.

Por fim, além das duas funções anteriores, o COAF também é uma unidade de inteligência e integra o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN<sup>94</sup>). Em resumo, o COAF desempenha papel extremamente relevante no sistema antilavagem desenhado pela Lei n. 9.613/1998, na medida em que é encarregado de receber, analisar e difundir informações indicando suspeita acerca da prática de lavagem de dinheiro. É um modelo reconhecido internacionalmente, de sorte que o COAF pode ser intitulado como a unidade de inteligência financeira do Brasil.

---

<sup>90</sup> Art. 2º, I, § 5º Carta-Circular n. 3.461/2009.

<sup>91</sup> Carta Circular BACEN n. 3.542, de 12 de março de 2012.

<sup>92</sup> Art. 14, § 1º, Lei n. 9.613/1998.

<sup>93</sup> BRASIL. COAF. Disponível em: <http://www.coaf.fazenda.gov.br>. Acesso em: 29 jan. 2018.

<sup>94</sup> Art. 4º, VII do Decreto n. 4.376/2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei n. 9.883/1999.

### 3.3 O Relatório de Inteligência Financeira (RIF) do COAF – notas conceituais, processo de elaboração e interface com sigilo bancário

O RIF é o documento resultante das análises de inteligência financeira decorrentes de comunicações recebidas, de intercâmbio de informações ou de denúncias<sup>95</sup>, efetuadas por uma UIF assim reconhecida internacionalmente.

O fundamento legal para a produção do RIF encontra-se no art. 15 da Lei de Lavagem: “o COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito”. Nos termos do decreto que aprovava o estatuto do órgão<sup>96</sup> (Decreto n. 2.799/1998), incumbia ao plenário determinar a comunicação às autoridades competentes, quando concluir pela existência de crimes, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito<sup>97</sup>. Atualmente, pelo Decreto n. 9.663/2019 tal atribuição<sup>98</sup> é de competência da Diretoria de Inteligência Financeira, o que dará mais agilidade ao órgão e o preservará de influências externas.

O COAF pode emitir duas espécies de RIF's, classificados a partir de sua iniciativa: o espontâneo e o de intercâmbio.<sup>99</sup>

O RIF **espontâneo** (ou de ofício) é aquele elaborado por iniciativa do COAF, resultante da análise de comunicações recebidas ou de denúncia; O RIF **de intercâmbio** é feito para atender à solicitação de intercâmbio de informações, por autoridades nacionais ou por UIF.

Talvez um dos temas mais instigantes sobre o RIF diga respeito à sua natureza jurídica, muito provavelmente por não se tratar de uma discussão meramente acadêmica. A definição da natureza jurídica do RIF traz importantes consequências práticas, conforme será visto adiante. Nesse passo, há quem entenda que o RIF possui natureza jurídica de informação de inteligência, há quem sustente que possui natureza jurídica de *notitia criminis*, e, por fim, há quem argumente no sentido de que o RIF pode possuir natureza jurídica de peças de informação ou de diligências investigatórias.

<sup>95</sup> BRASIL. COAF. Disponível em: <http://www.coaf.fazenda.gov.br>. Acesso em: 23 mar. 2018.

<sup>96</sup> Inicialmente o Decreto n. 2.799/1998 foi revogado pelo Decreto n. 9.663, de 1º de janeiro de 2019, que, regulamentando reforma ministerial, alocou o COAF no Ministério da Justiça. A medida provisória que promoveu a reforma ministerial não foi aprovada pelo Congresso.

<sup>97</sup> BRASIL. Decreto n. 2.799/1998, Art. 7º, X. Acesso em 23 mar. 2018.

<sup>98</sup> Art. 11, III do Decreto n. 9.663/2019.

<sup>99</sup> BRASIL. COAF. Disponível em: <http://www.coaf.fazenda.gov.br>. Acesso em: 27 mar. 2018.

Fábio Ramazzini Bechara, Promotor de Justiça do Ministério Público de São Paulo, em artigo intitulado “Natureza Jurídica do Relatório de Inteligência Financeira do COAF<sup>100</sup>”, afirma:

a natureza do relatório é mista ou híbrida, e parte da premissa dos diferentes contextos em que o relatório se insere, na medida em que tem sido utilizado como fundamento para o início de uma investigação criminal, para a decretação de medidas de natureza cautelar, para a instrução do processo penal, e, porque não, também, como objeto de valoração nos julgamentos de mérito.

O autor sustenta que a atividade do COAF “se define como de inteligência, nos termos do art. 2º da Lei n. 9.883/1999, na medida em que se trata de órgão de assessoramento do Ministério da Fazenda para construir medidas que fortaleçam o sistema nacional antilavagem de dinheiro.”<sup>101</sup> Reconhece que sua atribuição não se exaure na atividade de inteligência e assessoramento, porque está inserido no sistema antilavagem e possui relacionamento com outros órgãos, como Ministério Público, Polícia Judiciária e Poder Judiciário. Contudo, mesmo no exercício destas atribuições, o COAF não perde, para o autor, a qualidade de órgão que produz atividade de inteligência:

Em todas as hipóteses, que se particularizam pela intervenção em momentos distintos, o COAF não perde a sua qualidade de órgão de assessoramento, bem como a sua atividade não perde a qualidade de atividade de inteligência. Nesse sentido, a atividade de inteligência diferencia-se da atividade de investigação, que não constitui a função do COAF, muito embora a sua atuação possa nesta repercutir. Com efeito, reforça a natureza da atividade do COAF como de inteligência o fato de que as suas informações, se divulgadas ou acessadas de forma irrestrita, nos termos do citado art. 23 da Lei de Acesso à Informação, podem colocar em risco, por exemplo, a estabilidade financeira, econômica ou monetária do país (inciso IV), comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionada com a prevenção e repressão de infrações (inciso VIII).<sup>102</sup>

Deste modo, o fato de o COAF exercer atividade de inteligência resulta no fato de que, necessariamente, **o RIF é resultado dessa atividade**. Posto que se trata de produto de inteligência, submeter-se-ia às Lei de Acesso à Informação<sup>103</sup>, inclusive no que tange às regras de proteção e controle, dentre as quais, destaca-se, “a restrição do acesso, da

<sup>100</sup> BECHARA, Fábio Ramazzini. Natureza jurídica do Relatório de Inteligência Financeira do COAF. **Imprensa**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, jan.-jun., 2014, p. 69-84. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/>. Acesso em: 23 mar. 2018.

<sup>101</sup> BECHARA, Fábio Ramazzini. Natureza jurídica do Relatório de Inteligência Financeira do COAF. **Imprensa**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, jan.-jun., 2014, p. 69-84. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/>. Acesso em: 23 mar. 2018, p. 7.

<sup>102</sup> BECHARA, Fábio Ramazzini. Natureza jurídica do Relatório de Inteligência Financeira do COAF. **Imprensa**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, jan.-jun., 2014, p. 69-84. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/>. Acesso em: 23 mar. 2018, p. 8.

<sup>103</sup> Em sentido diferente: atualmente o COAF possui o entendimento de que seus relatórios **não se submetem à Lei de Acesso à informação**, traduzido na seguinte advertência, que consta tanto de seu *site*, como dos RIF’s: “O conteúdo do RIF é protegido por sigilo constitucional, inclusive nos termos da Lei Complementar n. 105, de 2001, não estando, portanto, sujeito às classificações da Lei n. 12.527, de 2011. O destinatário do RIF fica responsável pela preservação do sigilo.” Submete-se, portanto, às regras da lei de sigilo bancário, e não mais à Lei de Acesso à Informação. BRASIL. COAF. Disponível em: <http://www.coaf.fazenda.gov.br>. Acesso em: 26 mar. 2018.

divulgação e do tratamento às pessoas que tenham a necessidade do conhecimento [...], bem como a obrigação daquele que recebe a informação classificada de resguardar o sigilo.<sup>104</sup>»

Assim, não se trata de compartilhar provas, mas de compartilhar conhecimento, ao menos em princípio.

Para o autor, a única situação que pode ser tratada como exceção – e considerar-se, portanto, o RIF como meio de pesquisa e **obtenção** de prova – ocorre quando **já houver** uma investigação em andamento, de fato determinado. Somente nesse caso seria admitida a juntada do relatório aos autos, por meio da judicialização, “uma exigência para que o acesso e a utilização do dado protegido pelo sigilo legal como prova seja legítimo”<sup>105</sup>, na hipótese do RIF conter dado preservado pelo sigilo.

Assim, em síntese, para o autor: 1) o COAF exerce atividade de inteligência; 2) como consequência o RIF é, também, produto dessa atividade e sujeito às classificações da Lei de Acesso à Informação; 3) portanto, a natureza jurídica do RIF é ‘mista ou híbrida’, e parte da premissa dos diferentes contextos no qual o relatório está inserido.

É absolutamente inegável, no entanto, a utilidade do RIF como relevante auxílio à persecução penal. No entanto, não desonera os responsáveis pela persecução penal de produzirem provas do ilícito. Nesse sentido é que as decisões dos tribunais têm caminhado: admitir a utilização do RIF no processo penal, em regra associado a diligências complementares.

Por isso, há quem sustente que o RIF possui natureza jurídica de *notitia criminis*<sup>106</sup>. Nesse sentido, Oscar Vieira de Araújo Neto, que escora seu entendimento no art. 15 da Lei de Lavagem, ao preceituar: “o COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de **crimes** previstos nesta Lei, de **fundados indícios** de sua prática, ou de qualquer outro ilícito.” (grifo nosso).

Ou seja, não é qualquer comunicação dos setores obrigados que dará origem a um RIF, mas somente aquelas que representarem 1) crime; 2) fundados indícios de crime; 3) qualquer outro ilícito. O COAF não é um mero canal de transferência de informações, mas

---

<sup>104</sup> BRASIL. COAF. Disponível em: <http://www.coaf.fazenda.gov.br>. Acesso em: 26 mar. 2018, p. 4.

<sup>105</sup> BRASIL. COAF. Disponível em: <http://www.coaf.fazenda.gov.br>. Acesso em: 26 mar. 2018, p. 17.

<sup>106</sup> ARAÚJO NETO, Oscar Vieira de. **Relatório de “Inteligência” Financeira emitido pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras e seu conteúdo sigiloso**. Disponível em: <https://oscarvneto.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 23 mar. 2018.

um órgão que as sistematiza e as analisa, concatena esses dados e elabora um relatório para ser difundido.

Para o autor, o *nomen iuris* de relatório de inteligência não traduz sua verdadeira natureza, que é a de *notitia criminis*. Ele afirma que segundo a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, os Relatórios de Inteligência, que se destinam, basicamente a produzir conhecimento para assessorar as autoridades nos níveis político, estratégico, tático e operacional, não poderão ser inseridos em procedimentos e/ou processos de qualquer natureza. Para o autor, o Relatório do COAF que comunica crime à autoridade para instaurar o procedimento cabível não tem a natureza jurídica de Relatório de Inteligência, inexistindo, portanto, impeditivo a sua juntada a procedimento investigativo ou processo criminal. Ao entender que o RIF possui natureza jurídica de *notitia criminis*, há uma importante consequência prática: além de ser possível sua livre juntada à investigação ou processo, a instauração de procedimento investigatório (PIC ou IP) **é obrigatória**.

A interpretação no sentido de que o RIF trata exclusivamente de *notitia criminis* olvida a expressão “ou de qualquer outro ilícito”, inserida na parte final do art. 15 da Lei de Lavagem. Assim, corre o risco de não abranger comunicações feitas pelo COAF referentes a outros tipos de ilícito, não necessariamente criminais, mas igualmente importantes, como o ilícito administrativo, que abrange, por exemplo, atos de improbidade administrativa, além de outros ilícitos de natureza cível.

Neste passo, importante uma nota sobre a expressão “ou de qualquer outro ilícito”, insculpida no art. 15 da Lei de Lavagem: “o COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de **qualquer outro ilícito**.” (grifo nosso)

A que se refere a expressão “qualquer outro ilícito”<sup>107</sup>?

Cabem aqui duas interpretações.

---

<sup>107</sup> Observa-se a expressão “qualquer outro” nos seguintes textos legislativos: Estatuto da Criança e do Adolescente (Art. 18-A. A criança e o adolescente têm o direito de ser educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante, como formas de correção, disciplina, educação ou **qualquer outro** pretexto [...]); **Código de Defesa do Consumidor** (art. 17, § 1º É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo [...]); **Lei da Ação Civil Pública** (Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: [...] IV – a **qualquer outro** interesse difuso ou coletivo); **Código Penal** (Art. 146 – Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, ou depois de lhe haver reduzido, por **qualquer outro** meio, a capacidade de resistência, a não fazer o que a lei permite, ou a fazer o que ela não manda; Art. 171 – Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou **qualquer outro** meio fraudulento).

A primeira é no sentido de que a expressão “qualquer outro ilícito” guarda relação com as expressões anteriores, quais sejam: “existência de crimes previstos nesta Lei” ou “fundados indícios de sua prática”. Assim, a expressão “qualquer outro ilícito” referir-se-ia a um ilícito, necessariamente, de caráter penal. Ficariam de fora, portanto, do âmbito de emissão de RIF’s as hipóteses de ilícitos administrativos e civis, incluindo os atos de improbidade administrativa.

A segunda interpretação é no sentido de que a expressão “qualquer outro ilícito” é de caráter meramente exemplificativo, abrangendo, portanto, as hipóteses de ilícitos administrativos e civis, incluindo os atos de improbidade administrativa.

Parece-nos mais adequada a segunda hipótese<sup>108</sup>, de maneira que o COAF possa comunicar às autoridades competentes pela sua apuração a ocorrência de quaisquer ilícitos, inclusive os administrativos e os cíveis, abrangendo, portanto, atos de improbidade administrativa e ilícitos fiscais, inclusive.

Uma consequência prática deste entendimento é a de que o RIF pode ser juntado aos autos, ou até dar início a uma investigação, o que pode representar vantagens e desvantagens: a utilização do RIF em investigações ou ações em curso poderá facilitar a investigação e a produção probatória; no entanto, revela o órgão que o produziu e como o produziu, prejudicando a atividade de inteligência e o mecanismo de coleta das informações, colocando em risco o sistema de identificação de operações suspeitas, o que pode ser extremamente temerário.

Importante destacar a Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP n. 04/2017<sup>109</sup>, que parece ter colocado fim<sup>110</sup> à questão da natureza jurídica do RIF, ao menos no que tange à atuação do Ministério Público. A recomendação reconheceu, em seus “considerandos”, que “os Relatórios de Inteligência Financeira espontâneos **possuem natureza de notícia de fato** e as solicitações de relatórios ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras **são atos de investigação**”.

---

<sup>108</sup> A hipótese de que a expressão “qualquer outro ilícito” se refira a qualquer tipo de ilícito, e não apenas ao ilícito penal, também encontra amparo na atuação empírica da subscritora, que, por alguns anos, analisou RIF’s encaminhados pelo COAF ao Ministério Público de São Paulo, antes de encaminhá-los aos órgãos com função de execução. Nem todos os RIF’s analisados trouxeram notícia de crime ou fundados indícios de sua prática. Muitas vezes, apenas transmitiram informação de inteligência, relevante, mas não necessariamente criminosa. Noutras, transmitiram relatos de improbidade administrativa, sem repercussão, em princípio, na esfera criminal.

<sup>109</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP n. 04/2017. Disponível em: <https://diarioeletronico.cnmp.mp.br>. Acesso em: 23 mar. 2018.

<sup>110</sup> A Recomendação Geral foi expedida sem caráter vinculativo e preservando a autonomia do Ministério Público da União e dos Estados e a independência funcional dos seus membros, como consta de seus considerandos.



Assim, se se tratar de RIF espontâneo ou de ofício, ou seja, aquele encaminhado diretamente pelo COAF independentemente de solicitação, ele terá natureza jurídica de notícia de fato. Já se se tratar de RIF de intercâmbio, encaminhado pelo COAF a partir de solicitação efetuada pelo órgão ministerial, terá natureza jurídica de ato de investigação.

Foi uma recomendação que veio a bom tempo, diante das diferentes teses jurídicas que circundam o Relatório de Inteligência Financeira e que poderiam dar azo a futuras declarações de nulidade e/ou responsabilizações indevidas do membro ministerial por uso indevido do relatório.

Foi reconhecida a relevância das informações prestadas pelo COAF para a instrução ou início de investigações por parte do Ministério Público, muitas vezes imprescindíveis para iniciar ou instruir uma investigação sobre fatos extremamente relevantes.

Nesse passo, houve a admissão, por parte do CNMP, de que os

Relatórios de Inteligência Financeira encaminhados ao Ministério Público apresentam indícios, em tese, de ilícito penal e, possivelmente, de improbidade administrativa, suscitando apuração pelo Membro com atribuições para o procedimento investigatório criminal e o inquérito civil público, conforme o caso.

Desse modo, jogou-se uma pá de cal quanto à possibilidade ou não da utilização do RIF no âmbito de uma investigação por improbidade administrativa, admitindo-se com clareza tal viabilidade.

Importante ressaltar que o CNMP também resguardou a necessária observância do sigilo, e estabeleceu que os RIF's devem ser autuados em caderno apenso ao procedimento apuratório, com observância das normas de tramitação sigilosa dos dados.

Nessa esteira, surge uma questão interessante. Não raras vezes, o RIF menciona mais de uma “pessoa relacionada”. Às vezes, há diversas “pessoas relacionadas”, físicas ou jurídicas, citadas no mesmo RIF. Suponha-se que seja instaurada uma notícia de fato pelo órgão de execução que recebeu o relatório. Autuou-se o RIF em apenso, separadamente, conforme a Recomendação do CNMP. Como proceder na hipótese de solicitação de vista por apenas um dos investigados? Poderia ele ter acesso a todo o conteúdo do RIF, mesmo que este faça menção a outras pessoas físicas e jurídicas que com ele não guarda qualquer relação?

A questão tem aplicabilidade prática na medida em que se houver divulgação indevida de dados sigilosos porventura constante do RIF a outros investigados pode haver responsabilização por parte do agente que tinha a obrigatoriedade de manutenção do sigilo.

Nessa hipótese, ou seja, quando houver menção a mais de uma pessoa no mesmo RIF, o que nos parece mais adequado é extrair tantas cópias quantos sejam as pessoas referidas no RIF, e que se hachure a menção às outras no expediente cuja vista será autorizada. Por exemplo: se um RIF contiver dez pessoas relacionadas, deverão ser extraídas nove cópias do relatório, autuadas em apartado, como anexo (e não como apenso). A seguir, permite-se a vista a cada pessoa referida, individualmente, apenas da parte do relatório que trate de **suas próprias** informações sigilosas, preservando-se a intimidade das demais pessoas relacionadas que com a primeira não guarde qualquer relação. No entanto, haverá hipótese em que, a exemplo do que ocorre nas interceptações de comunicações telefônicas, se houver transações entre duas pessoas, não há como evitar que ambas sejam expostas, tendo em vista que as duas estão envolvidas na mesma operação. O que se procura preservar é a menção a investigados que com outros não guarde qualquer relação, embora referidos no mesmo RIF.

Com todo respeito aos posicionamentos contrários, parece-nos que o RIF possui natureza jurídica de documento de inteligência *sui generis*.

Ele é, em princípio, um relatório de inteligência, porque produzido por uma UIF e contém, muitas vezes, informações que carecem de verificação, como por exemplo, notícias veiculadas pela imprensa ou denúncias anônimas.

Mas a natureza jurídica de relatório de inteligência é mista ou *sui generis*: como consta dos termos de encaminhamento do RIF, ele **não está sujeito** às regras da Lei de Acesso à Informação, ou seja, **não possui as classificações da doutrina de inteligência**. No entanto, está subordinado às regras de sigilo da Lei Complementar n. 105/2001.

Nesse sentido, além de esclarecimentos no próprio corpo dos RIF's constam do *site* do COAF<sup>111</sup>:

O conteúdo do RIF é protegido por sigilo constitucional, inclusive nos termos da Lei Complementar 105, de 2001, não estando, portanto, sujeito às classificações da Lei 12.527, de 2011. O destinatário do RIF fica responsável pela preservação do sigilo.

Esta advertência consta do encaminhamento do RIF nos seguintes termos: “O conteúdo deste relatório de inteligência financeira é protegido por sigilo constitucional, inclusive nos termos da LC n. 105/2001, não estando, portanto, sujeito às classificações da Lei n. 12.527/2011, ficando o destinatário responsável pela sua preservação”.

Enfim, sobre a natureza jurídica do RIF, podemos concluir que se trata de um relatório de inteligência *sui generis*. Como consequência, deve ser preservado sempre que

---

<sup>111</sup> BRASIL. COAF. Disponível em: <http://www.coaf.fazenda.gov.br>. Acesso em: 26 mar. 2018.

possível, ou seja, sempre que a informação por ele noticiada possa ser obtida de outra maneira, deve-se preferir essa última possibilidade. Mas é *sui generis*, não está sujeito às regras da LAI e às classificações de documentos de inteligência e sim às regras do sigilo bancário. É uma informação recebida mediante **transferência de sigilo**<sup>112</sup> – e não por **quebra de sigilo**, ficando o destinatário responsável por preservar os dados. É o atual entendimento do COAF.

A consequência de receber qualquer informação mediante **transferência de sigilo** é tornar-se responsável pela preservação dessa informação.

Assim, quando uma “autoridade competente” recebe informações sigilosas via RIF, ela o faz por “transferência de sigilo”. As informações não perdem a natureza de sigilosas. A autoridade deve, portanto, adotar cautelas necessárias para sua manutenção.

O COAF, atualmente, não externa qualquer orientação sobre a possibilidade ou não da juntada do RIF aos autos de investigação, deixando a critério da autoridade responsável pela investigação a análise dessa conveniência.

O CNMP, no entanto, preceitua que o RIF deve ser recebido como notícia de fato (ou diligência investigatória, caso se trate de RIF de intercâmbio), adotando-se todas as providências inerentes a estes tipos de documentos.

Vistas as notas conceituais acerca do RIF, notadamente seu conceito, base legal e natureza jurídica, passemos agora ao processo de elaboração do relatório.

Como visto, o setor privado foi chamado para colaborar com o poder público, o que ajuda a compor o sistema antilavagem previsto na Lei n. 9.613/1998. Esse auxílio – que na realidade é uma obrigação, tendo em vista que o descumprimento gera uma sanção – deve ser efetuado por intermédio de comunicações de operações automáticas (ou obrigatórias) ou comunicações de operações suspeitas ao COAF.

As comunicações de operações automáticas<sup>113</sup> – chamadas obrigatórias ou em espécie (COE) – são aquelas efetuadas pelos setores obrigados sem qualquer análise de mérito, desde que constatada a situação objetiva descrita nas normas emitidas pelos órgãos reguladores, nos termos do art. 11 da Lei de Lavagem de Dinheiro.

---

<sup>112</sup> Esse conceito de transferência de sigilo foi trazido à lume pelo STF em abril de 2016, da ADI n. 2.390, que questionava dispositivos da Lei Complementar de n. 105/2001 que permitem à Receita Federal receber dados bancários de contribuintes fornecidos diretamente pelos bancos, sem prévia autorização judicial. Por maioria de votos – 9 a 2 –, prevaleceu o entendimento de que a norma não resulta em quebra de sigilo bancário, mas sim em transferência de sigilo da órbita bancária para a fiscal, ambas protegidas contra o acesso de terceiros e que a transferência de informações é feita dos bancos ao Fisco, que tem o dever de preservar o sigilo dos dados.

<sup>113</sup> BRASIL. COAF. Disponível em: <http://www.coaf.fazenda.gov.br/>. Acesso em: 27 mar. 2018.

A denominação “comunicação obrigatória” manifesta certa impropriedade e talvez não seja a mais adequada para a espécie, porque dá a entender que poderia, então, haver uma espécie de “comunicação facultativa”, o que não existe. Constatada a situação suspeita, o setor obrigado tem o dever – e não a faculdade – de comunicá-la ao COAF. Para o setor financeiro, as comunicações obrigatórias estão previstas na Carta-Circular n. 3461/2009<sup>114</sup>. Trata-se de uma espécie de comunicação que não abre espaço para qualquer margem interpretativa: se constatada, deve haver a comunicação ao COAF. São exemplos de operações cuja comunicação é obrigatória ao COAF, independentemente de estar atrelada a indícios de lavagem de dinheiro: depósito em espécie, retirada em espécie ou provisionamento de saque de valor igual ou superior a cinquenta mil reais; emissão ou recarga de valores em cartões pré-pagos, em montante acumulado igual ou superior a cinquenta mil reais em um mês.

Há também as denominadas Comunicações de Operações Suspeitas (COS). Como visto, comunicação obrigatória não significa que as demais sejam facultativas. As comunicações suspeitas também são obrigatórias na medida em que, constatada a situação atípica, não é facultado à instituição fazê-la ou não – nesse passo ela também é obrigatória. O que as diferencia da primeira espécie é que nas COS<sup>115</sup> os setores obrigados podem efetuar um filtro, uma análise interna para averiguar uma suspeita. Quando os sinais de alerta não são eliminados por uma investigação interna, os setores obrigados devem comunicar o COAF. Isso não significa, necessariamente, que a situação é criminosa<sup>116</sup>. Na definição do COAF, as COS são efetuadas considerando as partes envolvidas, valores, modo de realização, meio e forma de pagamento, além daquelas que, por falta de fundamento econômico ou legal, possam configurar sérios indícios da ocorrência dos crimes previstos na Lei n. 9.613/1998, ou com eles relacionar-se. Assim, embora seja obrigatória, ela depende de uma análise subjetiva por parte do setor incumbido de comunicá-la. Há, porém, um campo cada vez menor para a subjetividade nas comunicações de operações suspeitas, em razão da existência de política da *compliance* nas instituições.

Ainda sobre a definição das comunicações, Fausto Martins de Sanctis se manifesta:<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup> Ver: Carta-Circular n. 3461/2009. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em: 28 mar. 2018.

<sup>115</sup> Ver: Carta-Circular n. 3461/2009. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em: 28 mar. 2018.

<sup>116</sup> Ver: Circular BACEN n. 2.852, de 03/12/1998.

<sup>117</sup> SANCTIS, Fausto Martin de. **Crime organizado e lavagem de dinheiro**: destinação de bens apreendidos, delação premiada e responsabilidade social. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 46.

as Declarações ou Comunicações de Operações Suspeitas (DOS/COS) constituem o núcleo do sistema internacional de combate à lavagem de dinheiro e decorrem da obrigação das entidades de “conhecer seus clientes”. No Brasil a obrigação de efetuar as DOS/COS está prevista no art. 11, inciso II, b, da Lei n. 9.613 de 03 de março de 1998. No que se refere ao Sistema Financeiro Nacional, as DOS/COS são reguladas pelo Banco Central do Brasil [...].

No Brasil existem também comunicações de natureza automática, que não se caracterizam pela suspeição, mas por ter sido ultrapassado um limite ou verificado um critério objetivo. Elas se enquadram no art. 11, inciso II, a, da Lei n. 9.613/1998. No Sistema Financeiro Nacional, é o caso das Comunicações de Operações em Espécie (COE), emissão e recarga de valores em cartões pré-pagos etc., conforme instrumentos normativos do Bacen mencionados.

O banco pode efetuar um filtro no caso das obrigações suspeitas – faz uma análise interna para averiguar essa suspeita. Quando os sinais de alerta não são eliminados por uma investigação interna, os setores obrigados emitem um alerta para o COAF. Isso não significa, necessariamente, que a situação é criminosa<sup>118</sup>.

Essas comunicações efetuadas pelos setores obrigados, aliadas a outros elementos, formam a base de dados do COAF e é o que permite a emissão e difusão de Relatórios de Inteligência Financeira a órgãos de investigação.

O COAF possuía, em junho de 2016, cerca de 11 milhões e 600 mil comunicações<sup>119</sup> no seu banco de dados conforme informações disponíveis no *site* do órgão. Abaixo, o número de comunicações de obrigações suspeitas efetuadas pelos setores obrigados:

Figura 1: Comunicações feitas ao COAF pelos setores obrigados, por ano.



Fonte dos dados: COAF, 2018. Gráfico elaborado pela autora<sup>120</sup>

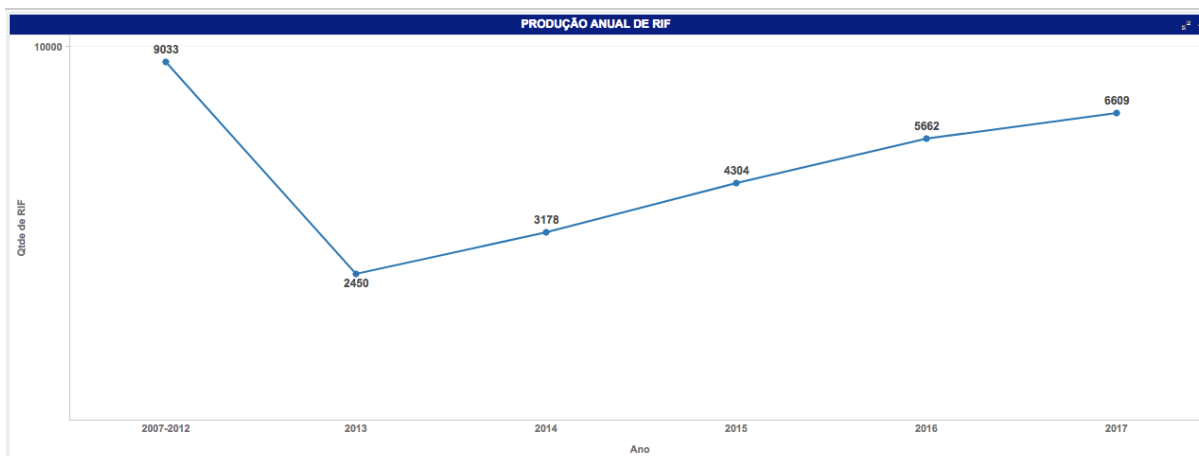
Compare-se, agora, o número de comunicações efetuadas pelos setores obrigados com o número de relatórios confeccionados pelo COAF:

<sup>118</sup> Ver: Circular BACEN n. 2.852, de 03/12/1998.

<sup>119</sup> Informação fornecida pelos representantes do COAF durante o “V Seminário de Análise Financeira da Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia (Rede-LAB)”, realizado no Ministério da Justiça e Cidadania, em junho de 2016, no DF-Brasília.

<sup>120</sup> Disponível em: <http://www.coaf.fazenda.gov.br/menu/estatisticas/comunicacoes-recebidas-por-segmento>. Acesso em: 28 mar. 2018.

Figura 2: RIF's elaborados pelo COAF, por ano.



Fonte dos dados: COAF, 2018. Gráfico elaborado pela autora.<sup>121</sup>

Na sequência, apresentamos o número de RIF's *versus* o número de comunicações em um período de três anos, comparados na tabela abaixo:

Figura 3 – Comunicações recebidas *versus* RIF's produzidos

ANO	COMUNICAÇÕES RECEBIDAS	RIF'S PRODUZIDOS
2015	1382198	4304
2016	1492690	5662
2017	1502535	6609

Fonte dos dados: COAF, 2018. Tabela elaborada pela autora.

Deste modo, observa-se que nem toda comunicação de operação suspeita, por si só, gera um relatório de inteligência financeira, o que demonstra que o COAF realiza uma análise criteriosa das comunicações encaminhadas pelos setores obrigados antes de disseminá-las às autoridades competentes pela apuração das suspeitas.

Esse dado é muito importante para a seguinte percepção: ao emitir um RIF espontâneo o COAF está comunicando uma situação atípica, não necessariamente criminosa. Mas o fato é que, pelos números demonstrados, o órgão é extremamente criterioso em suas divulgações, um indicativo forte de que a situação atípica relatada tem de ser detalhadamente investigada, pois são grandes as chances de se apurar a ocorrência de um delito a partir dele.

<sup>121</sup> Disponível em: <http://www.coaf.fazenda.gov.br/menu/estatisticas/comunicacoes-recebidas-por-segmento>. Acesso em: 28 mar. 2018.

Essa plausibilidade de elementos contidos no relatório do COAF como causa provável além de uma simples atipicidade já foi reconhecida em voto-vista proferido pelo Ministro Rogério Schietti Cruz:

Sob diversa angulação, é bom que se registre que a atividade desempenhada pelo COAF, ao constatar indícios de crime, não se restringe a simples afirmação de movimentação atípica, mas, ao contrário, apoia-se em um conjunto de informações relevantes que impõe, em alguns casos (até para esclarecer o fato apontado), melhor análise dos dados que subsidiaram a comunicação feita aos órgãos de persecução penal e que, *a fortiori*, importam na necessária quebra de sigilo. (Habeas corpus n. 349.945 – PE (2016/0049887-3). Voto-Vista Min. Rogério Schietti Cruz. DJ: 02-02-2017).

A base do COAF, denominada SISCOAF, é alimentada pelas comunicações dos bancos e dos demais setores obrigados. Entram também na base de dados do COAF as informações oriundas de investigações do Ministério Público, Polícia Civil ou Polícia Federal, ao solicitarem um RIF de intercâmbio. As informações ali lançadas pela autoridade começam, então a integrar a base de dados do COAF e alimentam uma central de risco, “o que possibilita a construção de uma base de dados com volume crescente de informações, utilizadas como subsídios para a realização das análises subsequentes”.<sup>122</sup>

O COAF também recebe denúncias anônimas que ingressam no sistema.

Todas essas informações vão para a base que produzirá o relatório de inteligência. Para a elaboração de um RIF, são utilizadas outras fontes de informações como, por exemplo, Rede Infoseg (base de inquéritos), Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), Declaração de Operações Imobiliárias (DOI), Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), Sistema de Informações Rurais (SIR), Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), Cadastro Nacional de Empresas (CNE), Análise das Informações de Comércio Exterior (Alice Web, Base de Grandes Devedores da União, Bases do TSE, Declaração de Porte de Valores, e-DPV), dentre outras<sup>123</sup>.

O resultado das análises dessas bases de dados de inteligência financeira decorrentes de comunicações recebidas, de intercâmbio de informações ou de denúncias, é registrado em RIF.

---

<sup>122</sup> BRASIL. COAF. Disponível em: <http://www.coaf.fazenda.gov.br>. Acesso em: 28 mar. 2018.

<sup>123</sup> BRASIL. COAF. Disponível em: <http://www.coaf.fazenda.gov.br>. Acesso em: 28 mar. 2018.

Essas foram as linhas gerais que se pretendeu traçar sobre o processo de elaboração do RIF. Adentremos, agora, em outro tópico, a sua **interface com as regras de sigilo bancário**.

A questão é relevante porque, não raras vezes, o RIF contém dados bancários das pessoas envolvidas, o que poderia, em tese, levantar questionamentos sobre a constitucionalidade ou não do relatório em razão da suposta violação de sigilo bancário sem ordem judicial, o que afrontaria a Constituição Federal. Conforme pontua Fábio Ramazzini Bechara, “toda atividade de inteligência, em especial a financeira, principalmente quanto à vigilância incide sobre as movimentações bancárias, provoca importante discussão quanto à proteção e eventual violação da publicidade<sup>124</sup>.”

Aliás, algumas teses nesse sentido surgiram nos tribunais superiores, o que será visto mais adiante. Para tanto, vale lembrar que a discussão sobre o sigilo no RIF permeia dois momentos: o primeiro refere-se ao recebimento, por parte do COAF, de dados sigilosos, e o segundo diz respeito à difusão desses dados às autoridades competentes para a investigação.

Isso porque o sistema de elaboração do relatório compõe-se de duas etapas: uma primeira, quando os dados são encaminhados pelos setores obrigados ao COAF e uma segunda, na qual as informações, depois de analisadas, são destinadas às autoridades competentes para investigá-las.

Em ambos os momentos, há, no mais das vezes, trânsito de informações sigilosas entre as instituições citadas sem ordem judicial. Haveria, então, violação ao sigilo bancário? Se sim, em quais desses momentos? Quando os dados são encaminhados pelos setores obrigados ao COAF, quando são encaminhados pelo COAF às autoridades competentes, ou em ambos? Se houver violação, seria ela de matriz constitucional e, portanto, seria o RIF inconstitucional? Ou não haveria que se falar em violação de sigilo?

Uma questão preliminar deve ser trazida à discussão, que se circunscreve à proteção do sigilo bancário. Ela é de matriz constitucional ou deriva do direito à intimidade e, portanto, está submetida a regramento infraconstitucional, inclusive quanto a limites e restrições?

---

<sup>124</sup> BECHARA, Fábio Ramazzini; SMANIO, Gianpaolo Poggio. Ministério Público e estratégia de investigação no caso Lava Jato: legalidade e eficácia probatória da informação de inteligência financeira. In: (coord.) AMBOS, Kai; ZILLI, Marcos; MENDES, Paulo de Sousa. **Corrupção** – ensaios sobre a Operação Lava Jato. São Paulo: Marcial Pons; CEDPAL, 2019, p. 72.



A questão surge porque não há referência expressa, no texto constitucional, sobre o sigilo bancário, mas, apenas, genericamente, **ao sigilo de dados e ao direito à intimidade**<sup>125</sup>.

Para José Paulo Baltazar Junior, o sigilo financeiro tem fundamento na LC n. 105/2001 e fundamento constitucional no art. 5º, X da Constituição, precisamente na proteção concedida à vida privada. Para o autor, o sigilo não tem fundamento no art. 5º, XII da Constituição, que trata de sigilo das comunicações. Deste modo, “inexiste reserva de jurisdição na matéria, nada impedindo que a lei outorgue a outras autoridades a possibilidade de acesso aos dados financeiros, garantindo o acesso posterior ao Poder Judiciário e a responsabilização dos infratores em caso de violação indevida”.<sup>126</sup>

Para Tercio Sampaio Ferraz Junior, o sigilo bancário não é tema explícito na Constituição e sua discussão advém das interpretações de direitos e garantias individuais, “sobretudo do inciso XII, correlacionado com os incisos X e XIV do art. 5º, que tratam, respectivamente, da inviolabilidade do sigilo da correspondência, telegráfica, de dados e telefônica, do direito à privacidade e do segredo profissional.”<sup>127</sup> Deste modo, por não haver menção expressa ao sigilo bancário na Constituição Federal, seu estatuto constitucional depende de interpretação. Para o autor, o sigilo bancário encontra seu fundamento nos incisos X e XII do art. 5º da Constituição Federal, mas isso não significa um limite absoluto, inclusive em relação ao acesso pelas autoridades fiscais às informações sigilosas, observadas as cautelas e as formalidades prescritas em lei que obriga a autoridade receptora desse tipo de dados à manutenção do sigilo.<sup>128</sup>

No que tange à evolução jurisprudencial sobre o tema, Tânia Nigri<sup>129</sup>, na obra “O sigilo bancário e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal” observa que embora a jurisprudência ainda seja titubeante, há no STF uma tendência a flexibilizar o sigilo bancário no decorrer das décadas, principalmente no que tange à preponderância dos princípios da publicidade e da moralidade quanto aos recursos financeiros decorrentes de

---

<sup>125</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). “Art. 5º, X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; [...] XII – é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;”

<sup>126</sup> BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Sigilo bancário e privacidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 197.

<sup>127</sup> FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Sigilo bancário**. Disponível em: <http://www.terciosampaioferrazjr.com.br>. Acesso em: 03 fev. 2018.

<sup>128</sup> FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Sigilo de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo (USP), v. 88, p. 439-459, 1993.

<sup>129</sup> NIGRI, Tânia. **O sigilo bancário e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF)**. São Paulo: IASP, 2017.

fonte pública<sup>130</sup>. Houve, também, com o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 2.390, 2.386, 2.397, 2.859, e RE 601.314 (repercussão geral) uma nova evolução na questão da flexibilização quando, após longos debates, o STF decidiu que o fisco pode ter acesso direto, mediante condições, aos dados do contribuinte, e isso não constitui quebra, mas sim transferência de sigilo, o que afasta a necessidade de decisão judicial prévia.

Prepondera, pois, no STF<sup>131</sup>, após décadas de discussões, o entendimento de que o sigilo bancário é uma **projeção** específica do direito à intimidade, insculpido no art. 5º, X, do diploma constitucional, de sorte que submetido ao regramento infraconstitucional.

Dessa questão preliminar, ora discutida, decorre uma conclusão importante: inexistente reserva constitucional na matéria, nada impedindo que a lei outorgue às outras autoridades a possibilidade do acesso a esses dados sigilosos, mediante condições.

Não há, pois, qualquer óbice para a legislação infraconstitucional estabelecer exceções às regras de sigilo bancário.

São essas exceções ao dever de sigilo que estão prescritas no art. 6º da LC n. 105/2001, ao estabelecer, no art. 1º, § 3º, e artigos subsequentes, hipóteses que não constituem violação ao dever de sigilo, como a troca de informações entre instituições financeiras para fins cadastrais, o fornecimento de determinadas informações a entidades de proteção ao crédito, o acesso ao BC e à CVM a algumas informações em determinados casos, o atendimento às determinações do Poder Judiciário e às das CPI's, o encaminhamento ao fisco dos montantes globais das transações, as comunicações de existência de crime ou fundados indícios ao Ministério Público, informações prestadas com o consentimento dos interessados, dentre outras.

Essas exceções ao dever de sigilo estão, pois, em perfeita harmonia com a Constituição Federal, eis que podem ser estabelecidas pelo legislador infraconstitucional. É exatamente o que ocorre com a LC n. 105/2001 ao ressaltar hipóteses que não configuram violação ao sigilo.

Assim, aliás, reconheceu o STF ao proclamar que o art. 6º da LC n. 105/2001 guarda consonância com a CF/1988<sup>132</sup>. Referido julgado tratou da constitucionalidade ou

---

<sup>130</sup> Ver: Mandado de Segurança 33.340/DF, quando a 1ª Turma julgava pedido do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para que não fosse obrigado a franquear ao Tribunal de Contas da União a documentação comprobatória das operações realizadas com o grupo JBS; ver também julgamento do MS 21.729-DF, impetrado pelo Banco do Brasil contra determinação do procurador-geral da República objetivando acesso à lista dos beneficiários de empréstimos subsidiados concedidos ao setor sucroalcooleiro independentemente de ordem judicial.

<sup>131</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 23639-6/DF, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ: 16-02-2001.

não do acesso direto do fisco a dados bancários dos contribuintes, independentemente de autorização judicial<sup>133</sup>, mediante transferência de sigilo.

Nesse passo, cabe uma ressalva para aprofundarmos essa decisão do STF, que irá embasar o raciocínio aplicado ao RIF, posto que com ele guarda paralelismo. Afinal, os mesmos requisitos que justificam a legitimidade da transferência de dados diretamente ao fisco também embasam a legitimidade de transferência dos dados ao COAF, e destes às autoridades competentes pela investigação<sup>134</sup>.

O STF foi chamado a decidir, no bojo da ADI 2390/DF, se o acesso direto do Fisco a dados bancários dos contribuintes poderia ser feito, conforme preconizado na LC n. 105/2001, ou se dependia de autorização judicial, o que seria inferido pelas regras constitucionais que tutelam o direito à privacidade e o sigilo de dados. O julgamento é considerado um paradigma para o tema sigilo de dados, especialmente de dados bancários.<sup>135</sup> Por maioria de votos (9 a 2), prevaleceu o entendimento de que a norma não resulta em quebra de sigilo bancário, mas em transferência de sigilo da esfera bancária para a fiscal, ambas protegidas contra o acesso de terceiros e que a transferência de informações é feita dos bancos ao Fisco, que tem o dever de preservar o sigilo dos dados.

O Ministro do SFT, Dias Toffoli, afirmou a constitucionalidade do art. 6º da LC n. 105/2001 basicamente por duas razões: a primeira delas escorando-se na confluência do dever de pagar impostos do contribuinte e o dever do fisco de bem tributar e fiscalizar; a segunda, porque não há violação de direito fundamental (intimidade) visto inexistir propriamente “quebra” de sigilo, mas “transferência”.<sup>136</sup>

Cabe aqui, portanto, nos determos sobre o termo “transferência de sigilo”, utilizado pelo STF para declarar constitucional o acesso do fisco aos dados bancários dos contribuintes, em oposição ao conceito de “quebra de sigilo”.

---

<sup>132</sup> Em fevereiro de 2016, o STF decidiu, no bojo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859, bem como no RE 601.314 (submetido à sistemática da repercussão geral), que o art. 6º da Lei Complementar n. 105/01 guarda consonância com a Constituição Federal de 1988.

<sup>133</sup> Em voto proferido na AC 33-MC/PR, a Min. Ellen Gracie já havia se pronunciado sobre a inexistência de reserva de jurisdição para o acesso de dados bancários: “Analisando-se os diversos direitos e garantias fundamentais vê-se que a Constituição estabelece a reserva de jurisdição ao exigir ‘determinação judicial para a busca domiciliar (art. 5º, XI), ‘ordem judicial’ para a interceptação telefônica (art. 5º, XII) e ‘ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente’ para a prisão (art. 5º, LXI). Contudo, inexistente cláusula correspondente quanto à garantia da inviolabilidade da vida privada e do sigilo de dados.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AC 33-MC/PR. Rel. Min. Marco Aurélio. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br>. Acesso em: 29 mar. 2018.

<sup>134</sup> MIRON, Rafael Brum. O sigilo bancário e a atuação do COAF: análise dos critérios definidos pelo STF no julgamento da ADI 2390/DF para a transferência de sigilo de dados. *Revista da AJURIS*, v. 44, n. 142, p. 287-320, 2017.

<sup>135</sup> MIRON, Rafael Brum. O sigilo bancário e a atuação do COAF: análise dos critérios definidos pelo STF no julgamento da ADI 2390/DF para a transferência de sigilo de dados. *Revista da AJURIS*, v. 44, n. 142, p. 287-320, 2017, p. 289.

<sup>136</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2390/DF. Rel. Min. Dias Toffoli. DJ 18-02-2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 29 mar. 2018, p. 9.

Dias Toffoli registra que<sup>137</sup> “para se falar em ‘quebra’ de sigilo bancário pelos dispositivos impugnados, necessário seria vislumbrar, em seus comandos, autorização para a exposição das informações bancárias.” E prossegue, citando o parecer do Procurador-Geral da República, no sentido de que a violação à garantia do sigilo bancário não ocorre com o simples acesso a esses dados, mas verdadeiramente com sua **circulação**.

Deste modo, diferencia-se, pois, a “quebra de sigilo” da “transferência de sigilo” nos seguintes aspectos:

- a) Enquanto a “quebra de sigilo” envolve **circulação** de dados, a “transferência de sigilo” envolve apenas o **acesso** a dados;
- b) Enquanto na “quebra de sigilo” inexistem mais o sigilo e a regra é a publicidade, na “transferência de sigilo” a regra é a manutenção da privacidade e a existência do sigilo é reforçada;
- c) Enquanto na “quebra de sigilo” há autorização para expor as informações e divulgá-las, na “transferência de sigilo” existe a obrigatoriedade de manutenção do sigilo;
- d) Enquanto a “quebra de sigilo” envolve autoridades judiciais apenas, na “transferência de sigilo” há o envolvimento de autoridades administrativas (fisco, COAF, Ministério Público).

Esse conceito já havia sido trazido pelos Ministros Dias Toffoli e Ellen Gracie Northfleet por ocasião do julgamento da AC 33-MC/PR, na qual se discutiu o acesso direto do fisco a dados bancários de uma empresa sem autorização judicial, mas com escopo na LC n. 105/2001. Nessa oportunidade, já se alinhavava essa diferença entre “quebra” e “transferência” de sigilo: “O que ocorre não é propriamente a quebra de sigilo, mas a ‘transferência de sigilo’ dos bancos ao Fisco. Os dados, até então protegidos pelo sigilo bancário, prosseguem protegidos pelo sigilo fiscal.”<sup>138</sup>

Deste modo, segundo o julgado, há transferência (que reforça a existência do sigilo) quando: a) a lei autoriza que a autoridade seja portadora dessa mesma informação e b) que a autoridade não possa divulgar seu conteúdo.

---

<sup>137</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2390/DF. Rel. Min. Dias Toffoli. DJ 18-02-2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 29 mar. 2018, p. 9.

<sup>138</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AC 33-MC/PR. Rel. Min. Marco Aurélio. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br>. Acesso em: 29 mar. 2019, p. 63.

Nesse sentido o voto do Ministro Toffoli na ADI 2390: “o conhecimento da notícia, do dado, da informação não implica, por si, que haja violação da privacidade, desde que: 1) não seja seguido de divulgação; 2) for do domínio apenas de quem legitimamente o detenha.”<sup>139</sup>

Prossegue, em seu voto, com **outras** três condições para ser considerada válida essa transferência, além das duas primeiras já elencadas: proporcionalidade de acesso (tendo em vista que há uma gradação para acesso do fisco aos dados do contribuinte, da forma menos gravosa para a mais); a necessária confluência de deveres individuais e obrigações estatais (existência do dever fundamental de pagar tributos); e a existência de obrigações internacionais dependentes da transferência de dados bancários para órgãos da administração (tendo em vista que o Brasil assumiu compromissos internacionais relativos à transparência e ao intercâmbio de informações financeiras para fins tributários e de combate à movimentação de dinheiro de origem ilegal no mundo).

Exatamente o mesmo raciocínio pode ser aplicado no que tange aos relatórios de inteligência financeira produzidos pelo COAF.

Em artigo que analisa este tema, Rafael Brum Miron<sup>140</sup> constata que estão presentes os cinco requisitos apontados acima na sistemática que regulamenta o recebimento, a análise e a difusão de informações por parte do COAF, assim como estão na sistemática que autoriza ao fisco o acesso direto aos dados bancários dos contribuintes. Analisemos brevemente cada um deles, a partir das conclusões trazidas pelo autor.

Primeiro, há **lei autorizativa**. Assim como a LC n. 105/2001 prevê o acesso do fisco às informações bancárias, a partir do permissivo do § 6º do art. 2º da LC n. 105/2001, o COAF passou a receber informações financeiras e bancárias para subsidiar a produção de seu relatório. Há também, todo o sistema de prevenção à lavagem de dinheiro descrito na Lei n. 9.613/1998, em seus arts. 9º a 17, que prevê a obrigatoriedade de comunicação ao COAF de determinadas operações por parte dos setores obrigados.

**Há previsão de manutenção de sigilo** por parte da autoridade que recebe a informação. A Lei de Lavagem de Dinheiro, em seu art. 10, V, é explícita ao determinar que “deverão atender às requisições formuladas pelo Coaf na periodicidade, forma e

---

<sup>139</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2390/DF. Rel. Min. Dias Toffoli. DJ 18-02-2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 29 mar. 2018, p. 12.

<sup>140</sup> MIRON, Rafael Brum. O sigilo bancário e a atuação do COAF: análise dos critérios definidos pelo STF no julgamento da ADI 2390/DF para a transferência de sigilo de dados. **Revista da AJURIS**, v. 44, n. 142, p. 287-320, 2017.

condições por ele estabelecidas, **cabendo-lhe preservar, nos termos da lei, o sigilo** das informações prestadas.” (grifo nosso).

**Há proporcionalidade no sistema de prevenção.** O COAF recebe inúmeras comunicações dos setores obrigados. Nem todas, no entanto, se convertem em RIF, mas apenas se, depois de cotejadas com outras informações, o COAF concluir que há indícios de lavagem de dinheiro ou de qualquer outro ilícito. A proporcionalidade também se verifica porque a Carta Circular n. 3.461 define exatamente o que há de ser comunicado pelos setores obrigados ao COAF, de sorte que não há que se falar em “devassa” na intimidade do particular, mas sim comunicações efetuadas a partir de normas objetivas e impessoais estipuladas previamente.

**Também se verifica a confluência de deveres individuais e estatais** na medida em que a segurança pública é uma obrigação do Estado, mas um direito e responsabilidade de todos:

[...] o COAF é um órgão central no combate à lavagem de capitais. Portanto, órgão indispensável na atuação contra a criminalidade moderna e, por consequência, com obrigações pertinentes no que tange à segurança pública no País. Ocorre que a segurança pública, além de ser uma obrigação estatal, se trata em obrigação de todos, nos termos do art. 144 da Constituição Federal: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, [...]”. Trata-se de um dever fundamental.

**Por fim, a sistemática em análise também, como o acesso dos dados bancários ao fisco, se presta a atender obrigações internacionais** dependentes da transferência de dados bancários para órgãos da administração. Nesse sentido, diversos tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Deste modo, voltando aos questionamentos iniciais, não há que se cogitar em inconstitucionalidade do RIF. Primeiro, porque o sigilo bancário não tem matriz constitucional, decorrendo de interpretação sistemática dos dispositivos referentes à vida privada e ao sigilo de dados. Assim, a própria lei – e não a Constituição – pode prever exceções e hipóteses em que não há violação ao sigilo, exceções estas feitas porque deve ser sopesada a garantia de sigilo com outros interesses constitucionais.

Nesse sentido já decidiu o STF, quando chamado a se manifestar sobre a constitucionalidade ou não de dispositivos que permitiam ao fisco acessar dados bancários de contribuintes. Aplica-se o mesmo raciocínio para o acesso do COAF aos dados, assim como para sua posterior remessa às autoridades competentes para investigar os ilícitos porventura identificados pelo órgão. Estas informações são recebidas e transferidas não

como “quebra” ao sigilo bancário, mas sim em “transferência”, posto que não há autorização para exposição da informação, mantendo-se a obrigatoriedade de preservação do sigilo.

### **3.4 Evolução da jurisprudência sobre a utilização do RIF no processo penal**

Este tópico propõe-se a analisar o RIF sob a ótica dos tribunais superiores (STJ e STF), com o objetivo de conhecer o entendimento dessas instituições a respeito da leitura feita acerca da utilização do relatório no processo penal.

Foram analisados os acórdãos disponíveis nos sites do STF, STJ e Tribunais Regionais Federais. A chave para pesquisa de acórdãos foi a expressão “RIF” ou “Relatório de Inteligência Financeira”; foram pesquisados os processos julgados desde a introdução desse instrumento na legislação brasileira, que se deu com a Lei de Lavagem de Dinheiro, datada de 1998, até o momento atual (recorte temporal de aproximadamente 20 anos).

No STF foi encontrada uma decisão com o termo “RIF”; com a expressão “relatório de inteligência financeira” foram localizadas duas decisões da presidência e dois acórdãos com a expressão “relatório do COAF”, 4 acórdãos, 81 decisões monocráticas, 1 decisão da presidência, 1 questão de ordem e 4 informativos. Além da busca na aba “jurisprudência” foi feita pesquisa na aba “notícias”, onde é possível obter outros dados de acórdãos com referências ao tema, que também foram abordados. Esse foi um fator limitador da pesquisa porque foram identificados julgados não localizados a partir da pesquisa no *site* “jurisprudência”. No STJ foram encontrados 3 acórdãos e 49 documentos com a expressão “RIF”. Com a expressão “relatório de inteligência financeira” há 6 acórdãos e 78 decisões monocráticas. Com o termo “relatório do COAF” foram localizados 13 acórdãos e 261 decisões monocráticas.

Foram também pesquisadas decisões que não apareceram no comando de busca acima, mas são paradigmáticas para o uso do relatório envolvendo casos de repercussão na mídia: a operação “Faktor” ou “Boi Barrica”, o “Mensalão”, e o caso “Lava-Jato”. Todas as decisões do STF foram analisadas, monocráticas e acórdãos. No STJ foram analisados apenas os acórdãos, dado o número elevado de decisões monocráticas sobre o tema. O procedimento adotado para a pesquisa foi baseado na Metodologia de Análise de

Decisões<sup>141</sup> descrita por Roberto Freitas e Thalita Moraes e consistiu no desenvolvimento das seguintes etapas: 1) pesquisa exploratória a partir da coleta de dados, mediante os critérios indicados acima; 2) leitura e sistematização dos acórdãos disponíveis eletronicamente; 3) análise das informações coletadas e sistematizadas; 4) conclusão sobre a tendência jurisprudencial sobre temas específicos.

Também foi usado como parâmetro comparativo o artigo intitulado “O papel da inteligência financeira na persecução dos crimes de lavagem de dinheiro e ilícitos relacionados<sup>142</sup>”, de Antonio Henrique Graciano Suxberger e Rochelle Pastana Ribeiro Pasiani, que apresenta tabela contendo os posicionamentos dos Tribunais Regionais Federais, do STF e do STJ. A ótica da nossa pesquisa, no entanto, refere-se também ao questionamento ou não da defesa sobre o uso em si do RIF no processo penal sem autorização judicial.

Na pesquisa exploratória, foi definido como foco de atenção o questionamento sobre a utilização do RIF independentemente de autorização judicial. O recorte institucional foi a análise de dados de pesquisa de jurisprudência junto aos Tribunais Superiores; foram recolhidos dados expressos por decisões ou conjunto de decisões; depois de selecionadas, os dados foram organizados e tratados. Foi constituído um banco de dados organizado sobre o tema cujo resultado encontra-se na tabela abaixo.

Figura 4 – Acórdãos e decisões com os termos “RIF”, “Relatório de Inteligência Financeira” e “Relatório do COAF”

Fonte	Número	Data	Questiona uso do RIF sem autorização judicial?	Admite a possibilidade de uso como prova ou elemento de informação?
STF	HC 151348 MC/RJ	28/12/2017	NÃO	Não se aplica
STF	<u>AC 3957 AgR/DF</u>	21/06/2016	NÃO	Não se aplica
STF	<u>Inq 4483 QO/DF</u>	21/09/2017	NÃO	Não se aplica
STF	SS 5205/RN	02/04/2018	NÃO	Não se aplica
STF	HC 135695 MC/DF	27/07/2016	NÃO	Não se aplica
STF	<u>Inq 4011/DF</u> <u>José Agripino Maia</u>	12/06/2018	NÃO	Sim, corroborado por outros elementos
STF	<u>AC 3872 AgR/DF</u>	22/10/2015	NÃO	Sim, corroborado por outros elementos
STF	<u>AP 470/MG</u>	17/12/2012	NÃO	Sim

<sup>141</sup> FREITAS, Roberto; LIMA, Thalita Moraes. **Metodologia de análise de decisões**. Universitas Jus, v. 21, 2010. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br>. Acesso em: 02 abr. 2018.

<sup>142</sup> SUXBERGER, Antonio; PASIANI, Rochelle Pastana. O papel da inteligência financeira na persecução dos crimes de lavagem de dinheiro e ilícitos relacionados (*the role of financial intelligence in the persecution of money laundering and related felonies*). 2017. Disponível em: <https://heionline.org/>. Acesso em: 04 set. 2018, p. 10.



	(“mensalão”)			
STF	HC 135695 MC/DF	27/07/2016	NÃO	Não se aplica
STF	INF. N. 814	10/02/2016	–	Não se aplica
STF	INF. N. 377	21/05/2005	–	Não se aplica
STF	INF. N. 362	20/09/2004	–	Não se aplica
STF	RECL. 32.989 RJ (F.N.B)	16/01/2019	SIM	PENDENTE *
STF	RO em HC 142.093/PE	30/04/2019	SIM	Sim, corroborado por outros elementos
STF	MC em HC 155.778 SP Alexandre Machado Guarita	27/06/2018	SIM	Sim *
STF	HC 126.826 PA	03/03/2015	SIM	Sim * até para oferecimento direto da denúncia
STJ	APn 841/DF	08/04/2019	NÃO	Sim
STJ	RHC 86999/BA	13/12/2018	SIM	Sim *
STJ	HC 375683/SP	19/10/2017	SIM	Sim
STJ	RMS 52677/SP	27/04/2017	SIM	Sim
STJ	RHC 49982/GO	09/03/2017	SIM	Sim
STJ	HC 349945/PE	06/12/2016	SIM	Sim *
STJ	RHC 73331/DF “Zelotes”	25/10/2016	SIM	Sim, corroborado por outros elementos
STJ	RHC 42121/RJ	15/09/2016	SIM	Sim, corroborado por outros elementos
STJ	RHC 65550/SP	23/02/2016	NÃO	Sim
STJ	RHC 43356/PA	26/08/2014	SIM	Sim * até para oferecimento direto da denúncia
STJ	RHC 45207/PA	26/08/2014	SIM	Sim * até para oferecimento direto da denúncia
STJ	RMS 35410/SP	22/10/2013	SIM	Sim
STJ	HC 191378/DF Boi Barrica	15/09/2011	SIM	Sim * para início da investigação; não para cautelares
STJ	RMS 25.174/RJ	19/02/2008	SIM	Não, se foi único elemento usado para quebra de sigilo bancário

Fonte dos dados: STJ e STF, 2019. Quadro elaborado pela autora.

\*decisões que serão analisadas

Neste passo, analisemos algumas das decisões paradigmáticas acima mencionadas, a fim de verificar se é possível extrair uma tendência jurisprudencial sobre a questão.

Inicialmente, importante observar que ainda são poucas as decisões nos tribunais superiores que tratam do tema. Conclui-se que se trata de debate novo. No entanto, embora não assente nos tribunais, verifica-se, pelo conteúdo e número de acórdãos e decisões observadas uma tendência jurisprudencial: o RIF do COAF está sendo cada vez mais aceito no âmbito do processo penal. Essa é uma tendência que se inclina a consolidar. No âmbito do STF são escassas as decisões sobre a utilização do relatório.

As primeiras decisões, ainda no âmbito do STJ, afastaram o uso do relatório como único elemento a embasar medidas cautelares. Foi o caso da “operação Faktor” ou

“Operação Boi Barrica” (que resvalava em membros da família Sarney), em que o relatório do COAF foi tido como válido para dar início à instauração de IP, mas não para, por si só, justificar pedidos de quebra de sigilo telefônico e bancário. Para a 6ª Turma do STJ, o RIF do COAF indicou apenas movimentações atípicas, sem sinalizar a ocorrência de crimes. E a polícia não teria demonstrado a impossibilidade de uso de outros meios de investigação que não a quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico. Conforme os ministros do colegiado, a quebra do sigilo foi a verdadeira origem da investigação, além disso, utilizada sem demonstração concreta de sua necessidade. A 6ª Turma, em setembro de 2011, considerou que todas as provas decorrentes da quebra de sigilo irregular também estavam contaminadas pela ilegalidade, e não poderiam ser usadas no processo.

Nesse sentido fundamentou o Relator Sebastião Reis Junior:

Está claro que nem na requisição do Ministério Público Federal, reproduzida em sua quase totalidade na decisão acima transcrita, nem na própria decisão há qualquer referência a outras investigações ou quanto à impossibilidade de se utilizar outros meios de prova para se apurar os fatos descritos pelo COAF. Os fundamentos, do pedido e da decisão, foram, exclusivamente, as informações do COAF e a simples referência a dispositivos legais, além da conclusão totalmente subjetiva e desacompanhada de qualquer elemento concreto de que as movimentações financeiras atípicas deveriam ser investigadas por terem ocorrido em período pré-eleitoral. [...] A leitura do requerimento acima transcrito deixa patente o fato de que o único fundamento dos pedidos de quebra foi o relatório do COAF, não tendo ocorrido referência a nenhuma outra investigação em andamento ou mesmo à impossibilidade de se investigar os fatos descritos no relatório do COAF por outros meios que não a quebra do sigilo naquele momento requerida (Habeas Corpus n. 191.378 – DF. Rel. Min. Sebastião Reis Junior. DJE 05-12-2011)

Assim, a operação foi anulada porque pedidos cautelares tiveram como base o RIF e não foi demonstrada a impossibilidade do uso de outros meios de investigação. Não se questionou, no entanto, a possibilidade de utilizar o RIF para iniciar uma investigação.

Observa-se, no entanto, ao longo dos anos, uma evolução em relação a esse entendimento. O STJ já admite o RIF, inclusive, **não só para iniciar uma investigação, mas também para subsidiar, com exclusividade, a propositura de medida cautelar de quebra de sigilo bancário.**

Nesse sentido, voto-vista do Ministro Rogério Schietti Cruz:

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

exteriores de incompatibilidade patrimonial ou de outros rastros cognoscíveis por investigação convencional precedida da instauração de inquérito policial. [...] O relatório do COAF, cuja produção se deu com base em elementos sigilosos de alta confiabilidade, permite a quebra de sigilo sem que haja o mesmo rigor que é dado para o deferimento das interceptações telefônicas, cuja comprovação da necessidade e indispensabilidade deve ser precedida de diligências preliminares da autoridade policial. (Habeas corpus n. 349.945 – PE (2016/0049887-3). Voto-Vista. Min. Rogério Schietti Cruz. DJ: 02-02-2017).

Em razão desse voto-vista, a 6ª Turma do STJ acordou que “é inafastável a conclusão de que o relatório produzido pelo COAF subsidia e justifica eventual pedido de quebra de sigilo bancário e fiscal”, representando, portanto, uma evolução no entendimento do STJ.

No mesmo sentido, o Ministro do STF Luís Roberto Barroso, em Recurso Ordinário em Habeas Corpus n. 142.093, ao analisar tese da defesa que alegou nulidade porque a quebra de sigilo bancário teria sido escorada exclusivamente no relatório do COAF (recorrendo do acórdão referido acima), reconheceu que, embora partindo do RIF,

que constatou movimentações financeiras atípicas, a instauração da persecução penal contou, expressamente, ao longo do trabalho investigativo, com o “robusto conjunto probatório – incluindo prova documental, laudos periciais e interceptações telefônicas – demonstrou intensa atuação do então e atual prefeito, Carlos Eurico Ferreira Cecílio [ora recorrente], no desvio de verbas públicas mediante fraudes em licitações, com utilização de empresas fictícias e convivência de servidores que participavam de diversas fases da liberação das verbas, como membros da comissão permanente de licitação (CPL) e vereadores desse município [...]”. (RHC 142.093 – PE Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJE n. 91, Divulgado em 02-05-2019).

Embora não tenha adentrado profundamente na questão, por demandar reexame fático probatório, foi mantida a decisão do Ministro Schietti e reforçado que o RIF, lastreado em outros elementos, pode dar azo a medidas cautelares.

Outra decisão que deve ser mencionada neste estudo foi a proferida no bojo da Medida Cautelar em Habeas Corpus n. 155.778-SP. Neste caso, o impetrante questionou sobre o acesso direto do MP/SP a dados bancários, obtidos através de RIF de intercâmbio junto ao COAF. O Ministro Dias Toffoli indeferiu a liminar em sede de HC porque saber se houve ou não quebra ilegal demandaria reexame fático probatório, incabível em sede de HC. Anotou, no entanto, “que o tribunal já admitiu precedentes de compartilhamentos de dados bancários para fins de persecução penal”.

Já em outro julgado, que envolvia um garimpeiro do Pará, tanto o STJ quanto o STF entenderam que é possível o **oferecimento da denúncia com base tão somente no RIF**, desde que seu conteúdo reúna elementos informativos suficientes:

STJ: 1. Não é indispensável o inquérito policial para fundamentar uma peça acusatória em processo penal, visto que o próprio Código de Processo Penal dispõe que, reunindo o Ministério Público ou o acusador privado elementos suficientes para dar início à ação penal, dispensa-se a investigação policial. Não há nulidade em denúncia oferecida pelo Ministério Público cujo supedâneo foi relatório do COAF, que, minuciosamente, identificou a ocorrência de crimes vários e a autoria de diversas pessoas. (RHC 45207 – PA Rel. Min. Sebastião Reis Junior, m.v, 26-08-2014).

O STF, chamado a discutir o caso, negou seguimento ao recurso, em voto proferido pelo Ministro Luís Roberto Barroso:

9. No caso de que se trata, inexistente razão para a superação dessa orientação restritiva. As peças que instruem este processo não evidenciam nenhuma ilegalidade flagrante ou abuso de poder que autorize o acolhimento da pretensão defensiva, especialmente se atentarmos para o fato de que “não é indispensável o inquérito policial para fundamentar uma peça acusatória em processo penal, visto que o próprio Código de Processo Penal dispõe que, reunindo o Ministério Público ou o acusador privado elementos informativos suficientes para dar início à ação penal, dispensasse a investigação policial. Não há nulidade em denúncia oferecida pelo Ministério Público cujo supedâneo foi relatório do COAF, que, minuciosamente, identificou a ocorrência de crimes vários e a autoria de diversas pessoas”. Ademais, para dissentir do entendimento perfilhado nas instâncias de origem, seria necessário o revolvimento de prova, inviável na via do *habeas corpus*. (HC 126.826 – PA Re. Min. Luís Roberto Barroso, 03-03-2015).

Neste caso, foi reconhecida a possibilidade de utilização do RIF até para **oferecimento direto** da denúncia, se dotado de elementos suficientes que fundamentem a propositura da peça acusatória. Deu, pois, ao RIF tratamento de peças de informação.

Como se percebeu, a jurisprudência em relação ao tema, embora ainda não esteja consolidada, inclina-se, em caráter crescente, por aceitar cada vez mais o RIF; inicialmente, apenas para fundamentar as investigações; na sequência, para dar azo a cautelares, chegando a ser admitido como fonte exclusiva para o oferecimento da denúncia.

Nesse passo, ao que nos parece, é o conteúdo do documento encaminhado pelo COAF que irá determinar sua força persuasiva e capacidade para, por si só, iniciar uma investigação ou possibilitar o oferecimento de denúncia, de plano.

Por fim, registre-se que não há maiores dificuldades para que os tribunais superiores reconheçam eficácia probatória aos RIFs.

São inúmeras as decisões recentes que usam o RIF como “prova”, ao menos em seu sentido amplo<sup>143</sup>. No entanto, Fábio Ramazzi Bechara pondera que, apesar de não

<sup>143</sup> Conforme esclarece Fábio Ramazzini Bechara, “se o termo *prova* é tomado no sentido amplo, como qualquer meio de convencimento para estabelecer a verdade sobre determinado fato, a informação de inteligência poderia ser qualificada como prova.”

haver qualquer dúvida quanto à possibilidade de ingresso da informação de inteligência no processo penal, necessário um reparo terminológico quanto ao uso indiscriminado da expressão “prova” na fundamentação das decisões. Nesse sentido, alerta que, para tecnicamente ser qualificado como prova deverão ser respeitadas as garantias do contraditório e da imediação. Do contrário, pode ser classificado como argumento de prova, fonte de prova ou elemento de informação<sup>144</sup>.

---

<sup>144</sup> BECHARA, Fábio Ramazzini; SMANIO, Gianpaolo Poggio. Ministério Público e estratégia de investigação no caso Lava Jato: legalidade e eficácia probatória da informação de inteligência financeira. *In*: (coord.) AMBOS, Kai; ZILLI, Marcos; MENDES, Paulo de Sousa. **Corrupção** – ensaios sobre a Operação Lava Jato. São Paulo: Marcial Pons; CEDPAL, 2019, p. 85-86.

## 4 INTELIGÊNCIA FINANCEIRA NA REPRESSÃO ÀS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

### 4.1 A atividade de inteligência – origens, expansão, princípios e conceito

Antes de adentrar no tema inteligência financeira propriamente dito, é necessário investigarmos o conceito maior em que determinada atividade se situa, qual seja, a atividade de inteligência em geral, porque, inicialmente, há que se fixar o conceito de inteligência adotado para fins deste trabalho.

Para tanto, abordaremos, neste capítulo, alguns conceitos, fundamentos e princípios da atividade de inteligência de Estado (ou inteligência clássica), além do ciclo de produção do conhecimento em geral e classificação das informações produzidas. Veremos também um panorama do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), para, então, tratarmos da diferença entre inteligência e investigação e, posteriormente, da interface entre inteligência e processo penal.

Esse estudo não pretende se deter com profundidade sobre os fundamentos da atividade de inteligência de Estado, posto que não é o objeto desta pesquisa. Necessário, no entanto, trazer algumas noções gerais, basilares, sobre a atividade de inteligência porque relevantes ao desenvolvimento de raciocínios futuros, como também para se averiguar se a atividade de inteligência financeira é de fato uma atividade de inteligência ou não e em que medidas e sob que condições pode haver uma interface da atividade de inteligência com o processo penal. Portanto, extremamente útil neste momento algumas noções gerais do tema.

É menção clássica de manuais sobre inteligência<sup>145</sup> que a atividade é sobremaneira antiga. Prova disso é sua referência bíblica. No Livro de Números, Capítulo 13, consta que Moisés enviou discípulos para Canaã para uma “missão de reconhecimento”. Deveriam observar a terra e o povo que a habitava; se este era forte ou fraco, se eram muitos ou poucos, se a terra que habitavam era boa ou ruim, se as cidades em que viviam eram sem muro ou fortificadas; se o solo era fértil ou pobre; se ali existia floresta ou não. Na volta, depois de quarenta dias, os emissários emitiram um relato do que eles constataram, para auxiliar Moisés na tomada de decisão. Outra referência está no livro de Josué, Capítulo II,

---

<sup>145</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 26.

no qual este envia dois espiões a Jericó para reconhecimento, que se hospedaram na casa da prostituta Raabe.

Segundo Raimundo Pereira de Araújo<sup>146</sup>, também há referência à atividade de inteligência nos impérios Medos e Persas, na Roma Antiga e na China.

Posteriormente, a atividade passou por um período de adormecimento, durante a Idade Média, por ser considerada pecado. Voltou à carga na Renascença, quando as cortes europeias tornaram-se verdadeiros centros de intrigas. Na Inglaterra, Elizabeht I designou Francis Walshingham como secretário de Estado em 1573 e uma de suas atribuições mais relevantes foi o que passou a ser denominado *the intelligence*, que consistiria em suprir o reinado de informações sobre potências inimigas e conspiradores internos<sup>147</sup>. Na França, o Cardeal Richilieu oficializou a atividade ao criar o ‘Cabinet Noir’, que monitorava as atividades da nobreza. Embora nos primórdios da oficialização, desde então era atividade de grande relevância, conforme esclarece Marco Cepik<sup>148</sup>: “para acompanhar a formulação sintética de Michael Herman, pode-se dizer que para os reis e seus ministros a atividade de inteligência era parte integrante das funções regulares do estadista, sendo inseparável do exercício do poder”.

Marco Cepik esclarece que embora as referências à atividade de inteligência, na forma de utilização de espiões e informantes remontem à Antiguidade, o fato é que essa atividade adquiriu uma feição estatal (como função social organizada, profissional e permanente) apenas com o surgimento do Estado moderno na Europa, e começou a institucionalizar-se ainda mais tardiamente, já no século XX, impulsionada pelo advento das guerras mundiais e da Guerra-Fria. As decisões políticas estavam quase sempre atreladas aos relatórios de inteligência<sup>149</sup>.

<sup>146</sup> ARAÚJO, Raimundo Pereira de. **Revista Brasileira de Inteligência**. Brasília: Abin, v. 1, n. 1, dez. 2005. Disponível em: <http://www.abin.gov.br>. Acesso em 27 abr. 2018, p. 87.

<sup>147</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 91.

<sup>148</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 93.

<sup>149</sup> Segundo Raimundo Pereira de Araújo, o período entre guerras foi o momento em que houve a institucionalização dos primeiros órgãos de Inteligência. “A URSS, a Alemanha e a Inglaterra, então, já possuíam um bom serviço de Inteligência. Na Segunda Guerra Mundial, o Eixo possuía o seguinte aparato de Inteligência: a Alemanha organizou o Abwehr (Inteligência militar) e SD (Inteligência do Partido Nazista); os japoneses tinham uma rede de espionagem na América, controlada da Espanha neutra, a Kempei Tai (Polícia Militar Secreta). Essa polícia foi responsável pela infiltração de um espião em Pearl Harbor meses antes do ataque. Os aliados também possuíam seu serviço de Inteligência e o utilizaram amplamente para a quebra de códigos, como os da máquina alemã Enigma e da japonesa Púrpura. Os ingleses criaram o Serviço de Operações Especiais (SOE). Seus agentes foram enviados a territórios ocupados pelo inimigo para organização de grupos de resistência. Os Estados Unidos organizaram o Escritório de Serviços Estratégicos (OSS), com atribuições semelhantes ao SOE. A URSS possuía a Orquestra Vermelha, que espionava, em especial, a Alemanha; porém Stálin não confiava muito em seus espiões.” (ARAÚJO, Raimundo Pereira de. **Revista Brasileira de Inteligência**. Brasília: Abin, v. 1, n. 1, dez. 2005. Disponível em: <http://www.abin.gov.br>. Acesso em 27 abr. 2018, p. 89).

Já no contexto pós Guerra-Fria, houve uma diminuição da importância dessa atividade e apontou-se a necessidade de uma releitura face os novos desafios da contemporaneidade.

Houve queda do orçamento dedicado à inteligência e uma crescente dificuldade para se obter informações. Segundo Joseph S. Nye Jr.<sup>150</sup>, o interesse pela política externa diminuiu abruptamente e aqueles poucos que se dedicavam ao tema passaram a mostrar arrogância em virtude do poder e da hegemonia norte-americanos, o que indicava a desnecessidade de se considerar outras nações. O autor pontua: “as pesquisas mostravam que a opinião pública estava absorva nos problemas internos e dava pouca atenção ao mundo”.

Entre 1989 e 2000, as redes de televisão fecharam as sucursais no exterior e eliminaram dois terços dos noticiários internacionais. Esse contexto teve reflexos na atividade de inteligência, que passou por um período de pouca relevância prática, sensível redução orçamentária e questionamentos sobre a efetiva necessidade desses serviços.<sup>151</sup>

Sobrevieram, então, os ataques terroristas de 11/09/2001 nos EUA. Desde então, com a implantação da caçada ao terror, a inteligência passou, novamente, por uma releitura que, ao final, trouxe mais musculatura à atividade.

Inicialmente, os ataques terroristas evidenciaram a incapacidade americana de defender-se em seu próprio território e o mundo se viu perplexo diante da ausência de previsibilidade sobre o evento, demonstrando a vulnerabilidade, inclusive, da grande hegemonia norte-americana.

Mais uma vez sobrevieram questionamentos sobre a eficiência dos serviços de inteligência. A vulnerabilidade escancarada fez o Secretário Assistente de Defesa do governo Clinton Joseph Nye reconhecer que “cada vez mais coisas escapam ao controle mesmo do Estado mais poderoso”<sup>152</sup> e que com a mudança da política mundial os norte-americanos já não podem atingir metas internacionais atuando sozinhos, e precisam mobilizar as coalizões internacionais a fim de enfrentar as ameaças e os desafios comuns.

Houve, neste passo, uma verdadeira mudança de paradigma: alguns fundamentos basilares da inteligência, como a compartimentação, passaram a ser questionados.

---

<sup>150</sup> NYE JR., Joseph S. **O paradoxo do poder americano**. São Paulo: Unesp, 2002, p. 11.

<sup>151</sup> Nesse sentido, Marco Cepik afirma: “após o final da Guerra Fria, em muitos países foi debatida a própria necessidade e o papel desses serviços, o que poderia indicar que seu crescente peso institucional fora, na verdade, apenas um fenômeno passageiro, um subproduto das guerras mundiais e da própria Guerra Fria”. CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 14.

<sup>152</sup> NYE JR., Joseph S. **O paradoxo do poder americano**. São Paulo: Unesp, 2002, p. 82.



A atividade de inteligência passou por uma grande mudança de perspectiva diante desse novo panorama de política internacional, influenciada pela substituição da confrontação bipolar para a cooperação multilateral<sup>153</sup> e adquiriu nova relevância, já que após os atentados de 11 de setembro de 2001 aos EUA, a contenção do terrorismo passou a ser uma das maiores prioridades dos governos e da comunidade internacional<sup>154</sup>.

Neste tema, em especial, quando se trata de combate ao terrorismo, a atividade de inteligência ocupa papel central e imprescindível. Espera-se que seja capaz de identificar, mapear e analisar potenciais ameaças terroristas, e prover à investigação criminal material suficiente para seu desenvolvimento. É também crucial para prevenir, romper e punir atividades criminais desta natureza<sup>155</sup>.

A centralização do papel das atividades de inteligência desde então ocasionou uma expansão dos poderes das agências, aumento da cooperação internacional entre elas (o que pouquíssimas vezes ocorrera no passado), como também maior troca de informações entre si.

Deste modo, nesse cenário, fenômenos apontados como declínio do Estado e da soberania (terrorismo, crime organizado transnacional, tráfico internacional de drogas e de seres humanos, imigração ilegal, biopirataria e espionagem) são também responsáveis pela expansão da estrutura de inteligência sob o comando do Estado.

Como esses problemas representam temas estratégicos globais, “só podem ser contidos por meio de uma eficaz atuação dos serviços de inteligência dos diversos países que, sempre que possível, devem compartilhar informações.”<sup>156</sup>

Aliás, discute-se, no âmbito da União Europeia, sobre a necessidade de se criar de fato um modelo Europeu de Inteligência criminal, fundindo Europol, Eurojust e chefias de

---

<sup>153</sup> GODOY, Lucio. A inteligência e os desafios internacionais de segurança e defesa. **Revista Brasileira de Inteligência**. Brasília: Abin, v. 1, n. 1, dez. 2005. Disponível em: <http://www.abin.gov.br>. Acesso em: 27 abr. 2018, p. 7. O autor ainda pondera: “[...] ao contrário de guerras tradicionais – como a do Iraque –, na guerra ao terrorismo as ações policiais, o rastreamento financeiro e a colaboração na área da Inteligência são tão ou mais importantes que ações bélicas *stricto sensu*. Se os EUA podem dispensar a colaboração internacional no primeiro tipo de guerra, a cooperação se faz vital para o sucesso no segundo. Assim, o maior dilema da atualidade parece ser a necessidade de se estabelecerem eficientes canais de cooperação multilateral em um contexto adverso, em que prevalecem posturas unilaterais – sobretudo por parte da única superpotência global. Nesse contexto, a atividade de Inteligência mostra-se essencial, tanto no combate ao terror, como na superação de outros desafios internacionais, abordados primeiro em perspectiva global e, em seguida, sob um olhar regionalizado, centrado no Brasil.”

<sup>154</sup> INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. **Assessing damage, urging action**: report of the eminent jurists panel on terrorism, counter-terrorism and human rights. Geneve, 2009. Disponível em: <https://www.icj.org>. Acesso em: 21 maio 2019.

<sup>155</sup> INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. **Assessing damage, urging action**: report of the eminent jurists panel on terrorism, counter-terrorism and human rights. Geneve, 2009. Disponível em: <https://www.icj.org>. Acesso em: 21 maio 2019, p. 67.

<sup>156</sup> GODOY, Lucio. A inteligência e os desafios internacionais de segurança e defesa. **Revista Brasileira de Inteligência**. Brasília: Abin, v. 1, n. 1, dez. 2005. Disponível em: <http://www.abin.gov.br>. Acesso em: 27 abr. 2018, p. 9.

determinadas polícias nacionais, superando-se as naturais desconfianças entre os países, de modo a evitar retrabalho e alcançar resultados mais efetivos.<sup>157</sup>

Antes de adentrarmos no conceito de inteligência, tema controverso, passemos inicialmente aos princípios inerentes ao tema.

Independentemente da categoria de inteligência abordada, todas possuem os mesmos princípios básicos, intrínsecos à atividade. Dentre eles, os princípios da objetividade, oportunidade, segurança e amplitude.

O princípio da objetividade implica que a atividade de inteligência “deve ter utilidade, finalidade ou objetivo específico, além de expressar os conhecimentos sobre atos ou fatos com a maior precisão possível, mediante o emprego de linguagem caracterizada pela clareza e simplicidade.<sup>158</sup>” Implica também que a ação seja executada sem que seu foco seja desviado.

Segundo o princípio da oportunidade, as informações de inteligência devem ser produzidas tempestivamente, de maneira que permitam sua adequada e completa utilização. De nada adianta uma informação excelente, porém extemporânea. A não observância desse princípio pode chegar a tornar inútil a informação de inteligência produzida<sup>159</sup>.

Já o princípio da segurança estipula que a atividade de inteligência deve ocorrer sob a égide do sigilo, de modo a limitar o acesso da informação às pessoas que tenham necessidade de conhecê-las. Deste modo, deve-se revestir do necessário sigilo, que não significa necessariamente ilegalidade. Conforme elucidada Lorena Bachmaier Winter, “todo serviço de inteligência, por definição, atua sem publicidade e sem transparência”<sup>160</sup>. Pelo mesmo princípio, medidas de salvaguarda das informações (contra-inteligência) devem ser adotadas, para evitar o vazamento de informações.

---

<sup>157</sup> BRADY, Hugo. Europol y el modelo europeo de inteligencia criminal: una respuesta no estatal a la delincuencia organizada. **Boletín Elcano**, 2007. Disponível em: <http://biblioteca.ribei.org/1243/zc>. Acesso em: 27 maio. 2019.

<sup>158</sup> GONÇALVES, Joanisval Brito. *Sed quis custodiet ipso custodes?* O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá. 837 p. 2008. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://bdtd.bce.unb.br/>. Acesso em: 20 abr. 2018, p. 212.

<sup>159</sup> GONÇALVES, Joanisval Brito. *Sed quis custodiet ipso custodes?* O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá. 837 p. 2008. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://bdtd.bce.unb.br/>. Acesso em: 20 abr. 2018, p. 212.

<sup>160</sup> WINTER, Lorena Bachmaier. **Terrorismo, proceso penal y derechos fundamentales**. Madrid - Barcelona - Buenos Aires - São Paulo: Marcial Pons, 2012, p. 53.

Por fim, o princípio da amplitude preconiza que a atividade deve buscar o maior número de informação disponível, em todas as fontes possíveis<sup>161</sup>. Desse modo, deve ser completa a ponto de conter conhecimentos amplos e exatos. Deve andar em consonância com o princípio da oportunidade, para que a busca pela amplitude não prejudique o *timing* da análise.

Além desses, a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública apresenta outros princípios: interação (implica estabelecer ou adensar relações sistêmicas de cooperação, visando otimizar esforços para a consecução dos seus objetivos); permanência (tem por objetivo proporcionar um fluxo constante e contínuo de dados e de conhecimentos); precisão (preconiza a produção de conhecimento, com a veracidade avaliada, significativo, completo e útil); compartimentação (visa a restringir o acesso ao conhecimento sigiloso somente para aqueles que tenham a real necessidade de conhecê-lo, a fim de evitar riscos e comprometimentos); e sigilo (tem por fim preservar o órgão, seus integrantes e ações)<sup>162</sup>.

Trataremos agora o conceito de “inteligência”, tema espinhoso e que desperta inúmeras abordagens sobre seu significado. Segundo João Manoel Roratto,

[...] a palavra inteligência apresenta sentidos e entendimentos de acordo com o campo do conhecimento em que se insere, e está relacionada a diferentes tipos de saberes formadores do conhecimento humano. Tem-se o entendimento de inteligência ligada ao campo educacional como a faculdade de aprender, apreender ou compreender. A crença que ela poderia ser medida pelo quociente de inteligência, por exemplo, era tão solidamente considerada em contextos escolares e profissionais, que apenas recentemente os avanços da neuropsicologia vieram provar que esse teste avalia, e de forma precária, apenas a capacidade lógico-matemática<sup>163</sup>.

A palavra inteligência é, pois, polissêmica. Para fins deste estudo, abordaremos seu conceito fora do âmbito das ciências cognitivas.

Mesmo fora deste campo, não há consenso sobre o conceito de atividade de inteligência. Tanto pode significar qualquer informação coletada e analisada para atender às demandas de um tomador de decisão, como pode estar atrelada à noção de Estado e de segredo. John Nomikos revela essa oposição:

<sup>161</sup> WINTER, Lorena Bachmaier. **Terrorismo, proceso penal y derechos fundamentales**. Madrid - Barcelona - Buenos Aires - São Paulo: Marcial Pons, 2012, p. 216.

<sup>162</sup> PEREIRA, Cláudia Vieira. **A atividade de inteligência como instrumento de eficiência no exercício do controle pelo Tribunal de Contas da União**. 2009. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/>. Acesso em: 25 maio 2019.

<sup>163</sup> RORATTO, João Manoel. Acepções e conceitos de inteligência de Estado. **Revista Brasileira de Inteligência**, 2012, p. 31. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/>. Acesso em: 25 maio 2019, p. 31.

Jeffrey T. Richelson definiu inteligência como “o produto resultante da coleta, avaliação, análise, integração e interpretação de todas as informações disponíveis sobre um ou mais aspectos sobre nações estrangeiras ou áreas de atuação que são imediatamente ou potencialmente significativas para planejamento de Estado.” Noutro turno, Roberto Bowie a definiu de modo simples e elegante como “informação desenhada para ação” (tradução nossa)<sup>164</sup>.

No primeiro aspecto, próprio do campo da ciência da informação, pode ser simbolizada por uma pirâmide na qual a base contém os dados brutos e o vértice, os conhecimentos analisados. Nessa ótica, o conceito de “atividade de inteligência” é empregado para designar funções de suporte para tomada de decisão em qualquer âmbito: nos governos, no meio empresarial e em organizações sociais. Segundo Marco Cepik, “nessa acepção ampla, inteligência é o mesmo que conhecimento ou informação organizada”.<sup>165</sup>

Nesse sentido, Jennifer Sims<sup>166</sup> afirmou que inteligência não está relacionada apenas com segredo e que todos os tipos de informações coletadas com a finalidade de subsidiar o processo de decisão seria inteligência.

Na observação de Priscila Carlos Brandão<sup>167</sup>, essa definição seria ampla demais e poderia cancelar como produto de atividade de inteligência

desde uma pesquisa empresarial com fins de saber a aceitação de um produto no mercado até o desenvolvimento de submarinos a propulsão nuclear desenvolvidos na China. Conseqüentemente, qualquer organismo ou instituição poderia ser considerado um serviço de inteligência em potencial.

Joanisval Brito Gonçalves<sup>168</sup> explica um pouco mais sobre o conceito elástico de inteligência:

<sup>164</sup> “Jeffrey T. Richelson has defined it as ‘the product resulting from the collection, evaluation, analysis, integration and interpretation of all available information which concerns one or more aspectos of foreign nations or of areas of operation which is immediately or potentially significant for planning.’ In turn, Robert Bowie has defined it simply and elegantly as ‘information designed for action’.” NOMIKOS, John. **European Union intelligence agency: a necessary institution for common intelligence policy?** Contemporary Issues and Debates in EU Policy: The European Union and International Relations, 2004, p. 38.

<sup>165</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência.** Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 28.

<sup>166</sup> *Apud* CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência.** Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 35.

<sup>167</sup> ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. **SNI & ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX.** Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 16.

<sup>168</sup> O autor também aborda a trina concepção do termo, delineada por Sherman Kent: “Inteligência como produto, conhecimento produzido: trata-se do resultado do processo de produção de conhecimento e que tem como cliente o tomador de decisão em diferentes níveis. Assim, o relatório/documento produzido com base em um processo que usa metodologia de inteligência também é chamado de inteligência. Inteligência é, portanto, conhecimento produzido. Inteligência como organização: diz respeito às estruturas funcionais que têm como missão primordial a obtenção de informações e produção de conhecimento de inteligência. Em outras palavras, são as organizações que atuam na busca do dado negado, na produção de inteligência e na salvaguarda dessas informações, os serviços secretos. Inteligência como atividade ou processo: refere-se aos meios pelos quais certos tipos de informação são requeridos, reunidos (por meio de coleta ou busca), analisados e difundidos,

tudo pode ser objeto da análise de informações: questões de políticas externas, assuntos internos, problemas estratégicos contemporâneos, temas fiscais, segurança pública, produção industrial e agrícola, meio-ambiente, epidemias e saúde pública, política energética. De fato, onde houver planejamento e processo decisório, a atividade de inteligência – em suas diferentes modalidades – mostra-se útil. Portanto, para distintas áreas a serem objeto de coleta e análise de informações, bem como para os setores que desenvolvam conhecimentos a serem protegidos, há possibilidade de emprego da atividade de inteligência<sup>169</sup>.

Para Marco Cepik, o termo inteligência possui uma concepção restrita, qual seja, “a coleta de informações sem o consentimento, a cooperação ou mesmo o conhecimento por parte dos alvos da ação.” Deste modo, neste significado mais restringido, a inteligência está associada intimamente a “segredo” e à “informação secreta”.

No mesmo sentido se manifesta Abram Shulsky, para quem a atividade de inteligência está vinculada à sua forma de organização, ao segredo e ao Estado. Seria, pois, justamente o segredo e a necessidade de proteção que define o que deve e o que não deve ser considerado um produto de inteligência<sup>170</sup>.

Deste modo, na definição de Marco Cepok<sup>171</sup>, que adota o conceito mais restritivo, serviços de inteligência são

agências governamentais responsáveis pela coleta, pela análise e pela disseminação de informações consideradas relevantes para o processo de tomada de decisões e implementação de políticas públicas nas áreas de política externa, defesa nacional e provimento de ordem pública.

Para Priscila Carlos Brandão<sup>172</sup>, a atividade de inteligência

é uma componente atual e significativa do poder de Estado, enquadrando-se no núcleo coercitivo que provê a prestação de serviços públicos de defesa externa e manutenção da ordem, as duas funções constituindo os atributos do monopólio legítimo do uso da força na acepção weberiana do Estado.

Não obstante esses conceitos restritos de atividade de inteligência, observamos que no passado o termo inteligência se referia somente às atividades de segurança nacional,

e, ainda, os procedimentos para a obtenção de determinados dados, em especial aqueles protegidos, também chamados de ‘dados negados’”. GONÇALVES, Joanisval Brito. *Sed quis custodiet ipso custodes?* O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá. 837 p. 2008. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://bdt.d.bce.unb.br/>. Acesso em: 20 abr. 2018, p. 133-134.

<sup>169</sup> GONÇALVES, Joanisval Brito. *Sed quis custodiet ipso custodes?* O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá. 837 p. 2008. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://bdt.d.bce.unb.br/>. Acesso em: 20 abr. 2018, p. 142-143.

<sup>170</sup> Abram Shulsky *apud* ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. **SNI & ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX**. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 17.

<sup>171</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p.12.

<sup>172</sup> ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. **SNI & ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

defesa e espionagem e estava vinculada à atuação dos serviços secretos, também denominados de serviços de inteligência. Atualmente, no entanto, o termo não tem seu uso restrito às atividades estatais<sup>173</sup>. A Europol, por exemplo, é um organismo supraestatal que realiza atividade de inteligência<sup>174</sup>.

Por consequência, o conceito de inteligência, para os diversos autores mencionados, não é apenas tomado pelo sujeito que a realiza, mas pela sua função, ou seja, pela atividade que é levada a efeito<sup>175</sup>. Nesse sentido, também se pronuncia a UNODC<sup>176</sup>, como será visto em capítulo próprio. Para fins deste trabalho, adotaremos o conceito mais amplo de inteligência, qual seja, a atividade que envolve coleta e análise de informações para auxiliar uma decisão.

## 4.2 Panorama do sistema brasileiro de inteligência

No Brasil, os primeiros passos para o estabelecimento de um serviço de inteligência se deram em 1927, com a criação do Conselho de Defesa Nacional, no governo de Washington Luis. Sua missão era produzir e analisar informações relativas à proteção do Estado. Na realidade, foi o embrião do primeiro serviço secreto brasileiro, o Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (SFCI), instituído legalmente em 1946, mas implementado apenas em 1956, por Juscelino Kubitschek<sup>177</sup>, quando emissários brasileiros foram enviados aos Estados Unidos para conhecer o serviço de inteligência do país e receber noções de como implementá-lo aqui no Brasil<sup>178</sup>.

Logo após o golpe militar, o general Albery do Couto e Silva externou ao presidente Humberto de Alencar Castello Branco sobre a necessidade de fortalecimento do serviço de inteligência brasileiro, para a construção de uma sólida rede de informações que consolidasse o novo regime<sup>179</sup>. Foi, então, criado o Serviço Nacional de Informações (SNI)<sup>180</sup>.

<sup>173</sup> WINTER, Lorena Bachmaier. **Terrorismo, proceso penal y derechos fundamentales**. Madrid - Barcelona - Buenos Aires - São Paulo: Marcial Pons, 2012, p. 50.

<sup>174</sup> EUROPOL. **Intelligence analysis**. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/intelligence-analysis>. Acesso em: 25 maio 2019.

<sup>175</sup> É nesse sentido, fora do âmbito das ciências cognitivas, que utilizaremos o termo “inteligência” neste trabalho.

<sup>176</sup> UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Criminal intelligence – manual for analysts**. New York, 2011. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em: 20 maio 2019.

<sup>177</sup> FIGUEIREDO, Lucas. **Ministério do silêncio**. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 13-15.

<sup>178</sup> ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. **SNI & ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX**. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 46.

<sup>179</sup> ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. **SNI & ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX**. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 52.

<sup>180</sup> Lei n. 4.341/1964.

Com atuação preponderante durante todo o regime militar, foi extinto com a redemocratização do Brasil, no primeiro dia do mandato de Fernando Collor de Mello (1990). Durante esse período, foi utilizado, preponderantemente, para a repressão aos opositores políticos do governo<sup>181</sup>. Estava subordinado diretamente à Presidência da República e tinha como responsabilidade a supertintendência e a coordenação das atividades de informação e contra-informação no país.

Foi instalado de forma flexível, com uma agência central e outras regionais, um formato plástico que permitiu criar um verdadeiro complexo de informações, perfeitamente adaptável às circunstâncias.<sup>182</sup> Com o começo da luta armada, essa estrutura expandiu-se sobremaneira e ganhou estrutura de superpoderes, momento em que passou a contar com recursos ainda maiores para desempenhar suas atribuições.<sup>183</sup> A capilaridade dessa rede passou a abranger, inclusive, parte das forças de segurança pública, a título colaborativo<sup>184</sup>.

Conforme observa Denilson Feitosa<sup>185</sup>, desenvolveu-se no meio policial “uma atividade de inteligência ‘clássica’, voltada à ‘segurança nacional’, a qual estaria ameaçada pelos “dissidentes” políticos. Isso dificultou os serviços de inteligência policial evoluírem para uma inteligência *criminal* que atendesse especificamente às suas funções policiais.”

No período pós-ditadura, a atividade de inteligência sofreu um severo encolhimento pelo fato de o Brasil estar no início do processo de redemocratização, enquanto a imagem dos serviços de inteligência estava intimamente relacionada ao regime militar<sup>186</sup>.

Depois de quase 10 anos de impasse institucional, foi aprovada a Lei n. 9.883/1999, que criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). A ABIN é o órgão central do SISBIN; inicialmente composto por

---

<sup>181</sup> Priscila Carlos Brandão Antunes elucida que “segundo o depoimento do general Octávio Costa, chefe da Assessoria Especial de Relações Públicas durante o governo Médici, coube ao coronel Figueiredo, naquele momento, ‘produzir informações referentes à estabilidade do movimento revolucionário’.” ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. **SNI & ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX**. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 53.

<sup>182</sup> ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. **SNI & ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX**. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 53.

<sup>183</sup> ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. **SNI & ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX**. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 55.

<sup>184</sup> ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. **SNI & ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX**. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 79.

<sup>185</sup> PACHECO, Denilson Feitosa. **Atividades de inteligência e processo penal**. Jornada Jurídica da Justiça Militar da União. Auditoria da 4ª CJM, v. 30, 2005. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/08/revista1.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2018, p. 11.

<sup>186</sup> Conforme esclarece Denilson Feitosa, “as expressões ‘sistema de inteligência’ e ‘atividade de inteligência’ possuem uma aura mítica, que, em razão das experiências repressivas e traumatizantes dos serviços de informação durante a época do regime militar no Brasil, passaram a gozar de grande preconceito. Foi por isto que, após o término do regime militar, os serviços de informação mudaram sua terminologia para inteligência, a fim de ter legitimidade perante a sociedade”. PACHECO, Denilson Feitosa. **Atividades de inteligência e processo penal**. Jornada Jurídica da Justiça Militar da União. Auditoria da 4ª CJM, v. 30, 2005. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/08/revista1.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2018, p. 15.

22 órgãos, hoje conta com 37 representantes<sup>187</sup>. Segundo Priscila Carlos Brandão, “emergiu de uma tentativa de acobertar e superar uma identidade deteriorada que havia se formado em torno da atividade de informações no regime militar, equivalente à repressão e violação dos direitos civis”<sup>188</sup>.

A lei de criação da ABIN declarou o respeito do novo órgão aos direitos humanos, à Constituição e aos tratados internacionais assinados pelo Brasil. Nas palavras de Denilson Feitoza<sup>189</sup>, a ABIN “sucedeu, numa versão democrática, ao extinto Serviço Nacional de Informação (SNI)”.

Referido instrumento normativo define como finalidade do sistema de inteligência fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional<sup>190</sup>. Também define inteligência como

a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

A definição de contra-inteligência é feita em seu § 3º: “Entende-se como contra-inteligência a atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa.”

<sup>187</sup> Ver: Art. 4º do Decreto n. 47.376/2002. Compõem o SISBIN: a Casa Civil da Presidência da República; o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, órgão de coordenação das atividades de inteligência federal; o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, da Diretoria de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal, do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, do Departamento Penitenciário Nacional e do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania; o Ministério da Defesa, por meio do Departamento de Inteligência Estratégica da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais, da Subchefia de Inteligência do Estado-Maior de Defesa, do Centro de Inteligência da Marinha, do Centro de Inteligência do Exército e do Centro de Inteligência da Aeronáutica e do Centro Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia; Ministério das Relações Exteriores, por meio da Secretaria-Geral de Relações Exteriores e da Divisão de Combate aos Ilícitos Transnacionais da Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais, Europa e América do Norte; o Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria-Executiva do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, da Secretaria da Receita Federal e do Banco Central do Brasil; o Ministério do Trabalho e Emprego; o Ministério da Saúde, por meio do Gabinete do Ministro de Estado e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA; o Ministério da Ciência e Tecnologia, por meio do Gabinete do Ministro de Estado; o Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria-Executiva e do IBAMA; o Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria Nacional de Defesa Civil; Ministério da Transparência, Fiscalização por meio da Controladoria-Geral da União, por meio da secretaria-executiva; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por meio de sua Secretaria-Executiva; Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, por meio de sua Secretaria-Executiva, da Secretaria de Aviação Civil, da Agência Nacional de Aviação Civil, da Agência Nacional de Transportes Terrestres, da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte; Ministério de Minas e Energia; Advocacia-Geral da União.

<sup>188</sup> ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. **SNI & ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX**. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 12. Sobre a estigmatização da atividade de inteligência: “No Brasil, onde a atuação dos órgãos de informações durante o governo militar, sobretudo no final da década de 1960 e no começo da década de 1970, se encontram diretamente relacionados à tortura, corrupção, violação dos direitos e liberdades civis, esta estigmatização ainda é mais forte”. (p. 28).

<sup>189</sup> PACHECO, Denilson Feitoza. **Atividades de inteligência e processo penal**. Jornada Jurídica da Justiça Militar da União. Auditoria da 4ª CJM, v. 30, 2005. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/08/revista1.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2018, p. 1.

<sup>190</sup> BRASIL. Lei n. 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Art. 1º.



Alguns autores criticam o conceito excessivamente amplo trazido pela lei. É o que observa Marco Cepik<sup>191</sup>:

O problema é que essa definição é excessivamente vaga, mesmo quando comparada à generalidade costumeira com que o tema é tratado na legislação de outros países. Ela implica, no limite, a idéia absurda de que a agência de inteligência está legalmente encarregada do provimento da onisciência para o governo brasileiro.

No entanto, o autor reconhece que o amparo legal para a existência da ABIN e do SISBIN é o começo de um longo processo para que os entes possam “usufruir da legitimidade derivada da percepção pública de que seu trabalho de proteção da Constituição e dos cidadãos contra ameaças externas e internas não é em si mesmo uma ameaça à segurança dos brasileiros<sup>192</sup>”.

Por fim, registre-se que no Brasil a ABIN, diversamente de outras unidades de inteligência de vários países, não pode realizar atividades típicas de investigação criminal<sup>193</sup>.

Sua competência restringe-se: (I) no conhecimento e na execução de ações, sigilosas ou não, destinadas à colheita e à análise de informes, que vierem a ser considerados necessários ou úteis ao assessoramento da Presidência da República; (II) no planejamento, na execução e na proteção de conhecimentos sensíveis, relativos à segurança do Estado e da sociedade; (III) na avaliação de ameaças, internas e externas, à ordem constitucional; e (IV) na formação e desenvolvimento de recursos humanos, na elaboração de uma doutrina de inteligência e na realização de estudos em ordem a aprimorá-la (Lei n. 9.883/1999, art. 4º, *caput*, I a IV).

### 4.3 Categorias ou sistemas de inteligência e o ciclo de produção do conhecimento

Como visto, a par das diversas acepções da palavra “inteligência”, pode-se inferir que, em geral, a atividade consiste em obter e analisar informações que auxiliem o

<sup>191</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 207.

<sup>192</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 208.

<sup>193</sup> Neste passo, vale lembrar que a Operação Satiagraha foi anulada pelo Superior Tribunal de Justiça porque, dentre outros motivos, houve a participação de agentes da ABIN em atividades típicas de investigação criminal. Consideraram-se ilícitas as provas obtidas pelos agentes da referida agência, bem como todas as outras dela decorrentes. Segundo consta do voto do relator Min. Adilson Vieira Macabu: “Da simples leitura dos acima mencionados dispositivos legais, pode-se concluir que a atuação da ABIN se limita às atividades de inteligência que tenham como finalidade precípua e única fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional.” BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus. Recurso Especial. 149.250-SP (2009/0192565-8). Rel. Min. Adilson Vieira Macabu. Dje 05-09-2011. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-jun-07/stj-anula-operacao-satiagraha-condenacao-daniel-dantas>. Acesso em: 24 maio 2019.

processo do tomador de decisão. Daí que, conforme esclarece Joanisval Brito Gonçalves, praticamente tudo pode ser objeto da atividade de inteligência (questões de política externa, temas fiscais, segurança pública, saúde pública e diversos outros temas).

Deste modo, alguns autores – embora essa divisão não seja pacífica – apontam como categorias da atividade a inteligência militar, a inteligência policial, a inteligência fiscal, a inteligência econômica e financeira, a inteligência competitiva, a inteligência estratégica e a inteligência governamental ou de Estado.<sup>194</sup>

Marco Cepik, adotando posição mais restritiva, desenhada a partir do conceito de inteligência, classifica os sistemas de inteligência em três categorias: externa (*foreign intelligence*), militar (*military intelligence*) e interna (*security intelligence*)<sup>195</sup>.

A inteligência externa (*foreign intelligence*) coleta, analisa e dissemina informações de estados estrangeiros. São exemplos desse tipo de organização a CIA norte-americana, o SIS britânico, o DGSE francês, o Mossad israelense e o BND alemão<sup>196</sup>. Os serviços de inteligência exterior são “clássicos, pois são responsáveis pela coleta de informações fora do território nacional e são os principais responsáveis pela espionagem propriamente dita”.

A inteligência militar, embora apresente reminiscências históricas, surgiu autonomamente na segunda metade do século XIX, com as “mudanças radicais introduzidas na área militar durante o período da Revolução Francesa e de Napoleão”.<sup>197</sup> Marco Cepik relata que Napoleão fez uso intensivo da atividade e estudava relatórios diariamente. Era seu próprio oficial de inteligência, analisava e processava informações pessoalmente, eliminando muitos intermediários. Essa mudança revolucionou as estruturas de comando, controle e comunicações militares. Segundo Marco Cepik<sup>198</sup>, “o componente militar dos sistemas nacionais de inteligência é de longe o maior e mais complexo do ponto de vista organizacional, correspondendo a algo entre 50 e 80% de todos os recursos de inteligência de qualquer país.”

---

<sup>194</sup> GONÇALVES, Joanisval Brito. *Sed quis custodiet ipso custodes?* O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá. 837 p. 2008. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://btdt.bce.unb.br/>. Acesso em: 20 abr. 2018, p. 144.

<sup>195</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 102.

<sup>196</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 94.

<sup>197</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 95.

<sup>198</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 98.

Por fim, a inteligência interna, de segurança ou doméstica (*security intelligence*) é aquela destinada a coletar, analisar e disseminar dados de ameaças internas à ordem existente. Surgiu na Europa, na primeira metade do século XIX, para verificar ameaças internas representadas por movimentos inspirados na Revolução Francesa e pelo surgimento do movimento operário, anarquista e socialista<sup>199</sup>. Estava focada, principalmente, na repressão política de grupos considerados subversivos. Adquiriu nova feição nas últimas duas décadas, com o surgimento da criminalidade organizada transnacional, do terrorismo e da lavagem de dinheiro. Nas palavras de Marco Cepik<sup>200</sup>,

[...] nas últimas duas décadas o crime organizado, o tráfico de drogas e os crimes eletrônicos (incluindo fraude financeira e lavagem de dinheiro) adquiriram tal importância na agenda de segurança de alguns países que a busca por informações extrapolou os limites da rotina de investigação criminal.

Os autores que adotam o conceito de inteligência como atividade, por consequência, apresentam também uma relação de categorias de inteligência mais ampla. Abaixo, apresentamos o quadro apresentado por Joanisval Brito Gonçalves sobre as categorias de inteligência<sup>201</sup>:

Figura 5 – Categorias de inteligência

Tabela II.2. Categorias de Inteligência	
Classificação de Hannah, O'Brien e Rathmell	Classificação Geral
Inteligência Nacional	Inteligência Militar
Inteligência Estratégica	Inteligência Policial ou Criminal
Inteligência Tática	Inteligência Financeira
Inteligência Externa	Inteligência Fiscal
Inteligência Doméstica (Security Intelligence)	Inteligência Competitiva
Contra-inteligência	Inteligência Estratégica
Contra-espionagem	Inteligência de Estado
<i>Avaliação</i>	(Externa e Doméstica)

Fonte: GONÇALVES, Joanisval Brito. *Sed quis custodiet ipso custodes?* O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá. 837 p. 2008. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Relações

<sup>199</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 99.

<sup>200</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 100.

<sup>201</sup> GONÇALVES, Joanisval Brito. *Sed quis custodiet ipso custodes?* O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá. 837 p. 2008. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://btdtd.bce.unb.br/>. Acesso em: 20 abr. 2018, p. 144.

Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://bdtd.bce.unb.br/>. Acesso em: 20 abr. 2018, p. 144.

Desta feita, para Joanisval Brito Gonçalves as categorias de inteligência são mais amplas que aquelas apontadas pelos autores que tratam inteligência apenas como atividade voltada para a defesa do Estado. O autor vislumbra como sistemas de inteligência:

A inteligência militar, inteligência policial (associada à análise criminal), inteligência fiscal, inteligência econômica e financeira, inteligência competitiva, a inteligência estratégica e, no cerne da atividade, a inteligência governamental ou de Estado, a qual pode ser subdividida em interna e externa (vide Tabela II.2). Relembramos que essa classificação não é pacífica, mas o que deve ser registrado é que as diferentes modalidades muitas vezes se inter-relacionam e têm com escopo a obtenção de informação para assessorar um determinado processo decisório e neutralizar a inteligência adversa<sup>202</sup>.

Por fim, vislumbra-se a expansão desses sistemas, uma de ordem horizontal e outra vertical. Na horizontal, para formar novas agências cada vez mais especializadas em diferentes áreas. Na vertical, para formar subsistemas envolvendo inteligência policial e inteligência militar<sup>203</sup>.

Para fins deste trabalho, aprofundaremos apenas os conceitos de inteligências criminal ou de segurança pública e a inteligência financeira, posto que guardam necessária relação com a temática desenvolvida.

A **inteligência criminal, inteligência doméstica ou de segurança pública** distingue-se da inteligência clássica ou inteligência de Estado por focar nas ameaças internas de um país à ordem existente.<sup>204</sup>

Neste passo, as organizações de inteligência de segurança podem estar dentro ou fora dos organismos policiais. No Canadá (Canadian Security Intelligence Service), na França (Direction de la Surveillance du Territoire – DST, atualmente chamada de Centrale du Renseignement Intérieur) e na Alemanha (Bundesamt für Verfassungsschutz – BFV)<sup>205</sup> estão alocada fora dos organismos policiais.

<sup>202</sup> GONÇALVES, Joanisval Brito. *Sed quis custodiet ipso custodes?* O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá. 837 p. 2008. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://bdtd.bce.unb.br/>. Acesso em: 20 abr. 2018, p. 144.

<sup>203</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 102.

<sup>204</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 98. Segundo o autor, “as origens das atuais organizações de inteligência de segurança remontam ao policiamento político desenvolvido na Europa na primeira metade do século XIX, decorrente da percepção de ameaça representada por movimentos inspirados na Revolução Francesa e pelo nascente movimento operário anarquista e socialista.”

<sup>205</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 100.

Já em outros países, a inteligência de segurança está alocada e integrada à estrutura policial. É o que acontece nos Estados Unidos da América. Aliás, desde pelo menos 1919 os Estados Unidos já contavam com uma divisão especial para inteligência de segurança, o Federal Bureau Investigation (FBI), contra a espionagem internacional, sabotagem, o comunismo e, posteriormente, para obter informações sobre crime organizado, terrorismo e outros delitos.<sup>206</sup>

Como exemplo, em meados da década de 1950, diversos organismos de inteligência de agências locais e estaduais de segurança pública reconheceram que nenhuma agência ou organismo era capaz de receber, analisar e divulgar sozinho informações capazes de conter o crime organizado, que cada vez mais exploraria tecnologias avançadas para aumentar sua esfera de influência e poder.

Como resultado, inicialmente 26 órgãos de inteligência de segurança pública reuniram-se em San Francisco, Califórnia, para discutir problemas e possíveis soluções, dando início ao surgimento da Law Compliance Intelligence Unit (LEIU<sup>207</sup>), cuja única função era abordar o compartilhamento de informações criminais confidenciais.

O caso dos Estados Unidos configura, no entanto, uma exceção: “demorou para que a ideia de inteligência fosse aplicada à prevenção e à repressão de crimes”.<sup>208</sup>

Mesmo atualmente, conforme observa Denilson Feitoza, muitos serviços de inteligência policial ainda adotam o modelo de “inteligência clássica”, angariando informações destinadas ao processo decisório das respectivas chefias: “há, em certos casos, até mesmo uma resistência à sua utilização em investigações criminais”<sup>209</sup>.

Marco Cepik<sup>210</sup> relata que a inteligência interna, também denominada doméstica ou de segurança, teve sua origem nos antigos serviços secretos e polícias políticas cujo objetivo era identificar e atuar contra ameaças internas à ordem existente. Nos países

---

<sup>206</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 129.

<sup>207</sup> A propósito, ver o *site* oficial da LEIU que congrega mais informações sobre o organismo. Disponível em: <http://leiu.org/about/history>. Acesso em: 30 abr. 2018. O objetivo original da LEIU era coletar, registrar e trocar informações confidenciais não disponíveis através dos canais policiais comuns, em relação ao crime organizado e ao terrorismo. Ao longo dos anos, o LEIU expandiu seu papel no campo da inteligência criminal para incluir também o estabelecimento de padrões e diretrizes profissionais, treinamento abrangente, conferências e cursos regionais de treinamento, publicações autorizadas, oportunidades de *networking* e uma voz independente na defesa do compartilhamento de informações e profissionalismo no campo da inteligência criminal. Atualmente a LEIU é composta por mais de 240 agências.

<sup>208</sup> PACHECO, Denilson Feitoza. **Atividades de inteligência e processo penal**. Jornada Jurídica da Justiça Militar da União. Auditoria da 4ª CJM, v. 30, 2005. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/08/revista1.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2018, p. 86.

<sup>209</sup> PACHECO, Denilson Feitoza. **Atividades de inteligência e processo penal**. Jornada Jurídica da Justiça Militar da União. Auditoria da 4ª CJM, v. 30, 2005. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/08/revista1.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2018, p. 12.

<sup>210</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 130.

democráticos, a inteligência de segurança adquiriu nova feição nas últimas décadas. Quanto aos termos em referência, esclarece o autor:<sup>211</sup>

vale alertar o leitor quanto à diferença entre as duas áreas de inteligência interna, a chamada inteligência de segurança (*security intelligence*), mais voltada para as ameaças potenciais contra a segurança do Estado, e a inteligência criminal (*criminal intelligence*), voltada para o apoio das funções de policiamento, provimento de ordem pública e justiça criminal. Esta segunda área é que estamos chamando no Brasil de Inteligência de Segurança Pública (ISP). A primeira área abarca as ameaças decorrentes da ‘subversão’, terrorismo e espionagem, praticados por Estados e/ou grupos nacionais e/ou estrangeiros.

Essas novas missões da inteligência interna aproximaram tais serviços das unidades policiais encarregadas de investigar crimes mais complexos, como fraudes estruturadas, lavagem de dinheiro, narcotráfico, crimes cometidos pela internet, terrorismo, dentre outros de caráter transnacional.

Essa relação mais afim resultou na utilização da metodologia de inteligência nas unidades policiais, conforme esclarece o autor<sup>212</sup>:

Em muitas polícias também existem agora unidades especializadas de inteligência sobre crime, utilizando informações coletadas de fontes diversas (inclusive IMINT e SIGINT) e métodos analíticos mais sofisticados (principalmente nas áreas de georreferenciamento de dinâmicas criminosas e de visualização de inter-relacionamentos de criminosos). Essa expansão vertical do uso de métodos e técnicas de inteligência para a base dos sistemas policiais, em combinação com uma maior integração e busca de sinergia entre as unidades de inteligência policial e as agências nacionais de inteligência de segurança, pode ser apontada como uma tendência na direção da formação de subsistemas de inteligência de segurança.

Nesse passo, vale trazer a definição do Manual para Analistas de Inteligência Criminal<sup>213</sup>, nos termos em que concebido pelo Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime (UNODC) para inteligência estratégica e inteligência operacional, ambas relacionadas à atividade de inteligência de segurança pública:

*Inteligência estratégica*: preditiva e focada em objetivos de médio e longo prazo das agências de aplicação da lei. Identifica tendências atuais e emergentes na atividade criminal, ameaças à ordem e à segurança pública, oportunidades para controlar ações e aponta mudanças necessárias na legislação e na política criminal.

<sup>211</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

<sup>212</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 103.

<sup>213</sup> UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Criminal intelligence** – manual for analysts. New York, 2011. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em: 20 maio 2019, p. 9.

*Inteligência operacional*: oferece à equipe de investigação hipóteses e inferências sobre casos concretos criminais específicos. Inclui hipóteses e inferências sobre crimes, rede criminosas, seus métodos, capacidades, vulnerabilidades, limitações e intenções, informações estas que podem ser utilizadas no curso de uma investigação.

Conforme extraído dos conceitos acima, para a UNODC, a inteligência estratégica está relacionada a objetivos futuros, tratando-se de atividade preditiva. Já a inteligência operacional é reativa, e serve para utilização no curso de uma investigação. Ambas são definidas como atividades de inteligência pela UNODC, mas a inteligência operacional está, sem dúvida, relacionada à atividade de investigação criminal. Nesse passo, importantes as observações seguintes quanto às atividades de inteligência e de investigação.

Ambas possuem uma zona de convergência muito grande<sup>214</sup>, constatando-se uma confluência de interesses entre ambas. Cabe, por ora, registrar, como ponto de semelhança, que ambas constituem processos para coletar e analisar dados, com o objetivo de auxiliar o tomador de decisão.

São, no entanto, atividades com características e objetivos distintos. Segundo Marcos Cepik, as atividades são substancialmente diferentes. Há, ao menos, três linhas divisórias claras entre elas<sup>215</sup>: a primeira quanto aos seus objetivos – as investigações criminais buscam elucidar fatos específicos (autoria e materialidade de um crime), enquanto a atividade de inteligência pode se referir a fatos e fenômenos de maior abrangência; a segunda quanto ao produto: as investigações criminais têm como produto a instrução de um processo judicial; a atividade de inteligência tem como resultado um relatório de inteligência; por fim, quanto ao espectro: a atividade de investigação cuida de problemas internos do país enquanto a atividade de inteligência de Estado está mais voltada para o exterior.

As consequências dessas distinções serão abordadas com maior profundidade em capítulo próprio, ao tratarmos da relação entre atividade de inteligência e atividade de investigação e a possível utilização de elementos da primeira como prova no processo penal, relegando-se, portanto, a miríade de consequências dessas diferenças para momento posterior.

---

<sup>214</sup> SANTOS, Célio Jacinto dos. Investigação criminal e inteligência: qual a relação? **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, 2012, p. 104.

<sup>215</sup> CEPIK, Marco Aurelio Chaves. **Sistemas Nacionais de Inteligência**: origens, lógica de expansão e configuração atual. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, RJ, v. 46, n. 1, p. 75-127, 2003, p. 116.

Vistas estas premissas, passemos à forma de organização da inteligência de segurança pública no Brasil.

O Decreto n. 3.695/2000 criou o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP) no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência. São membros do SISP o Secretário Nacional de Segurança Pública, que também preside o ente; o Departamento de Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, COAF, COPEI, Ministério da Defesa, GSI, Defesa Civil e ABIN. O § 3º do art. 2º do decreto estabelece que cabe aos integrantes do Subsistema, no âmbito de suas competências, identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais de segurança pública e produzir conhecimentos e informações que subsidiem ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza.

Quanto ao escopo, a inteligência policial se preocupa com “questões táticas de repressão e investigação de ilícitos e grupos infratores<sup>216</sup>”. No Brasil, está a cargo das polícias federal, estaduais, civis e militares. Há quem sustente, também, uma inteligência de Ministério Público, nos limites de sua competência constitucional, sujeita às limitações, fiscalização e ação próprios deste órgão.<sup>217</sup>

Deste modo, tem-se reconhecido “que outros segmentos também participam desse trabalho de enfrentamento da criminalidade e cada qual utiliza a inteligência contribuindo com esse processo no limite de suas competências”.<sup>218</sup> Cita como exemplo as atividades de inteligência financeira, inteligência penitenciária e inteligência de Ministério Público.

A **Inteligência Financeira** pode ser definida, segundo Joanisval Brito Gonçalves, como o “conjunto de ações de inteligência voltadas à identificação de delitos financeiros, pessoas, organizações e informações a eles relacionados e produção de conhecimento com vistas ao combate a esses ilícitos e neutralização das atividades de pessoas e organizações.”<sup>219</sup>

<sup>216</sup> GONÇALVES, Joanisval Brito. *Sed quis custodiet ipso custodes?* O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá. 837 p. 2008. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://btdtd.bce.unb.br/>. Acesso em: 20 abr. 2018, p. 148.

<sup>217</sup> FEITOZA, Denilson. Possibilidades e limites da atividade de inteligência: o caso do Ministério Público. In: **Ciclo de Palestras 2010**: busca da excelência na gestão pública – inteligência de controle. Brasília/DF, 2010. Instituto Serzedello Corrêa/Tribunal de Contas da União, 2010. Slide em PowerPoint. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em 24 maio. 2019.

<sup>218</sup> NOVELINO, Vicente Nicola. **Cidadania e limites jurídicos da atividade de inteligência de Estado no Brasil**. São Paulo. 2018. Dissertação (Mestrado Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br>. Acesso em: 23 maio 2019, p. 35.

<sup>219</sup> GONÇALVES, Joanisval Brito. *Sed quis custodiet ipso custodes?* O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá. 837 p. 2008. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://btdtd.bce.unb.br/>. Acesso em: 20 abr. 2018, p. 153.



Um dos pilares que sustenta a criminalidade grave e organizada transnacional é o fluxo de recursos financeiros. Deste modo, a única estratégia viável para combater esse tipo de criminalidade é, ao lado da pena de prisão, confiscar os bens e proveitos angariados com a prática criminosa. Nessa esteira, o GAFI emitiu recomendação para que os países considerassem instituir unidades para realização de inteligência financeira, capazes de receber, sistematizar e analisar comunicações do setor financeiro para depois disseminá-las aos órgãos responsáveis pela persecução penal.

A unidade de inteligência financeira do Brasil é o COAF, já abordado com maior detalhamento neste trabalho, além de suas atividades em relação ao processo de execução de inteligência financeira.

Vistos, portanto, as categorias ou sistemas de inteligência, passemos agora a detalhar como é o **ciclo de produção da atividade de inteligência**.

A literatura especializada no **ciclo do conhecimento** inerente à atividade de inteligência, descrita pela primeira vez por Godfrey y Harris<sup>220</sup>, em 1970, compreendia seis fases do ciclo em questão: 1) planejamento; 2) coleta; 3) processamento; 4) avaliação; 5) análise; 6) difusão.

De acordo com Marco Cepik,<sup>221</sup>

as descrições convencionais do ciclo da inteligência chegam a destacar até 10 passos ou etapas principais que caracterizariam a atividade, a saber: 1. Requerimentos informacionais. 2. Planejamento. 3. Gerenciamento dos meios técnicos de coleta. 4. Coleta a partir de fontes singulares. 5. Processamento. 6. Análise das informações obtidas de fontes diversas. 7. Produção de relatórios, informes e estudos. 8. Disseminação dos produtos. 9. Consumo pelos usuários. 10. Avaliação (*feedback*).

O autor ressalva, no entanto, que a própria ideia de ciclo de inteligência deve ser vista como uma metáfora, como um modelo ideal, mas que não corresponde, na prática, a nenhum sistema de inteligência realmente existente. Essa ideia é, no entanto, importante para que distinguir as fases de mudança sofridas pela informação ao longo da atividade de inteligência e tornar visível a existência desses fluxos entre os diversos atores envolvidos no processo.

Denilson Feitoza ressalta a existência de várias teorias sobre as fases que compõem o ciclo da inteligência, mas condensa dentre as principais:

<sup>220</sup> *Apud* WINTER, Lorena Bachmaier. **Terrorismo, proceso penal y derechos fundamentales**. Madrid - Barcelona - Buenos Aires - São Paulo: Marcial Pons, 2012, p. 44.

<sup>221</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 32.

A identificação das necessidades informacionais do usuário final (requerimento ou determinação da produção de determinada informação/conhecimento), planejamento da obtenção dos dados/informações requeridos, gerenciamento dos meios técnicos de obtenção, obtenção (coleta ou busca) dos dados/informações, processamento dos dados/informações (organização, avaliação e armazenagem), produção do conhecimento (análise, interpretação e síntese dos dados/informações), disseminação do conhecimento, uso do conhecimento e avaliação do ciclo (*feedback* quanto ao uso do conhecimento para aperfeiçoamento do ciclo de inteligência).

Priscila Carlos Brandão, por seu turno, identifica nesse ciclo duas grandes etapas: uma de coleta e outra de análise. Para a autora, ciclo de inteligência é “a descrição de um processo no qual as informações coletadas principalmente pelas agências de inteligência são postas à disposição de seus usuários.”<sup>222</sup>

Para Mark Phytian<sup>223</sup>, não obstante essas diferenças apontadas pela doutrina de inteligência quanto às etapas do ciclo, podem ser identificados cinco elementos comuns: 1) planejamento ou direção; 2) coleta; 3) processamento; 4) análise e 5) disseminação.

O **planejamento** é o estágio no qual os ‘consumidores’ do produto da inteligência requerem alguma análise sobre alguma situação ou alvo específico. Essa fase implica a existência da percepção de uma necessidade e o planejamento necessário para executar o atendimento. Os consumidores são os usuários do sistema; suas necessidades são transformadas em um requerimento direcionado ao administrador da atividade de inteligência que é repassado aos coletores de informações, momento no qual se inicia a segunda fase do ciclo.

A **coleta** envolve a reunião de dados e o acesso a informações diversas, inclusive negadas, para que possa ser lapidado o produto final. Essa fase pode ser percorrida através de diferentes metodologias, classificadas com o sufixo ‘int’ ao final: inteligência de sinais (SIGINT); inteligência de imagens (IMINT), inteligência de fontes humanas (HUMINT), inteligência geográfica (GEOINT) e inteligência em fontes abertas (OSINT). Após obter as informações requeridas, os coletores devem repassá-las aos analistas para a elaboração do produto final.

As fases de **processamento** e **análise** envolvem atividades de exame e avaliação, que é verificar o grau de confiabilidade dos conhecimentos obtidos e se guardam ou não relação com o tema em estudo; análise da informação, integração a outros dados então disponíveis e interpretação. Informação coletada não é inteligência e os dados

<sup>222</sup> ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. **SNI & ABIN**: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 29.

<sup>223</sup> PHYTIAN, Mark. **Understanding the intelligence cycle**. Routledge Oxford, 2013, p. 1-4.

arregimentados devem passar por um processo de análise para, só então, servirem de base para uma tomada de decisão.

A análise constitui o cerne da atividade de inteligência e é sua etapa mais relevante. Conforme destaca Joanisval Brito Gonçalves<sup>224</sup>:

A análise é o cerne da atividade de inteligência. Afinal, todos os recursos são empregados com o objetivo de se produzir o conhecimento necessário a assessorar o processo decisório. A análise vai nortear a reunião (seja por coleta ou busca) de informações e será o principal objeto de proteção da contra-inteligência. A atividade de inteligência gira em torno dos relatórios, estimativas, memórias e outros documentos elaborados pelos analistas e até exposições orais.

É por meio da análise que se chega ao objeto da atividade de inteligência. É, portanto, sua principal e mais sensível etapa.

Por fim, a **disseminação** significa a devolução aos demandantes do produto final da atividade de inteligência. É a distribuição do produto final da atividade de inteligência para o consumidor e para o chefe das agências, “que formulam os ajustes necessários de maneira a prover a atividade de inteligência de mais eficácia e efetividade”<sup>225</sup>. Embora seja a última etapa do ciclo, “só é plenamente concluído quando esse conhecimento é utilizado pelo usuário”<sup>226</sup>.

Começa a surgir na moderna doutrina de inteligência o questionamento sobre esse ciclo, de sorte que alguns autores apregoam seu fim. Michael Herman, por exemplo, afirma que o diagrama só deve ser considerado como uma mera simplificação, um balizador da atividade de inteligência, posto que tem uma feição mais pragmática que doutrinária. No decorrer dos trabalhos, os estágios podem tomar feições a partir de necessidades surgidas posteriormente. Deste modo, se as agências se comportarem de forma excessivamente rigorosa em relação ao ciclo “acabarão por produzir ineficiência ao sistema”.<sup>227</sup>

<sup>224</sup> GONÇALVES, Joanisval Brito. *Sed quis custodiet ipso custodes?* O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá. 837 p. 2008. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://btd.bce.unb.br/>. Acesso em: 20 abr. 2018, p. 176-177.

<sup>225</sup> ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. *SNI & ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 35.

<sup>226</sup> GONÇALVES, Joanisval Brito. *Sed quis custodiet ipso custodes?* O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá. 837 p. 2008. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://btd.bce.unb.br/>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>227</sup> *Apud* ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. *SNI & ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 36.

Nesse sentido, Mark Phytian<sup>228</sup> afirma que o ciclo de inteligência possui em si mesmo um paradoxo. De um lado, não se imagina qualquer manual ou estudo sobre inteligência que não o descreva. No dizer de Robert Clark, “durante o passar dos anos, o ciclo de inteligência tornou-se praticamente um dogma: ninguém questionou sua validade”.

De outro lado, o ciclo nunca foi um guia acurado de como a inteligência moderna está organizada e atua de fato. Quando oficiais de inteligência são indagados, admitem que, na prática, as coisas não ocorrem conforme descrito no ciclo de inteligência. Assim, há um espaço enorme entre sua representação e o que tem ocorrido na realidade, de modo que sua validade tem sido, ultimamente, questionada.

A atividade de inteligência, como qualquer outra atividade estatal, está sujeita às regras da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), uma vez que o direito à informação é um dos pilares básicos da democracia. A própria Lei, no entanto, reconhece em seu art. 23 que algumas informações, imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, podem ser passíveis de classificação se sua divulgação ou acesso irrestrito puderem, por exemplo, comprometer atividades de inteligência, de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas à prevenção ou repressão de infrações.

Nessas hipóteses, admite-se a restrição do acesso à informação, desde que ela seja classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada, pelo órgão que a detém. Os prazos máximos de restrição de acesso à informação são 25 anos para informações ultrassecretas (prorrogáveis uma única vez), 15 anos para informações secretas e 5 anos para informações reservadas.

#### **4.4 Inteligência *versus* investigação – diferenças entre inteligência financeira, investigação financeira e investigação patrimonial**

Este tópico irá abordar as diferenças entre atividade de inteligência e atividade de investigação.

Há uma tendência de aproximação paulatina entre ambas, principalmente quando se trata de questões criminais graves, como terrorismo e criminalidade organizada, de sorte que a atividade de inteligência é fundamental para as apurações destes delitos.

No entanto, inúmeros autores pontuam as distinções entre as atividades. Elas devem ser postas aqui para diferenciarmos em que termos estamos tratando de inteligência,

---

<sup>228</sup> PHYTIAN, Mark. **Understanding the intelligence cycle**. Routledge Oxford, 2013, p. 1.

em que condições estaremos lidando apenas com investigação e de que modo a atividade de inteligência pode ingressar no curso da persecução penal, ou qual atividade realizada no curso da persecução penal pode ser denominada de inteligência.

Delimitar as fronteiras entre inteligência e investigação não significa, sobremaneira, dizer que elementos da atividade de inteligência não possam ser utilizados no processo penal. Embora essa possibilidade seja criticada por alguns clássicos, que não veem possibilidade do ingresso do produto da atividade de inteligência na persecução penal, essa é uma realidade cada vez mais inexorável, reconhecida até mesmo pela comunidade de inteligência mais moderna, principalmente depois dos atentados de 11 de setembro de 2001 aos EUA.

Apontar as diferenças também não significa que concordamos com a utilização exclusiva do termo “inteligência” para as atividades típicas de Estado. Se forem delineadas as diferenças entre os vários conceitos de inteligência, tanto os mais restritivos, adotados pela inteligência clássica, como os mais elásticos, definidos pelos manuais de inteligência da OCDE, por exemplo, e firmado qual o conceito adotado, não vemos qualquer problema na utilização do termo “inteligência” como conhecimento ou informação organizada<sup>229</sup> ou informação processada<sup>230</sup>.

Essa é uma questão crucial, pois, conforme pontuado, ambas as atividades se aproximam e se inter-relacionam – e deve mesmo ser assim, para fazer frente a tais fenômenos. No entanto, devem estar claros os limites entre as duas e sob que condições tal interface pode ocorrer.

A diferenciação é relevante para fins deste trabalho porque, não raramente, o COAF emite relatórios que irão subsidiar a instauração de investigações, a propositura de medidas cautelares e também, muitas vezes, serão utilizados como argumento de prova para sentenças. Deste modo, sendo o RIF um produto da atividade de inteligência financeira desenvolvido pelo COAF, fundamental essa diferenciação para não se perder de vista sua interface com o processo penal – como se dá, em que termos, em quais limites e com qual valor.

---

<sup>229</sup> Segundo Marco Cepik, “nessa acepção ampla, inteligência é o mesmo que conhecimento ou informação organizada”. CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 28.

<sup>230</sup> No mesmo sentido, o Manual para Analistas de Inteligência Criminal da UNODC se refere à inteligência como “informação processada”. UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Criminal intelligence** – manual for analysts. New York, 2011. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em: 20 maio 2019, p. 1.

Como já ponderado, é assente na doutrina de inteligência que, em regra, as atividades de inteligência e investigação não devem se misturar.

Marco Cepik pondera: “em nenhuma dessas atividades é fácil delimitar a jurisdição das polícias e dos serviços de inteligência<sup>231</sup>”. O autor sintetiza duas diferenças marcantes entre a atividade de investigação e persecução penal e a atividade de inteligência. Enquanto a investigação criminal tem como escopo a investigação acerca da autoria e materialidade de um crime ou contravenção penal, os alvos dos serviços de inteligência podem ser mais abrangentes, como pessoas ou acontecimentos indeterminados. Deste modo, o resultado, ou produto final de uma atividade de investigação é um processo judicial; já a atividade de inteligência é um relatório sobre o conhecimento adquirido, para auxiliar o tomador de decisão. A segunda diferença marcante apontada pelo autor diz respeito ao foco: enquanto a inteligência se dedica mais a aspectos ‘externos’, a investigação ou persecução penal se preocupa com questões internas.

Outros autores também pontuam diferenças entre as atividades, que serão condensadas a seguir.

A primeira delas reside em seus objetivos.

Os serviços de inteligência atuavam, historicamente, no âmbito da espionagem e da contra-espionagem visando garantir a segurança nacional. Tem, pois, intensa relação com a atividade bélica, com o objetivo principal, mas não único, de conhecer as forças de potenciais ameaças para desenhar estratégias de ataque ou de defesa de uma determinada nação<sup>232</sup>.

Noutro eixo, a atividade de investigação tem como escopo levantar elementos sobre autoria e materialidade de um delito, ou seja, é instrumento de resposta ante um fato delitivo que uma vez cometido, deve ser aclarado, elucidado. Caso esclarecido, deve ser levado a julgamento no curso de um processo, sob regras legais, com as garantias de independência e imparcialidade. Por fim, se demonstrada responsabilidade, leva à aplicação de uma sanção penal.

---

<sup>231</sup> CEPIK, Marco. Sistemas Nacionais de Inteligência: origens, lógica de expansão e configuração atual. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, RJ, v. 46, n. 1, p. 75-127, 2003, p. 116.

<sup>232</sup> WINTER, Lorena Bachmaier. **Terrorismo, proceso penal y derechos fundamentales**. Madrid - Barcelona - Buenos Aires - São Paulo: Marcial Pons, 2012, p. 53.

Como consequência, o produto final de uma investigação criminal é a instrução de um processo judicial, enquanto o da inteligência é um relatório sobre o conhecimento adquirido para auxiliar o tomador de decisão.<sup>233</sup>

A segunda diferença reside no grau de publicidade e de transparência das atividades.

Os serviços de inteligência atuam, por definição, sem publicidade e com pouca transparência<sup>234</sup>. Seus objetivos não são públicos, tampouco seus métodos<sup>235</sup>. Nesse sentido, como pontua Marco Cepik, “um outro traço persistente da trajetória dos serviços de inteligência é justamente sua relativa opacidade, o manto de segredo que cerca suas atividades<sup>236</sup>”. Suas atividades necessariamente são realizadas sem que o alvo tenha conhecimento, sob pena de tornar a atividade inócua<sup>237</sup>. Gozam de amplos poderes, suas ações, em regra, não requerem autorização judicial prévia e não precisam estar escoradas em quaisquer indícios ou suspeitas. Muitas vezes, a atividade de inteligência pode levar a uma intromissão na vida privada dos cidadãos sem que eles sequer tenham conhecimento disso, mesmo posteriormente, o que gera um maior grau de risco em relação a possíveis abusos na esfera dos direitos humanos, que são acentuados pelo aumento da cooperação internacional

<sup>233</sup> WINTER, Lorena Bachmaier. **Terrorismo, proceso penal y derechos fundamentales**. Madrid - Barcelona - Buenos Aires - São Paulo: Marcial Pons, 2012, p. 53-56.

<sup>234</sup> WINTER, Lorena Bachmaier. **Terrorismo, proceso penal y derechos fundamentales**. Madrid - Barcelona - Buenos Aires - São Paulo: Marcial Pons, 2012, p. 53-56. Para a autora, “todo servicio de inteligencia, por definición, actúa sin publicidad y sin transparencia.” (p. 53).

<sup>235</sup> Samuel J. Rascoff constata, porém, que o grande desafio atual da atividade de inteligência está em sua governança nos limites da lei, já que a atividade tem uma relação desconfortável com a transparência e com o *accountability*. Para o autor, “a história demonstra amplamente que a atividade de inteligência frequentemente começa onde termina o Estado de Direito”. RASCOFF, Samuel J. **Domesticating intelligence**. S. Cal. L. Rev., 2009. Disponível em: <https://papers.ssrn.com>. Acesso em: 01 maio 2019, p. 575. Na oportunidade, justifica-se o uso da terminologia *accountability* posto que não se chegou, até o presente momento, a uma conclusão sobre a expressão que melhor traduza o conceito em português, eis que pode significar controle, fiscalização, prestação de contas, dentre outros. HOMERIN, Janafina Camelo. **A impossível tradução do conceito de accountability para português**. 2016. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/>. Acesso em: 2 maio 2019.

<sup>236</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 15.

<sup>237</sup> Fábio Ramazzini Bechara lembra: “o sigilo não é manifestação de desconfiança, mas proteção, responsabilidade, de modo a evitar que a sua exposição produza danos irreparáveis a pessoas, por exemplo.” BECHARA, Fábio Ramazzini; SMANIO, Gianpaolo Poggio. Ministério Público e estratégia de investigação no caso Lava Jato: legalidade e eficácia probatória da informação de inteligência financeira. In: (coord.) AMBOS, Kai; ZILLI, Marcos; MENDES, Paulo de Sousa. **Corrupção – ensaios sobre a Operação Lava Jato**. São Paulo: Marcial Pons; CEDPAL, 2019, p. 72-73.

entre os serviços de inteligência de diversos países<sup>238</sup>. A atuação é difusa, ou seja, não necessariamente tem um alvo determinado.<sup>239</sup>

Também quanto ao sigilo inerente à inteligência, Fábio Ramazzini Bechara<sup>240</sup> explica:

Uma das características da informação de inteligência é o seu caráter sigiloso. Sua natureza sigilosa não significa inacessibilidade ou clandestinidade em relação à forma ou quem a produz. O sigilo não é manifestação de desconfiança, mas proteção, responsabilidade, de modo a evitar que a sua exposição produza danos irreparáveis a pessoas, por exemplo. [...] O sigilo é ao mesmo tempo uma providência de proteção e controle que acarreta a restrição do acesso, da divulgação e do tratamento às pessoas que tenham a necessidade do conhecimento, bem como a obrigação daquele que recebe a informação classificada, de resguardar o sigilo.

Por outro lado, o processo penal e a investigação penal estão submetidos, ao contrário, a regras legais rígidas de caráter processual. Há controle judicial prévio e/ou posterior acerca da legalidade e da proporcionalidade das medidas de investigação, em particular das restritivas de direitos fundamentais.

No mais, a atuação é reativa: concentra-se na investigação de um fato delitivo concreto, contra pessoas determinadas. A existência de uma suspeita sobre um fato criminoso é que justifica o início da investigação. O processo está submetido a prazos e regras procedimentais e salvo exceção de sigilo decretado, a regra é a publicidade. Deste modo, o acusado tem conhecimento de que está sendo-lhe imputado um delito<sup>241</sup>.

Uma terceira diferença apontada pela doutrina é quanto ao poder coercitivo.

A atividade de inteligência, em regra, não tem poder coercitivo. Não tem faculdade para praticar detenções e seus agentes não são considerados autoridades.<sup>242</sup> A atividade de

<sup>238</sup> Vale destacar o caso do Engenheiro de Telecomunicações Maher Arar, que vivia no Canadá e tinha cidadania canadense e síria. Ele foi detido por engano nos EUA após troca de informações com o serviço de inteligência canadense. Ficou 12 dias nos EUA e depois foi entregue à Síria, onde foi torturado e liberado quase depois de um ano, após concluírem que ele não tinha ligações com grupos terroristas. O governo canadense indenizou Maher Arar e desculpou-se formalmente. Para mais detalhes, ver: INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. **Assessing damage, urging action**: report of the eminent jurists panel on terrorism, counter-terrorism and human rights. Geneve, 2009. Disponível em: <https://www.icj.org>. Acesso em: 21 maio 2019, p. 83.

<sup>239</sup> INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. **Assessing damage, urging action**: report of the eminent jurists panel on terrorism, counter-terrorism and human rights. Geneve, 2009. Disponível em: <https://www.icj.org>. Acesso em: 21 maio 2019, p. 53.

<sup>240</sup> BECHARA, Fábio Ramazzini; SMANIO, Gianpaolo Poggio. Ministério Público e estratégia de investigação no caso Lava Jato: legalidade e eficácia probatória da informação de inteligência financeira. In: (coord.) AMBOS, Kai; ZILLI, Marcos; MENDES, Paulo de Sousa. **Corrupção** – ensaios sobre a Operação Lava Jato. São Paulo: Marcial Pons; CEDPAL, 2019, p. 72-73.

<sup>241</sup> BECHARA, Fábio Ramazzini; SMANIO, Gianpaolo Poggio. Ministério Público e estratégia de investigação no caso Lava Jato: legalidade e eficácia probatória da informação de inteligência financeira. In: (coord.) AMBOS, Kai; ZILLI, Marcos; MENDES, Paulo de Sousa. **Corrupção** – ensaios sobre a Operação Lava Jato. São Paulo: Marcial Pons; CEDPAL, 2019, p. 53.

<sup>242</sup> Lorena Bachmaier Winter esclarece que a lei espanhola (art. 5º de la ley 11/2002), a lei italiana (art. 23, I, da Ley italiana 124-2007, de 3 de agosto) e até mesmo nos Estados Unidos (CIA 50 U.S.C parágrafo 403-4 (d)(1), 2005) não atribuem poderes coercitivos às agências de inteligência. (p. 54). No entanto, relatório da comissão de juristas europeus alerta para o crescimento do número de países que outorgam a suas agências de inteligência poderes de detenção, interrogatório para



persecução penal tem poder coercitivo: pode conduzir coercitivamente, determinar prisões e outras medidas que independem da vontade ou da colaboração do investigado.

Podemos sintetizar as diferenças apontadas no seguinte quadro:

Figura 6 – Diferenças entre inteligência e investigação

	<b>Inteligência</b>	<b>Investigação e/ou processo penal</b>
<b>Objeto</b>	Fornecer subsídios ao tomador de decisão – segurança nacional	Investigar um fato e propor responsabilização criminal – sanção penal
<b>Publicidade</b>	Restrita – alvo pode não ter conhecimento que está sendo investigado – pouca transparência/opacidade	Ampla, em regra – sujeito tem conhecimento da imputação. Exceções devem ser fundamentadas
<b>Sujeito</b>	Pode ser indeterminado	Certo
<b>Fato</b>	Pode ser indeterminado ou difuso	Fato concreto
<b>Regras</b>	Flexíveis e com pouco <i>accountability</i>	Estabelecidas por lei processual
<b>Poder coercitivo</b>	Ausente, em regra	Presente
<b>Função</b>	Preventiva	Repressiva

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora a partir das diferenças apontadas pelos autores citados.

Colocadas essas premissas, necessárias para distinguir atividades de inteligência e de investigação, vejamos, agora, as diferenças entre **inteligência financeira**, **investigação financeira** e **investigação patrimonial**, a partir dos conceitos apontados.

**Inteligência financeira** pode ser definida, segundo Joanisval Brito Gonçalves, como o “conjunto de ações de inteligência voltadas à identificação de delitos financeiros, pessoas, organizações e informações a eles relacionados e produção de conhecimento com vistas ao combate a esses ilícitos e neutralização das atividades de pessoas e organizações.”<sup>243</sup>

coleta de informações e em alguns casos até mesmo prisão. INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. **Assessing damage, urging action**: report of the eminent jurists panel on terrorism, counter-terrorism and human rights. Geneve, 2009. Disponível em: <https://www.icj.org>. Acesso em: 21 maio 2019, p. 73.

<sup>243</sup> GONÇALVES, Joanisval Brito. *Sed quis custodiet ipso custodes?* O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá. 837 p. 2008. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://btdtd.bce.unb.br/>. Acesso em: 20 abr. 2018, p. 153.

É uma “espécie da atividade de inteligência, porém, com um campo de incidência mais delimitado e particularidades próprias, e é reconhecida como uma das principais estratégias para o monitoramento de recursos de origem ilícita.”<sup>244</sup>

Como visto, a unidade responsável pela inteligência financeira no Brasil é o COAF. Vejamos agora o que significa **investigação financeira**.

Para alcançar a efetividade no combate ao crime organizado, premente o ataque a suas fontes de custeio. Para tanto, imperiosa uma eficaz e eficiente investigação financeira e patrimonial. Por essa razão, tratados e acordos internacionais dedicaram especial atenção à perda de bens, à recuperação de ativos e aos mecanismos para tornar eficaz a persecução patrimonial.

Os mecanismos do processo penal clássico foram desenhados para se investigar e comprovar uma ação ou omissão criminal. Seus instrumentos, prazos e formalidades se coadunam com esse objetivo<sup>245</sup>. Assim, para se alcançar efetividade na persecução patrimonial, há que se lançar mão de outros métodos de investigação, conforme esclarece João Conde Correia<sup>246</sup>:

A perda das vantagens do crime e, sobretudo, a perda alargada congregam necessidades específicas, ritos e tempos, muitas vezes pouco compatíveis com essa questão principal. O que está agora em causa é uma completa e exaustiva investigação financeira ou patrimonial, frequentemente realizada em vários recantos do globo. Identificar e recuperar ativos na posse do arguido ou de terceiros não é uma tarefa fácil, num mundo cada vez mais globalizado. Sem uma investigação efetiva e eficiente, sustentada em meios humanos, financeiros e materiais adequados e pela adoção das necessárias medidas cautelares, será impossível obter resultados positivos.

Neste espectro, fundamental o desenvolvimento, em paralelo à investigação tradicional, de uma investigação financeira como requisito para a obtenção de resultados positivos quanto à localização e constrição de bens angariados com o lucro da prática criminosa. Os crimes praticados por organizações criminosas normalmente possuem certa complexidade e não raras vezes envolve a prática de estratégias para dificultar sua apuração, como a utilização de pessoas interpostas, empresas sediadas em paraísos fiscais e operações fraudulentas, dentre outros<sup>247</sup>.

Assim, essa investigação não é uma tarefa fácil.

<sup>244</sup> Biersteker et alii: International initiatives, 234-253 *apud* BECHARA, Fábio Ramazzini; SMANIO, Gianpaolo Poggio. Ministério Público e estratégia de investigação no caso Lava Jato: legalidade e eficácia probatória da informação de inteligência financeira. In: (coord.) AMBOS, Kai; ZILLI, Marcos; MENDES, Paulo de Sousa. **Corrupção** – ensaios sobre a Operação Lava Jato. São Paulo: Marcial Pons; CEDPAL, 2019, p. 68.

<sup>245</sup> CORREIA, João Conde. **Da proibição do confisco à perda alargada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, p. 134.

<sup>246</sup> CORREIA, João Conde. **Da proibição do confisco à perda alargada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, p. 134.

<sup>247</sup> MORO, Sérgio Fernando. **Crime de lavagem de dinheiro**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 100.

Primeiro, porque o investigador financeiro deve ter competência e habilidade não apenas investigativa, mas também dominar o conhecimento das técnicas especiais de investigação e práticas comerciais específicas, como as práticas e os produtos bancários e financeiros, conhecimentos sobre licitações e contratos, sobre o funcionamento das empresas do ramo financeiro e o comércio internacional, dentre outros.

Depois, porque essa investigação deve se desenvolver em tal *timing* que seja possível o acautelamento dos bens adquiridos com os proventos da infração. Caso contrário, as vantagens do crime podem ser mascaradas pelos acusados para que, ao término de sua pena, use os bens livremente, transformando a sentença condenatória em uma declaração inútil<sup>248</sup>.

**Investigação financeira** significa o resultado das diligências realizadas sobre as questões financeiras relacionadas à atividade criminal. O principal objetivo de uma investigação financeira é identificar e documentar o movimento do dinheiro durante o curso da atividade criminal, como a ligação entre as origens do dinheiro, beneficiários, quanto e quando o dinheiro é recebido e onde é armazenado, dentre outros informes que podem, inclusive, comprovar outras atividades criminosas e permitir identificar a extensão de suas redes, a escala da criminalidade, o rastreamento do produto do crime, e medidas assecuratórias para o acautelamento de bens, produzindo elementos de informação ou provas que possam ser utilizados em processos penais<sup>249</sup>.

A investigação financeira também pode ser conceituada como um “método de apuração que se detém sobre assuntos financeiros relacionados à conduta criminosa, intentando identificar e documentar o movimento de dinheiro durante o curso da atividade criminal”<sup>250</sup>. Tem como objetivo apurar a relação entre a origem do dinheiro e seus beneficiários, quando o dinheiro é recebido e onde ele está investido ou depositado.

Envolve necessariamente a coleta, o armazenamento e a análise de todas as informações disponíveis visando prestar assistência para a persecução penal e auxiliar na privação dos instrumentos e objetos do crime<sup>251</sup>.

---

<sup>248</sup> CORREIA, João Conde. **Da proibição do confisco à perda alargada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 204.

<sup>249</sup> FATF. **Report Operational Issues Financial Investigations Guidance**. June 2012. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media>. Acesso em: 13 mar. 2018, p. 5.

<sup>250</sup> FATF. **Report Operational Issues Financial Investigations Guidance**. June 2012. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media>. Acesso em: 13 mar. 2018, p. 41.

<sup>251</sup> FATF. **Report Operational Issues Financial Investigations Guidance**. June 2012. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media>. Acesso em: 13 mar. 2018, p. 6.

A investigação financeira pode contribuir para uma investigação criminal da seguinte forma: identificar um grupo criminoso e sua extensão; localizar ativos; identificar e utilizar bens; evidenciar o estilo de vida e a capacidade econômico-financeira dos investigados; evidenciar a prática de outros crimes não identificados inicialmente<sup>252</sup>. Uma investigação financeira pode, inclusive, reforçar o conjunto probatório do delito antecedente nos crimes de lavagem de dinheiro. Também pode trazer provas mais amplas sobre o real alcance das atividades do investigado, e evidenciar ligações com terceiros<sup>253</sup>.

Sobre esses benefícios da investigação financeira, realizamos pesquisa empírica com investigadores financeiros brasileiros, cujo resultado já foi apresentado neste estudo.

É essencial apurar, na investigação financeira, as circunstâncias de vida do investigado, notadamente seu patrimônio, rendas, gastos de consumo. Para Sérgio Fernando Moro, “gastos de consumo e patrimônio incompatíveis com as rendas declaradas constituem indícios de crime de lavagem, especialmente se for possível relacioná-los a algum crime antecedente”<sup>254</sup>.

No entanto, para o sucesso de uma investigação financeira, há que haver fluxo de informações entre órgãos de Estado, como órgãos de controles, fiscos, UIF's e autoridades competentes pela investigação e persecução penal.

Se for estabelecido um sistema fluido de compartilhamento de informações e informações financeiras, o país usará mais efetivamente os dados financeiros, tornando-se assim mais efetivo no combate à lavagem de dinheiro e a outras formas de criminalidade organizada<sup>255</sup>. Não é por outra razão que uma das recomendações do GAFI, como será visto em tópico próprio, é que os países instituem Unidades de Investigação Financeira (UIFs) capazes de receber, processar, analisar e difundir tais informações a outros órgãos de Estado.

Quando analisada a evolução da jurisprudência sobre a utilização do RIF, essa informação de inteligência financeira deve ser utilizada para iniciar uma investigação criminal que terá de ser acompanhada, em paralelo, por uma investigação financeira.

---

<sup>252</sup> BROWN, Rick; EVANS, Emily; WEBB, Sarah; HOLDAWAY, Simon; BERRY, Geoff; CHENERY, Sylvia; GRETTY, Brian; JONES, Mike. The contribution of financial investigation to tackling organised crime: a qualitative study. **Research Report 65**. Home Office, London. 2012. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk>. Acesso em: 01 jun. 2019, p. 1.

<sup>253</sup> MORO, Sérgio Fernando. **Crime de lavagem de dinheiro**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 99.

<sup>254</sup> MORO, Sérgio Fernando. **Crime de lavagem de dinheiro**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 98.

<sup>255</sup> FATF. **Report Operational Issues Financial Investigations Guidance**. June 2012. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media>. Acesso em: 13 mar. 2018.

Apresentado e definido o conceito de investigação financeira, diferenciaremos, agora investigação financeira de **investigação patrimonial**.

Investigação financeira é o gênero do qual a investigação patrimonial é espécie<sup>256</sup>. É uma de suas facetas e tem como foco recuperar ativos.

Pode ser definida como

o conjunto de medidas encetadas, paralela e simultaneamente à investigação do crime, para identificar direitos, valores e bens, móveis e imóveis, presentes e passados, adquiridos com o produto da prática espúria, seja por investigados, seja por seus familiares, intermediários, pessoas jurídicas e sócios “de direito” ou “de fato”, desde que haja indicativo de que os bens em seus nomes sejam instrumentos, proveitos e produtos do crime que se investiga<sup>257</sup>.

Após identificar os ativos, por intermédio da coleta e análise das informações, seguem-se as medidas constritivas cautelares que, com o trânsito em julgado condenatório, assegurarão o confisco<sup>258</sup> e a reparação do dano<sup>259</sup>. Busca, portanto, identificar os produtos, instrumentos e proveitos do crime para servir de subsídio à propositura de medidas assecuratórias que visem a uma futura declaração de perda de bens.

A investigação patrimonial tem como escopo apurar o patrimônio angariado com as práticas criminosas. Diversamente de uma investigação tradicional, focada na autoria e na materialidade do delito<sup>260</sup>, a investigação patrimonial projeta-se, muitas vezes, para além dos alvos elencados no início da investigação.

Outra questão importante que permeia a investigação patrimonial é o seu *timing*: deve ser desenvolvida, quase sempre, salvo situações excepcionais, em paralelo à investigação do delito e, preferencialmente, com o uso do contraditório diferido. Destaca-se, pois, a relevância da fase pré-processual<sup>261</sup>. É importante essa sincronia entre as investigações porque, se deixada para ser levada a efeito durante a fase processual, e após o conhecimento dos investigados, a investigação patrimonial estará fadada ao fracasso, diante do iminente risco da dissipação dos bens e valores obtidos ilicitamente.

<sup>256</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão. 2. **Roteiro de atuação**: persecução patrimonial e administração de bens /2ª Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal e 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, 2017, 295 p. Série roteiros de atuação, p. 41. Disponível em: <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/handle/11549/111167>. Acesso em: 10 mar. 2018.

<sup>257</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Persecução patrimonial e administração de bens**/2ª Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal e 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, Combate à corrupção. Brasília: MPF, 2017. 295 p. Série roteiros de atuação, 9. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacaoMINIs/roteiro-atuacoes>. Acesso em: 20 mar. 2018.

<sup>258</sup> BRASIL. Código Penal. Art. 91, II.

<sup>259</sup> BRASIL. Código Penal. Art. 91, I.

<sup>260</sup> BRASIL. Código de Processo Penal. Art. 4º.

<sup>261</sup> ESSADO, Tiago Cintra. **A perda de bens e o novo paradigma para o processo penal brasileiro**. São Paulo. 2014. Tese (Doutorado em Direito Processual), Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014, p. 128.

A ausência de uma investigação patrimonial nos crimes que tem como móvel o lucro significa uma resposta incompleta à sociedade e permite a retroalimentação das organizações criminosas.

Há dois tipos de investigação patrimonial, classificadas a partir de seu objetivo: criminal, se tiver por escopo instrumentalizar medida cautelar penal e civil, se tiver como intento instruir investigação de atos de improbidade administrativa. Na investigação patrimonial penal, a atribuição é concorrente entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária. Já na investigação patrimonial cível, a atribuição cinge-se ao Ministério Público e aos órgãos legitimados para a propositura da respectiva ação.

Outro aspecto que merece destaque quanto à investigação patrimonial é seu necessário caráter proativo, conforme observa Tiago Cintra Essado<sup>262</sup>:

A perspectiva de se aplicar a perda de bens [...] permite concluir que a investigação do patrimônio suspeito deve assumir um caráter proativo. Sempre que presentes a comprovação da materialidade delitiva e os indícios de autoria quanto à determinada espécie de crime que represente potencial lucrativo, caberá à Polícia e ao Ministério Público partir para a verificação de aspectos patrimoniais do agente ou grupo criminoso. E isso guarda conformidade com o próprio sistema inserido a partir da Lei de Lavagem de Dinheiro, com a instituição do Centro (sic) de Controle de Atividades Financeiras (COAF), órgão com atribuição de receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de lavagem de dinheiro (art. 14). Essa fonte legal de informações deve ser utilizada durante a investigação patrimonial.

Essa proatividade é também ressaltada pelo GAFI, em seu manual sobre questões operacionais em investigações financeiras<sup>263</sup>, ao afirmar:

Uma investigação patrimonial paralela é conduzida de modo proativo quando identifica o produto dos crimes sob investigação em tempo hábil para serem alvo de medidas que resultem em sua apreensão/restrição. Isso garante que os ativos não se dissipem ou desapareçam e evitará a infiltração dos lucros ilícitos na economia lícita, removendo assim, o instrumento para o cometimento de futuros crimes. A prática contribui assim para sustentar o princípio, tanto na lei como na sociedade, que ninguém deve se beneficiar do crime<sup>264</sup>.

<sup>262</sup> ESSADO, Tiago Cintra. **A perda de bens e o novo paradigma para o processo penal brasileiro**. São Paulo, 2014. Tese (Doutorado em Direito Processual), Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014, p. 132.

<sup>263</sup> Ver Recomendação 30 do GAFI: “Os países deveriam garantir que as autoridades de investigação e de aplicação da lei designadas sejam responsáveis por investigações de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo dentro da estrutura nacional ALD/CFT. Pelo menos nos casos relacionados aos crimes que geram produtos relevantes, essas autoridades de investigação e de aplicação da lei designadas deveriam conduzir uma investigação financeira paralela proativa quando investigarem crimes de lavagem de dinheiro, crimes antecedentes a ela associados e financiamento do terrorismo. Disponível em: <http://www.coaf.fazenda.gov.br>. Acesso em: 19 mar. 2018.

<sup>264</sup> 22. Conducting a parallel financial investigation of the predicate offence is being proactive, as it identifies the proceeds of the crimes currently under investigation for seizure/restraint. It therefore ensures that the assets will not dissipate/disappear and prevents the infiltration of illegal profits into the legal economy, thereby removing the instrument for committing future crimes. The practice thus contributes to upholding the principle in both law and society that no person should benefit from crime.” FATF. **Report Operational Issues Financial Investigations Guidance**. June 2012. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media>. Acesso em: 13 mar. 2018.

A proatividade na investigação patrimonial guarda estreita relação, pois, com a criação de UIF's, os países são capazes de desenvolver uma atividade de inteligência financeira eficaz e trocar informações. Significa também que as autoridades possam se valer das UIF's para solicitar informações relevantes durante uma investigação. É o que se viu ao tratarmos da UIF brasileira, o COAF.

Em síntese, **inteligência financeira, investigação financeira e investigação patrimonial** são atividades diferentes, com objetivos próprios. Inteligência financeira é a atividade realizada pelo COAF, que tem como uma de suas finalidades receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas na Lei de Lavagem de Dinheiro. Já a **investigação financeira** significa o resultado das diligências realizadas sobre as questões financeiras relacionadas à atividade criminal. O principal objetivo de uma investigação financeira é identificar e documentar o movimento do dinheiro durante o curso da atividade criminal. Por fim, a **investigação patrimonial**, espécie do gênero investigação financeira.

#### **4.5 O inter-relacionamento da atividade de inteligência com processo penal**

Este capítulo analisará a interface entre a atividade de inteligência e o processo penal, com o objetivo de dar resposta aos seguintes questionamentos: a atividade de inteligência pode ser utilizada no processo penal? Se sim, em que limites? Como ela pode auxiliar no combate às organizações criminosas e em crimes graves como o terrorismo? Há parâmetros para a interface entre essas atividades?

Essa interface da atividade de inteligência com o processo penal pode se analisada sob duas óticas distintas: a primeira delas diz respeito à possibilidade de utilização de um produto de inteligência no processo penal; trata da inserção de um relatório ou análise produzido por uma agência de inteligência, assim considerada como tal, no âmbito do processo penal. Exemplo dessa primeira interface é o que ocorre com o RIF: é produzido pelo COAF, que é uma UIF, integra o SISBIN<sup>265</sup> e seu produto é um relatório de inteligência. Embora tenha sido produzido por um organismo de inteligência, sua função primordial guarda intensa relação com a persecução penal e, como visto, tem sido utilizado para iniciar as investigações, propor cautelares e até mesmo como argumento de prova em sentenças judiciais. Essa interface da atividade de inteligência com o processo penal já foi

---

<sup>265</sup> Ver: Art. 4º, VII do Decreto n. 4.376/2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei n. 9.883/1999.

parcialmente abordada quando se tratou da evolução da jurisprudência sobre a utilização do RIF no processo penal.

O outro aspecto sobre a interface da atividade de inteligência e o processo penal diz respeito à possibilidade ou não de se chamar de “inteligência” as informações produzidas de acordo com o ciclo de inteligência, mas por órgão encarregado da persecução penal. Na primeira abordagem, tratamos de um produto feito por uma agência, em relação à qual não há qualquer dúvida que integre o sistema de inteligência, como o SISBIN no Brasil. Já aqui, no segundo aspecto, estamos tratando da inteligência criminal. É possível chamar a análise realizada com o objetivo de instruir investigação ou ação penal como “inteligência”?

Para contribuir com a discussão, a unidade abordará a relação entre inteligência e processo penal, passando pela diferenciação entre atividade de inteligência e produção probatória, e, por fim, verificará se o uso de um produto da atividade de inteligência financeira (RIF) no âmbito do processo penal está em consonância com os princípios processuais penais brasileiros e, em caso positivo, qual seu *standard* probatório.

Essas questões não são apenas de ordem teórica, mas possuem grande aplicabilidade prática, como foi visto em capítulo próprio, no qual se discorreu sobre a natureza jurídica do RIF.

Habitualmente, as atividades de inteligência desenvolvidas pelos serviços secretos costumavam manter-se nitidamente separadas da investigação penal e alheias ao processo penal. Isso porque se considerava que esses âmbitos não deveriam se mesclar porque possuem campos de atuação diversos, fins e métodos diferentes<sup>266</sup>.

Cabe aos serviços de inteligência a tarefa de reconhecer, com base em elementos concretos, ameaças presentes e futuras à ordem jurídica e ao Estado Democrático de Direito e alertar as autoridades sobre tais ameaças. Já à polícia judiciária incumbe a tarefa de compilar informação relativa a delitos, visando eventual propositura de ação penal perante um juízo competente. Os serviços de inteligência não têm como objetivo investigar delitos e a polícia não visa compilar informação de ameaças ao Estado, de maneira que são distintas as tarefas atribuídas aos diferentes serviços e a maneira como são desenvolvidas. Por essa razão, levantou-se entre eles um muro divisor. A informação dos serviços de inteligência é essencialmente secreta; a informação da polícia judiciária está submetida ao

---

<sup>266</sup> WINTER, Lorena Bachmaier. **Terrorismo, proceso penal y derechos fundamentales**. Madrid - Barcelona - Buenos Aires - São Paulo: Marcial Pons, 2012, p. 50.



controle judicial como prova penal, em um devido processo legal perante um juízo ou tribunal competente<sup>267</sup>.

Diante desta fronteira, não se admitia que os resultados das investigações de agentes de inteligência pudessem ser trazidos para o processo penal. Nesse sentido, Lorena Bachmaier Winter pontua sobre o necessário equilíbrio de poderes:

Esa estricta separación de ámbitos entre los servicios de seguridad – con competencia en el ámbito de la prevención y la seguridad nacional – y los servicios de policía criminal con funciones en el ámbito de la investigación penal, respondía a la búsqueda de un equilibrio de poderes que se consideraba necesario para el respeto de los principios del Estado de derecho<sup>268</sup>.

Observa-se, no entanto, uma paulatina e gradual aproximação da atividade de inteligência com o processo penal. Conforme esclarece Fabio Ramazzini Bechara, “a transformação do processo penal é impulsionada por essa nova realidade cujo objeto é caracterizado pela multidisciplinaridade, o que motiva a extensão e a intercessão com a atividade de inteligência”<sup>269</sup>.

A atividade de inteligência com fins preventivos adquiriu maior relevância com os fenômenos criminais graves, como o terrorismo e a criminalidade organizada.

A par do conceito de inteligência e das categorias de inteligência já abordados nesta pesquisa, oportuno retomar o conceito de inteligência criminal nos termos concebidos pelo Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime (UNODC), pois é o que guarda interface mais evidente com a atividade de investigação. Adotando um viés eminentemente prático sobre a atividade de inteligência, o Manual para Analistas de Inteligência Criminal<sup>270</sup> traz as seguintes definições:

**Informação:** conhecimento em forma bruta; coleção de dados de qualquer natureza e formato.

<sup>267</sup> VERVAELE, J. A. E. **Terrorismo e intercambio de información entre los servicios de inteligencia y las autoridades de investigación judicial en los Estados Unidos y en los países bajos: derecho penal de emergencia?** 2010. Disponível em: <https://dspace.library.uu.nl>. Acesso em: 10 jun. 2019, p. 193-194.

<sup>268</sup> WINTER, Lorena Bachmaier. **Terrorismo, proceso penal y derechos fundamentales**. Madrid - Barcelona - Buenos Aires - São Paulo: Marcial Pons, 2012, p. 55. Em tradução livre: “essa estrita separação entre os serviços de inteligência – com competência no âmbito da prevenção e da segurança nacional – e os serviços de polícia criminal com funções no âmbito da investigação penal respondia a um equilíbrio de poderes que se considerava necessário para o respeito aos princípios de um Estado de Direito.”

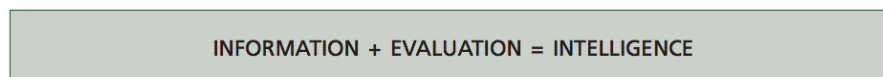
<sup>269</sup> BECHARA, Fábio Ramazzini; SMANIO, Gianpaolo Poggio. Ministério Público e estratégia de investigação no caso Lava Jato: legalidade e eficácia probatória da informação de inteligência financeira. In: (coord.) AMBOS, Kai; ZILLI, Marcos; MENDES, Paulo de Sousa. **Corrupção** – ensaios sobre a Operação Lava Jato. São Paulo: Marcial Pons; CEDPAL, 2019, p. 61.

<sup>270</sup> UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Criminal intelligence** – manual for analysts. New York, 2011. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em: 20 maio 2019, p.1.

**Inteligência:** informação capaz de ser compreendida, informação com valor agregado, ou informação avaliada quanto à fonte e à confiabilidade. São dados trabalhados e em relação aos quais foi adicionado valor e significado.

Deste modo:

Figura 7 – Inteligência segundo UNODC



Fonte: UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Criminal intelligence** – manual for analysts. New York, 2011. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em: 20 maio 2019, p. 1.

A palavra inteligência pode ser usada para descrever o processo de interpretação da informação para atribuir-lhe um sentido. Também é utilizada para descrever um grupo ou um departamento que lida e processa esse tipo de informação ou, por fim, descrever o produto da atividade desse departamento.

O processo de análise de inteligência criminal envolve, portanto, a coleta, o processamento e a valoração de informação com o escopo de auxiliar o tomador de decisão.

Nesse sentido, o termo inteligência não é tratado em seu sentido estrito, como inteligência de Estado apenas, mas em sua concepção mais ampla. Trata-se de funções de suporte para tomada de decisão em qualquer âmbito: nos governos, no meio empresarial e em organizações sociais. Segundo Marco Cepik, “nessa acepção ampla, inteligência é o mesmo que conhecimento ou informação organizada”<sup>271</sup>. Por isso o Manual para Analistas de Inteligência Criminal da UNODC<sup>272</sup> se refere à inteligência como “informação processada”.

Importante lembrar que, como inteligência sempre envolve um grau de interpretação, envolve também um grau de risco e subjetivismo, que diminuem conforme aumenta a qualidade e a quantidade de informação.

<sup>271</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia:** agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 28.

<sup>272</sup> UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Criminal intelligence** – manual for analysts. New York, 2011. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em: 20 maio 2019, p. 9.

A análise criminal de inteligência está diretamente relacionada ao surgimento do crime organizado no formato em que se apresenta atualmente.<sup>273</sup> Como visto, o crime, com o advento da globalização, deixou de ser praticado por apenas um ou dois indivíduos e passou a ser praticado, rotineiramente, por associações ou organizações criminosas, adquirindo também uma feição coletiva e global.

Desse modo, o uso efetivo de inteligência criminal passou a ser fundamental em qualquer unidade de investigação de crime organizado ou associações criminosas. Embora as atividades sejam diferentes, o uso da inteligência na investigação criminal também permite o manejo adequado e eficiente dos recursos materiais e humanos disponíveis, economizando tempo precioso dos investigadores e demais atores jurídicos. Além disso, também ajuda no desenvolvimento estratégico de planos para solucionar problemas atuais e evitar problemas futuros, antecipando-os.

O uso adequado da análise de inteligência criminal também permite às autoridades legais uma resposta proativa ao fenômeno da criminalidade<sup>274</sup>. Permite identificar e mapear grupos de criminosos que agem em certas áreas. Uma vez identificado o *modus operandi*, as autoridades podem verificar tendências e evitar futuras práticas criminosas.

É certo que os serviços de inteligência sempre ocuparam um papel importante envolvendo a compreensão, a identificação e a detecção de ameaças terroristas. Agora, eles ocupam praticamente posição primordial na luta contra o terrorismo, a ponto de sua atividade ser considerada imprescindível quando se trata de investigação desse tipo de delito<sup>275</sup>.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 causaram comoção mundial. A sociedade ocidental, sob a perspectiva sociológica, se deu conta de que estava exposta a um novo tipo de risco, mais concreto, com potencial para burlar os mais avançados sistemas de segurança mundial, com capacidade para atacar em qualquer parte do mundo e produzir um número indeterminado de vítimas, de forma totalmente inesperada. Expôs a

---

<sup>273</sup> UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Criminal intelligence** – manual for analysts. New York, 2011. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em: 20 maio 2019, p. 7.

<sup>274</sup> UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Criminal intelligence** – manual for analysts. New York, 2011. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em: 20 maio 2019, p. 7.

<sup>275</sup> WINTER, Lorena Bachmaier. **Terrorismo, proceso penal y derechos fundamentales**. Madrid - Barcelona - Buenos Aires - São Paulo: Marcial Pons, 2012, p. 46.

vulnerabilidade da sociedade ocidental e, paralelamente, criou uma sensação geral de alarme e de insegurança<sup>276</sup>.

A troca de informações de inteligência entre os países, antes rechaçada por conta de princípios como a compartimentação dos dados, passa a ter importância vital para se identificar e conter possíveis atos terroristas antes que eles sejam cometidos<sup>277</sup>.

Em especial nesse tipo de delito uma boa atuação não significa apenas punir os atos terroristas, mas evitar que eles aconteçam. Assim, é necessário identificar grupos e atividades em sua fase preparatória e atuar o quanto antes. A magnitude dos danos causados tem, pois, originado uma demanda maior de prevenção.<sup>278</sup>

Lorena Bachmeier Winter aponta três razões principais para o crescente papel dos serviços de inteligência na luta contra certos fenômenos criminais, com um sensível aumento da troca de informações entre serviços de inteligências e órgãos de investigação e conseqüentemente, com uma aproximação maior entre atividade de inteligência e processo penal<sup>279</sup>.

O primeiro deles foi gerado pelo desenvolvimento tecnológico, que facilitou o acesso das unidades de inteligência a múltiplas bases de dados e a grandes quantidades de informação. É evidente que diante da imensa quantidade de informações disponíveis hoje, no que se chama *e-sociedade* – sociedade pós-moderna, sociedade de informação – é fundamental uma capacidade adequada para coletar e processar essa quantidade imensa de informação. A partir do momento em que as unidades de inteligência coletam e tratam informação, aumenta significativamente seu papel na luta contra certos fenômenos criminais e sua importância se torna evidente.

O segundo fator para a crescente relevância dos serviços de inteligência na luta contra certos fenômenos criminais, conforme apontado pela autora, reside no fato de que, obtida e processada essa grande quantidade de informação pelo serviço de inteligência, isso não será apenas útil, mas em muitas ocasiões, essencial para o desenvolvimento adequado do processo. Sem essas informações, não é possível cogitar uma resposta penal adequada.

---

<sup>276</sup> DURÁN, Manuel Carrasco. Medidas antiterroristas y Constitución, tras el 11 de septiembre de 2001. In: **Terrorismo, democracia y seguridad, en perspectiva constitucional**. 2010. Disponível em: <https://www.tirant.com>. Acesso em: 23 maio 2019, p. 13.

<sup>277</sup> INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. **Assessing damage, urging action**: report of the eminent jurists panel on terrorism, counter-terrorism and human rights. Geneve, 2009. Disponível em: <https://www.icj.org>. Acesso em: 21 maio 2019, p. 67.

<sup>278</sup> WINTER, Lorena Bachmaier. **Terrorismo, proceso penal y derechos fundamentales**. Madrid - Barcelona - Buenos Aires - São Paulo: Marcial Pons, 2012, p. 8.

<sup>279</sup> WINTER, Lorena Bachmaier. **Terrorismo, proceso penal y derechos fundamentales**. Madrid - Barcelona - Buenos Aires - São Paulo: Marcial Pons, 2012, p. 46.

Por isso, são criadas unidades de inteligência na polícia judiciária e simultaneamente atribuídas funções de investigação de certos delitos (ex. terrorismo) aos serviços de inteligência<sup>280</sup>. Paulatinamente, ambos os serviços vão adquirindo funções atípicas: os serviços de inteligência passam a investigar e as unidades de investigação criminal passam a executar atividades típicas de inteligência. Cada vez mais essas atividades se misturam e se inter-relacionam.

O terceiro e último tópico para o incremento da relevância da atividade de inteligência no processo penal apontado pela autora está consubstanciado na tipificação dos delitos de risco, nos crimes de perigo e na miríade de atuações prévias relacionadas ao crime de terrorismo<sup>281</sup>. Nessa espécie de criminalidade, busca-se não somente punir os responsáveis, mas principalmente evitar que atos dessa natureza ocorram, ou seja, atuar antes do atentado – daí uma maior demanda de prevenção, consubstanciada em vigilância e tratamento de informação.

Por essas razões observa-se o papel crescente da atividade de inteligência no processo penal, notadamente para dar resposta adequada a fenômenos criminais graves, cuja dificuldade probatória acentua a discussão sobre a conveniência e a possibilidade de se articular mecanismos de cooperação e interface entre as duas atividades.

Essa abordagem é extremamente necessária, porque inteligência e processo penal nem sempre estão nitidamente separados e, de fato, estão mesclados quando se trata da apuração de determinados delitos<sup>282</sup>.

Assim, de todo conveniente estabelecer os limites e os mecanismos desta cooperação. Do contrário, ou seja, se não forem estabelecidas formas e fronteiras de cooperação entre estas atividades, corre-se o risco de desrespeitar o devido processo legal e de violar direito humanos.

É inegável o papel crucial das agências de inteligência no auxílio aos Estados para proteger seus cidadãos de ameaças terroristas e dos males da criminalidade grave e organizada.

No entanto, devem ser estabelecidos limites claros entre o papel e a atividade de inteligência e o processo penal e de que forma ocorre a interface entre estas atividades. A

---

<sup>280</sup> No Brasil as agências de inteligência não são dotadas de poderes de investigação criminal.

<sup>281</sup> WINTER, Lorena Bachmaier. **Terrorismo, proceso penal y derechos fundamentales**. Madrid - Barcelona - Buenos Aires - São Paulo: Marcial Pons, 2012, p. 47.

<sup>282</sup> WINTER, Lorena Bachmaier. **Terrorismo, proceso penal y derechos fundamentales**. Madrid - Barcelona - Buenos Aires - São Paulo: Marcial Pons, 2012, p. 49.

crescente importância das atividades de inteligência não pode permitir que sejam transmitidos poderes absolutos a esses organismos<sup>283</sup>.

Por exemplo, agências de inteligência, não raras vezes, são autorizadas por suas respectivas legislações nacionais a investigar crimes, executar medidas restritivas como busca e apreensões e interceptações telefônicas sem mandado judicial,<sup>284</sup> deter e prender pessoas para interrogatório ou prisão, especialmente em território estrangeiro<sup>285</sup>, e até vetar o acesso de determinadas pessoas a advogados.

É certo que essa não é a realidade nacional, mas o tema deve ser debatido para compreendermos como se dá, em outros países, o exercício das atividades de inteligência e sua interface com o processo penal.

É inegável, pois, que ameaças transacionais exigem cooperação entre agências e interface com a atividade probatória.

No entanto, ao mesmo tempo, ninguém pode negar que o segredo necessário para a efetivação da inteligência traz consigo riscos.

Nesse passo, o grande significado do papel das atividades de inteligência não pode permitir que sejam transmitidos poderes absolutos a esses organismos, para que não seja minada a separação dos poderes e desrespeitados o devido processo legal, tampouco

---

<sup>283</sup> Caso concreto que causa espécies quanto aos poderes das agências de inteligência é o do engenheiro de telecomunicações Maher Arar, que possuía nacionalidades canadense e síria. Ele foi detido no aeroporto JFK em New York quando em trânsito para sua residência no Canadá em setembro de 2002 por suspeita de ligação com o grupo terrorista Al-Qaeda. Ele foi preso, interrogado sem direito a um advogado e detido por 12 dias por autoridades americanas. Ele foi deportado para a Síria, onde foi preso por um ano e torturado seguidas vezes. Ele respondeu às questões para as autoridades síria e americanas da mesma forma e acabou por ser libertado na Síria, que não encontrou nenhuma ligação dele com células terroristas. O governo do Canadá reconheceu oficialmente a inocência de Arar e lhe pagou uma indenização pelo fato de ter fornecido às autoridades americanas informes de inteligência não confirmados que possivelmente o levaram à prisão pelas autoridades americanas. INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. **Assessing damage, urging action**: report of the eminent jurists panel on terrorism, counter-terrorism and human rights. Geneve, 2009. Disponível em: <https://www.icj.org>. Acesso em: 21 maio 2019. p. 83.

<sup>284</sup> “The US is not alone in authorising surveillance and intelligence-gathering without judicial authorisation. The Panel was informed of similar legislation having been introduced in Bangladesh,<sup>152</sup> Egypt,<sup>153</sup> the Russian Federation,<sup>154</sup> Sweden<sup>155</sup> and Uganda.<sup>156</sup> In addition to the critical importance of effective oversight (including judicial oversight) it is vital that there are clear legal thresholds as to when such powers can be used, and a sufficient level of suspicion needs to be present; this has not always been the case”. INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. **Assessing damage, urging action**: report of the eminent jurists panel on terrorism, counter-terrorism and human rights. Geneve, 2009. Disponível em: <https://www.icj.org>. Acesso em: 21 maio 2019, p. 70. Em tradução livre: “Os EUA não estão sozinhos na autorização de vigilância e coleta de informações sem autorização judicial. O Painel foi informado de que legislação semelhante foi introduzida em Bangladesh, no Egito, na Rússia, na Suécia e em Uganda. Além da importância crítica de uma fiscalização efetiva (incluindo supervisão judicial) é vital que haja limites legais claros sobre quando tais poderes podem ser usados, e um nível suficiente de suspeita precisa estar presente; isto nem sempre foi o caso.

<sup>285</sup> INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. **Assessing damage, urging action**: report of the eminent jurists panel on terrorism, counter-terrorism and human rights. Geneve, 2009. Disponível em: <https://www.icj.org>. Acesso em: 21 maio 2019, p. 73-75.

garantias e direitos individuais. Agências não devem ter poderes coercitivos em relação a pessoas e, caso o tenham, devem adotar o mesmo *standard* probatório do processo penal<sup>286</sup>.

Não obstante a paulatina aproximação entre a atividade de inteligência e a atividade de investigação, salutar para a efetiva atuação em relação a fenômenos criminais graves, não são poucos os autores que alertam para o risco de abusos.

A Comissão de Juristas Europeus 136, por exemplo, aponta três características da atividade de inteligência que podem aumentar esses riscos.

A primeira delas é o segredo inerente à atividade; ele é necessário e legítimo para que as operações de inteligência sejam secretas, e para que as agências de inteligência protejam suas fontes. O segundo potencial de abuso reside no fato de que muitas agências, pós 11 de setembro de 2001<sup>287</sup>, receberam novas atribuições, que lhes permitiram realizar atividades de vigilância e outras típicas de investigação criminal (ex. poderes de realizar detenção para interrogatório e prisões). Por último, mas não menos importante, o relatório aponta que o risco de abuso aumenta a partir do momento que aumentam as cooperações de inteligência entre agências de países distintos.

Daí a necessária diferenciação e separação entre ambas as atividades.

E deve, de fato, manter-se assim, salvo situações e hipóteses excepcionais.

Na Alemanha, por exemplo, os serviços de inteligência instituídos na década de 1950 tem como princípio a separação entre a atividade desenvolvida e a atividade de investigação criminal, em resposta direta ao terror policial estabelecido durante o nazismo<sup>288</sup>.

No Brasil, o aparato de inteligência policial, em especial o SNI, foi utilizado outrora preponderantemente para a repressão aos opositores políticos do regime militar. Esta circunstância dificultou<sup>289</sup> aos serviços de inteligência policial evoluírem para uma inteligência criminal que atendesse especificamente às demandas na área de segurança

---

<sup>286</sup> INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. **Assessing damage, urging action**: report of the eminent jurists panel on terrorism, counter-terrorism and human rights. Geneve, 2009. Disponível em: <https://www.icj.org>. Acesso em: 21 maio 2019, p. 67-68.

<sup>287</sup> Não é o caso do Brasil, já que a ABIN não tem poderes investigatórios.

<sup>288</sup> WINTER, Lorena Bachmaier. **Terrorismo, proceso penal y derechos fundamentales**. Madrid - Barcelona - Buenos Aires - São Paulo: Marcial Pons, 2012, p. 55. A autora esclarece: “devemos nos recordar que durante o regime nazista os serviços de investigação penal, a polícia de segurança pública e os serviços secretos se encontravam reunidos na unidade do Serviço Central de Segurança (Reichssicherheitshauptamt). Para evitar que se repetissem os excessos próprios de um Estado totalitário e repressivo, depois da Segunda Guerra Mundial se estabeleceu uma espécie de separação de poderes entre os serviços policiais e os serviços secretos de segurança nacional.” (tradução nossa).

<sup>289</sup> PACHECO, Denilson Feitoza. **Atividades de inteligência e processo penal**. Jornada Jurídica da Justiça Militar da União. Auditoria da 4ª CJM, v. 30, 2005. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/08/revista1.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2018, p. 11.

pública e às funções policiais, o que já estava em pleno desenvolvimento em outros organismos de inteligência de outros países.

Portanto, deve restar clara a diferença entre o papel da atividade de inteligência e a atividade investigativa, quando, em quais condições, âmbito e alcance elas podem se misturar. Em princípio, são atividades diferentes que não devem ser confundidas. No entanto, não se pode fechar os olhos para a realidade de fato: nem sempre essa fronteira é clara, de modo que na apuração de certos delitos elas se misturam. Por ocorrer na prática, importante discutir como e em quais limites se dá a interface entre essas duas atividades, sempre utilizando como parâmetro os princípios constitucionais da atividade probatória<sup>290</sup>.

John Vervaele examina como os Estados Unidos realizam o intercâmbio de informações entre as autoridades de investigação e os serviços de inteligência<sup>291</sup>.

Nos Estados Unidos, desde antes de 11 de setembro de 2001, já existia uma ampla possibilidade de levar informações de inteligência para o processo penal. Havia, no entanto, o que se chamava de processo de minimização: a informação de inteligência somente poderia ser utilizada quando fosse crucial para valoração de inteligência estrangeira. Um componente clássico da minimização era o chamado “muro de exame de informação” (*the information-screening wall*), no qual um funcionário do Ministério da Justiça, que não integrava nem a inteligência, nem o sistema de Justiça, examinava o produto da inteligência e selecionava isoladamente as partes que seriam utilizadas como prova. Era proibido todo intercâmbio direto de informação<sup>292</sup>.

Deste modo, produto da atividade de inteligência já poderia ser considerado como prova no processo penal. Mesmo no período antes 11 de setembro de 2001 já eram admitidas a prova secreta e o ingresso de prova nos autos “a portas fechadas”, em alguns casos com júízos secretos e sentenças secretas<sup>293</sup>.

---

<sup>290</sup> VERVAELE, J. A. E. **Terrorismo e intercambio de información entre los servicios de inteligencia y las autoridades de investigación judicial en los Estados Unidos y en los países bajos: derecho penal de emergencia?** 2010. Disponível em: <https://dspace.library.uu.nl>. Acesso em: 10 jun. 2019, p. 193-194.

<sup>291</sup> VERVAELE, J. A. E. **Terrorismo e intercambio de información entre los servicios de inteligencia y las autoridades de investigación judicial en los Estados Unidos y en los países bajos: derecho penal de emergencia?** 2010. Disponível em: <https://dspace.library.uu.nl>. Acesso em: 10 jun. 2019, p. 200-202; 208-211. A estrutura relatada por Vervaele em relação aos EUA e aos Países Baixos é sobremaneira distinta da brasileira, pois, como visto, a ABIN, recentemente criada, não foi dotada de poderes de investigação como ocorre nesses países, em razão da caracterização do anterior serviço de inteligência – o SNI – como polícia política. Quando a ABIN foi instituída, não foi dotada de poderes fortes como ocorre em outros países – MI-6, Mossad, FBI, CIA etc. Assim, um comparativo do que se verá adiante com a realidade brasileira é impraticável.

<sup>292</sup> VERVAELE, J. A. E. **Terrorismo e intercambio de información entre los servicios de inteligencia y las autoridades de investigación judicial en los Estados Unidos y en los países bajos: derecho penal de emergencia?** 2010. Disponível em: <https://dspace.library.uu.nl>. Acesso em: 10 jun. 2019, p. 197.

<sup>293</sup> VERVAELE, J. A. E. **Terrorismo e intercambio de información entre los servicios de inteligencia y las autoridades de investigación judicial en los Estados Unidos y en los países bajos: derecho penal de emergencia?** 2010. Disponível em: <https://dspace.library.uu.nl>. Acesso em: 10 jun. 2019, p. 207.



Após os eventos de 11 de setembro de 2001 nos EUA, o paradigma da segurança implodiu as já escassas garantias do direito penal clássico. São possíveis, no sistema americano, investigações secretas e fluxo – agora livre – de informação de inteligência para o processo penal. A justiça penal é cada vez menos pública e a decisão relativa à obtenção do uso da prova se adota com uma ampla margem de discricionariedade.<sup>294</sup>

O autor ainda colaciona casos em que o Tribunal Europeu de Direitos Humanos foi chamado a se manifestar sobre a admissibilidade da prova de inteligência no processo penal. O TEDH considera a questão probatória como de direito nacional, portanto, só se pronunciou sobre alguns aspectos que em tese afetam um juízo justo, como a utilização do testemunho anônimo como fonte exclusiva de prova, a legalidade do informe de inteligência para servir de base para “suspeita razoável” e o uso de prova secreta.<sup>295</sup>

A suspeita razoável serve, em muitos países europeus, para que os serviços de inteligência efetuem detenções por curtos períodos de tempo. No entanto, elas podem ser apreciadas pelos tribunais europeus. Incumbe ao serviço de inteligência convencer o tribunal acerca da existência da “suspeita razoável” que fundamentou a detenção. Sobre a utilização de provas secretas, o TEDH reconheceu a importância do livre acesso à prova por ambas as partes, mas também reconheceu que o acesso à prova não é um direito absoluto e que ele pode conflitar com outros interesses, por exemplo, a segurança nacional, a proteção de testemunhas e de fontes de prova, do *modus operandi* operacional, dentre outros. Nesse caso específico, o tribunal aceitou a prova secreta porque essa limitação ao direito de defesa foi compensada por procedimentos que asseguraram a paridade de armas, compensando a parte. A compensação da prova foi assegurada pelo juiz sentenciador porque a informação secreta não formava parte do cerne do caso, mas apenas uma pista obtida a partir de escutas telefônicas. Era apenas uma das provas, e de menor valor, para o julgamento do caso<sup>296</sup>.

Essas realidades, americanas e europeias, quanto ao ingresso da atividade de inteligência como prova no processo penal, não integram a realidade nacional já que, como visto, a ABIN não tem poderes investigatórios. A operação “Castelo de Areia”, por

---

<sup>294</sup> VERVAELE, J. A. E. **Terrorismo e intercambio de información entre los servicios de inteligencia y las autoridades de investigación judicial en los Estados Unidos y en los países bajos: derecho penal de emergencia?** 2010. Disponível em: <https://dspace.library.uu.nl>. Acesso em: 10 jun. 2019, p. 208.

<sup>295</sup> VERVAELE, J. A. E. **Terrorismo e intercambio de información entre los servicios de inteligencia y las autoridades de investigación judicial en los Estados Unidos y en los países bajos: derecho penal de emergencia?** 2010. Disponível em: <https://dspace.library.uu.nl>. Acesso em: 10 jun. 2019, p. 218.

<sup>296</sup> VERVAELE, J. A. E. **Terrorismo e intercambio de información entre los servicios de inteligencia y las autoridades de investigación judicial en los Estados Unidos y en los países bajos: derecho penal de emergencia?** 2010. Disponível em: <https://dspace.library.uu.nl>. Acesso em: 10 jun. 2019, p. 221.

exemplo, foi anulada em razão da participação de servidores da ABIN em atividades típicas de investigação criminal. O nível nacional de discussão acerca da aceitabilidade de informes de inteligência no processo penal é bem mais simples e restringe-se ao ingresso de dados, como ocorre com o relatório de inteligência financeira do COAF.

Para que o produto da atividade de inteligência ingresse no processo penal com *standard* probatório, na concepção de John Vervaele, ele necessariamente, deve: 1) evitar que o Estado se veja obrigado a revelar informações secretas em razão de segurança nacional; 2) garantir o acesso dessa informação às partes do processo; 3) estabelecer casos em que essa informação não pode ser revelada por questões de segurança nacional; 4) levar ao processo penal a informação de inteligência classificada, minimizando os riscos da publicidade ao mesmo tempo em que se articulam normas específicas para a defesa.

Respeitados esses parâmetros, o produto da atividade de inteligência pode ser admitido, em hipóteses excepcionais, no processo penal. Em relação ao tema objeto deste estudo, o produto de inteligência financeira produzido pelo COAF atende a tais requisitos.

## 5 DA PESQUISA REALIZADA – O PAPEL DA INVESTIGAÇÃO FINANCEIRA NO BRASIL

### 5.1 Apresentação do tema

A investigação financeira, conforme visto em capítulo próprio, é uma disciplina investigativa preocupada em explorar as finanças relacionadas à atividade criminal<sup>297</sup> (Financial Action Task Force, 2012), com os objetivos de identificar a extensão das redes criminosas e/ou a escala da criminalidade, além de identificar e rastrear o produto do crime, fundos terroristas ou angariar quaisquer outras provas que possam ser usadas em processos criminais.

Uma investigação financeira pode auxiliar todos os estágios da persecução penal, desde o inquérito policial ou procedimento investigatório criminal até a fase de execução. Pode angariar provas da infração penal, identificar outros crimes não vislumbrados no início da investigação e auxiliar na recuperação de ativos obtidos de modo criminoso.

No entanto, a investigação financeira também deve ser utilizada para dar suporte a outras investigações criminais não relacionadas, necessariamente, com crimes ou delitos financeiros. É uma importante ferramenta subutilizada. Nesse sentido, relatório publicado pelo Reino Unido<sup>298</sup> relatou que o uso de investigações financeiras para outros crimes também foi útil e às vezes, imprescindível.<sup>299</sup>

Uma investigação financeira é capaz de identificar estilo de vida, deslocamentos de vítimas e criminosos. Isso implica que esse tipo de investigação pode auxiliar outras espécies de investigação, como por exemplo, prática de homicídios e localização de pessoas desaparecidas e crimes contra a dignidade sexual.

Ademais, uma investigação financeira pode também ser vista como um meio mais econômico para realizar determinadas diligências. Por exemplo, em caso de vigilância móvel e campanhas, emprega-se uma série de agentes e recursos materiais e humanos.

---

<sup>297</sup> FATF (2012-2018), **International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation**. FATF, Paris, France. Disponível em: [www.fatf-gafi.org/recommendations.html](http://www.fatf-gafi.org/recommendations.html). Acesso em: 31 maio 2019, p. 97. “A ‘financial investigation’ means an enquiry into the financial affairs related to a criminal activity, with a view to: \*identifying the extent of criminal networks and/or the scale of criminality; \* identifying and tracing the proceeds of crime, terrorist funds or any other assets that are, or may become, subject to confiscation; and \*developing evidence which can be used in criminal proceedings.”

<sup>298</sup> GALE, Eleanor; KELLY, Jessica. **Exploring the role of the financial investigator**. Report. Disponível em: <https://www.gov.uk>. Acesso em: 31 maio 2019, p. 9.

<sup>299</sup> GALE, Eleanor; KELLY, Jessica. **Exploring the role of the financial investigator**. Report. Disponível em: <https://www.gov.uk>. Acesso em: 31 maio 2019, p. 10.

Eventualmente, dados com deslocamentos podem ser obtidos por intermédio de uma investigação financeira<sup>300</sup>.

No escopo do desenvolvimento desse trabalho acadêmico, foi realizada uma pesquisa, descrita a seguir, para analisar o papel da investigação financeira no processo penal, buscando resposta para alguns desses questionamentos: Qual o perfil do investigador financeiro? Qual o nível de utilidade de uma investigação para paralisar a atividade criminosa? E qual o nível de utilidade para identificar lavagem de dinheiro? É possível utilizar a investigação financeira para elucidar crimes não econômicos?

O presente trabalho apresenta os produtos elaborados a partir de estudo desenvolvido com profissionais, denominados aqui de investigadores financeiros<sup>301</sup>, que atuam diretamente em investigações financeiras realizadas por instituições diversas.

Percebeu-se como necessária a realização da pesquisa porque sentiu-se falta de estudos empíricos no Brasil sobre o tema.

Para suprir essa lacuna, recorreu-se inicialmente à literatura estrangeira. No entanto, apenas a leitura das pesquisas estrangeiras não foi suficiente para responder aos questionamentos próprios da realidade nacional. Daí a realização da pesquisa, para cotejá-la com as outras já realizadas em outras partes do globo, que serão citadas ao longo da análise, de forma comparativa.

O exame teve como finalidades principais:

I – realizar um diagnóstico sobre as características desse profissional, abrangendo desde sua área de formação, instituição na qual trabalha, Estado em que atua, nível acadêmico, tempo na função atual, até suas percepções quanto à utilidade das investigações financeiras;

II– apresentar um retrato fidedigno dos casos concretos em que estes profissionais atuaram e, principalmente, o resultado atingido, para medir o grau de efetividade dessas investigações;

III – comparar as impressões dos profissionais brasileiros com profissionais da mesma área de outros países;

---

<sup>300</sup> GALE, Eleanor; KELLY, Jessica. **Exploring the role of the financial investigator**. Report. Disponível em: <https://www.gov.uk>. Acesso em: 31 maio 2019, p. 9.

<sup>301</sup> Não existe o cargo de “investigador financeiro” no serviço público. Para fins deste trabalho, adotamos o presente termo para designar qualquer profissional que direta ou indiretamente, contribua ou realize atividades relacionadas a investigações financeiras para qualquer finalidade, como por exemplo, peritos, analistas, promotores de justiça, delegados de polícia, auditores, procuradores etc.

IV – apresentar propostas para maior efetividade das investigações financeiras, e melhorar o aproveitamento de seu potencial.

Quanto aos dois primeiros objetivos – realizar um diagnóstico sobre as características do profissional e apresentar um retrato fidedigno dos casos concretos nos quais atuaram – foi enviado um questionário aos atores envolvidos, compilados os dados e analisados.

O terceiro objetivo, comparar as percepções dos profissionais brasileiros com profissionais estrangeiros, foi alcançado por intermédio do cotejo dos dados do questionário com outras pesquisas internacionais realizadas com o mesmo escopo.

Como referência, podemos citamos as pesquisas “The contribution of financial investigation to tackling organised crime: a qualitative study”, de Rick Brown e “Exploring the Role of the Financial Investigator Report”, de Eleanor Gale and Jessica Kelly, que serviram de fio condutor para o trabalho realizado e permitiram comparar os dados ora levantados. Também foram pesquisados doutrina brasileira e estrangeira sobre investigações financeiras e manuais de entes como OECD e FATF/GAFI, dentre outros.

Quanto ao último objetivo – apresentar propostas para maior efetividade das investigações financeiras e melhorar o aproveitamento de seu potencial – foram analisados dados coletados, as Recomendações Internacionais FATF/GAFI sobre investigações financeiras e inferências a partir destes elementos, cujo resultado está materializado no capítulo final deste estudo.

A pesquisa gerou um rico conjunto de dados que deu origem, em capítulo próprio, a propostas para maior efetividade das investigações financeiras e patrimoniais, que levaram em consideração os resultados desta pesquisa, com o escopo de fomentar o debate sobre a melhor forma de enfrentar os desafios propostos e superar as dificuldades relatadas.

## **5.2 Metodologia**

Essa seção descreve o pano de fundo da pesquisa. Inclui as questões propostas aos profissionais, a metodologia utilizada, as limitações encontradas e as referências a pesquisas similares sobre o tema.

Pesquisa desenvolvida pelo Reino Unido<sup>302</sup>, por exemplo, concluiu que investigações financeiras têm efeito disruptivo em relação às atividades das organizações criminosas, especialmente em razão dos seus efeitos indiretos. Também provê material de inteligência para investigações que incluem:

- ✓ prova da atividade criminosa que está sendo investigada;
- ✓ identificação da extensão de um grupo criminoso;
- ✓ localização de bens utilizados pelo grupo criminoso ou por seus membros;
- ✓ identificação dos proprietários e usuários de imóveis;
- ✓ caracterização do estilo de vida das pessoas investigadas;
- ✓ localização de movimentos de indivíduos ao longo do tempo; e
- ✓ checagem de localização de pessoas em lugares determinados e em momentos determinados, principalmente para relacioná-los com o grupo criminoso investigado.

Estudo semelhante, também no Reino Unido<sup>303</sup>, chegou a conclusões parecidas, porém complementares:

- ✓ a investigação financeira é fundamental para se alcançar o efeito disruptivo em relação à criminalidade séria e organizada;
- ✓ a investigação financeira tem caráter impactante; essa é uma conclusão declinada tanto pelos próprios investigadores financeiros como por investigadores não financeiros.
- ✓ uma investigação financeira é mais comumente usada para investigar crimes econômicos e utilizada nas investigações envolvendo perda de bens.
- ✓ uma investigação financeira pode auxiliar a esclarecer crimes econômicos e não econômicos, como tráfico de drogas, *cybercrimes*, tráfico de seres humanos, localização de pessoas parecidas e crimes contra o patrimônio, dentre outros.
- ✓ Um dos maiores problemas apontados foi a falta de compreensão dos demais atores envolvidos em relação ao papel dos investigadores financeiros.

---

<sup>302</sup> BROWN, Rick; EVANS, Emily; WEBB, Sarah; HOLDAWAY, Simon; BERRY, Geoff; CHENERY, Sylvia; GREY, Brian; JONES, Mike. The contribution of financial investigation to tackling organised crime: a qualitative study. **Research Report 65**. Home Office, London. 2012. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk>. Acesso em: 01 jun. 2019, p.15.

<sup>303</sup> GALE, Eleanor; KELLY, Jessica. **Exploring the role of the financial investigator**. Report. Disponível em: <https://www.gov.uk>. Acesso em: 31 maio 2019.

Postas essas premissas, procurou-se investigar se os mesmos benefícios e desafios das investigações financeiras citadas nos estudos são enfrentados também pelos operadores brasileiros.

Foi elaborada pesquisa empírica<sup>304</sup> para checar se existe, também no Brasil, a possibilidade de se ampliar o espectro para o uso da investigação financeira, explorando como ela é usada e como poderá beneficiar investigações criminais.

Passemos agora a detalhar a metodologia. A primeira limitação é o fato de o Brasil ser um país de dimensões continentais, com 27 Estados Federativos e diversas instituições que realizam, em tese, investigações financeiras, aqui também, assim como nos estudos indicados, em seu sentido amplo.<sup>305</sup>

Para superar este limitador, optou-se por tentar obter, dentro do possível, o maior número de profissionais de diferentes áreas em diferentes estados da Federação.

Deste modo, a amostra foi selecionada a partir do contato com participantes da Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro (Rede-Lab), de contatos obtidos em grupos de combate à corrupção, como o Fórum de Combate à Corrupção (FOCCO-SP), além de agentes e analistas de promotorias dos Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado do Ministério Público de São Paulo.

Formulários semiestruturados foram encaminhados a profissionais que atuam na investigação financeira rotineiramente: analistas policiais, membros do Ministério Público, da Polícia Civil, da Polícia Federal, da Procuradoria do Estado, peritos/analistas técnicos científicos, analistas e oficiais de promotoria, analistas de diligências e agentes de serviço administrativo, dentre outros.

---

<sup>304</sup> Pesquisa empírica em direito: toda pesquisa empírica busca atingir um ou mais dentre esses objetivos: coletar dados para utilização do pesquisador; resumir e/ou organizar tais dados para que sejam compreendidos facilmente pelo leitor; fazer inferências descritivas ou causais e tirar conclusões a partir do que foi observado. EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito**: as regras de inferência. 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br>. Acesso em: 31 maio 2019, p. 23.

<sup>305</sup> Para fins dessa pesquisa, o conceito de investigações financeiras é o mesmo adotado pelo estudo BROWN, Rick; EVANS, Emily; WEBB, Sarah; HOLDAWAY, Simon; BERRY, Geoff; CHENERY, Sylvia; GRETTY, Brian; JONES, Mike. The contribution of financial investigation to tackling organised crime: a qualitative study. **Research Report 65**. Home Office, London. 2012. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk>. Acesso em: 01 jun. 2019. The term financial investigation refers here to the collection, analysis and use of 'financial' information (in its broadest sense) by law enforcement organisations. The main organisations undertaking this work are police forces, Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) and the Serious Organised Crime Agency (SOCA), although it should be noted that there are many other public sector organisations with an enforcement responsibility that undertake financial investigations." Em tradução livre: "o termo investigação financeira refere-se aqui à coleta, análise e utilização de informações 'financeiras' (no seu sentido próprio) pelas agências de aplicação da lei. As principais organizações que realizam este trabalho são as forças policiais, Sua Majestade, Receita e Alfândega (HMRC) e a Agência para o Crime Organizado Sérioso (SOCA), embora se deva notar que existem muitas outras organizações do setor público com responsabilidade de fiscalização que realizam investigações financeiras."

A abordagem consistiu em solicitar apoio para a pesquisa, respondendo ao questionário e participando de entrevistas. Dentre 317 membros da rede de contatos, obtivemos resposta de 57 pessoas, o que representa uma excelente amostra para pesquisa: diminui a margem de erro e eleva o nível de confiança.

Foram enviados os questionários a essas pessoas-chave e realizada análise comparativa de resultados com os estudos empíricos concluídos no Reino Unido.

Ao final, chegou-se a diversas conclusões sobre como potencializar o uso dessa ferramenta. É necessário abordar os desafios enfrentados pela investigação financeira, a fim de garantir que ela possa ser usada para alcançar uma maior efetividade durante as investigações criminais.

### **5.3 Análise das respostas**

Explanada a metodologia, passemos a analisar as respostas recebidas.

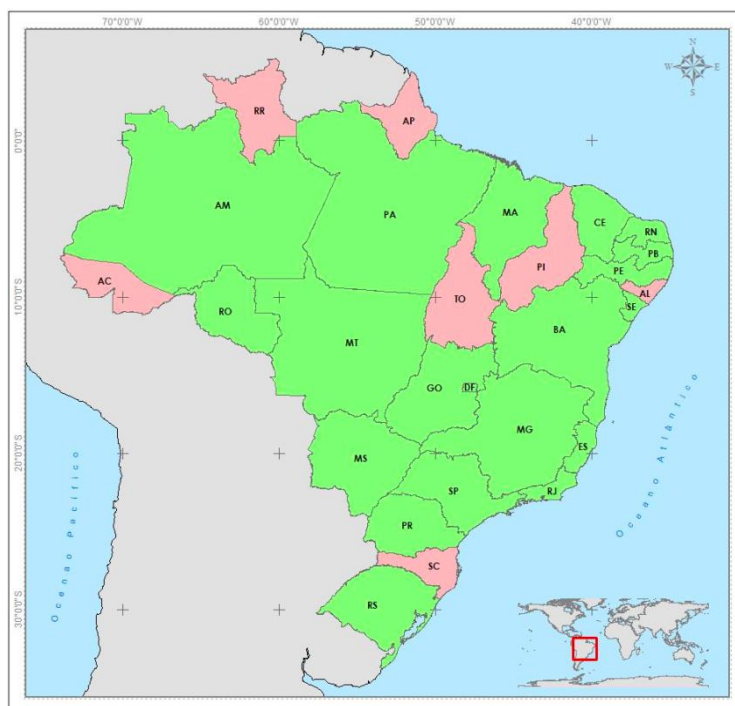
A primeira parte da análise se refere ao perfil do profissional que atua com investigação financeira. A segunda parte, sobre a investigação financeira em si mesma – sua importância para apurar determinados tipos de delito e no que é mais comumente utilizada, dentre outros aspectos.

A abordagem não se referiu apenas à investigação financeira em tese, mas algumas das questões mencionaram casos práticos nos quais o profissional efetivamente atuou. Os profissionais que responderam ao questionário estão lotados no Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Ministério Público Militar, Polícia Civil e Procuradoria do Estado. Obteve-se, portanto, a visão de atores de diferentes instituições sobre o tema.

Cinquenta e sete profissionais de 20 Estados da Federação e do DF responderam às perguntas. Em verde estão as unidades que responderam ao questionário e em vermelho as que não responderam:



Figura 8 (a) – Abrangência das respostas

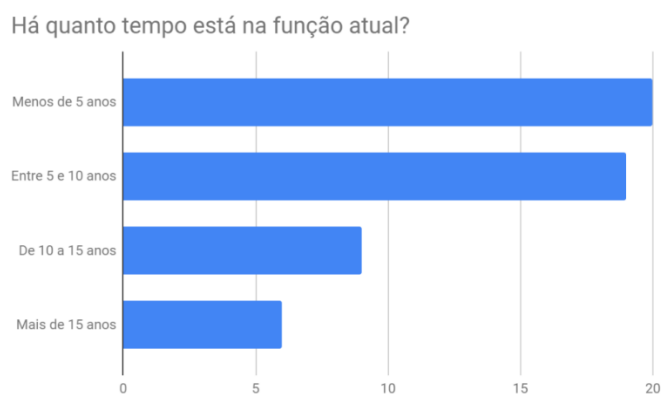


Fonte: Elaborada pela autora.

A abrangência nacional da pesquisa autoriza uma visão global, que transcende a análise realizada apenas dentro de um Estado da Federação.

O primeiro dado aponta que 71,1% dos profissionais ( $36,5\% + 34,6\% = 71,1\%$ ) está na função atual há no máximo 10 anos. Uma menor parte (17,3%) está na função entre 10 a 15 anos e apenas 11,5% ocupam a função há mais de 15 anos.

Figura 8(b) – Abrangência das respostas



Fonte: Elaborada pela autora.

Esse perfil é capaz de trazer fôlego e inovações às investigações, tendo em vista que são realizadas no mais das vezes por profissionais com experiência de carreira, mas há relativamente pouco tempo na função.

É provável que esse perfil do profissional indique que a preocupação com a investigação financeira seja algo relativamente novo, muito provavelmente contemporânea ao desenvolvimento de investigações penais de crimes econômicos, que ganharam fôlego somente a partir da tipificação da lavagem de dinheiro, o que se deu na década de 1990.

A própria instituição da Rede de Laboratórios de Tecnologia ocorreu a partir da Meta 6 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), que previa a necessidade de “implantar laboratório modelo para a aplicação de soluções de análise tecnológica em grandes volumes de informações e para a difusão de estudos sobre as melhores práticas em *hardware*, *software* e a adequação de perfis profissionais”.

O primeiro LAB-LD foi instalado em 2007, por intermédio de convênio entre o Ministério da Justiça e o Banco do Brasil, na estrutura do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) da atual Secretaria Nacional de Justiça (SNJ)<sup>306</sup>.

Deste modo, isso explica em grande parte o porquê desses profissionais estarem, em sua maioria, há menos de 10 anos na função atual.

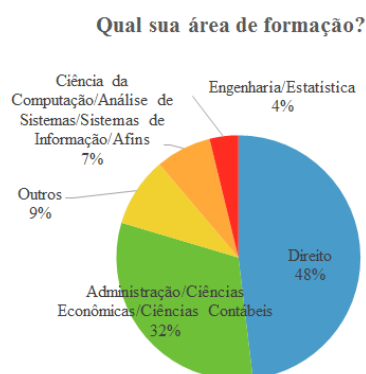
Responderam à pesquisa os profissionais que realizam investigações financeiras ocupantes dos seguintes cargos: analista policial (25%), perito/analista técnico científico/assistente técnico (21,2%), membros de polícia (9,6%), membro de Ministério Público (5,8%) e outros profissionais (analista de promotoria, agente de promotoria, oficial de promotoria, analista de diligências, agente de serviço administrativo, técnico administrativo, analista de informações, delegado de polícia, auditor, agente de segurança institucional, analista contábil, procurador do estado e assessor jurídico).

Essa miríade de cargos indica que não há um perfil específico para que o profissional realize investigações financeiras. Ela pode ser realizada, na prática, por uma grande diversidade de profissionais. Diversidade esta que é observada quando verificamos o perfil de formação do profissional

---

<sup>306</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/LAB-LD>. Acesso em: 8 jun. 2019.

Figura 9 – Formação profissional de quem atua na área de investigações financeiras



Fonte: Elaborada pela autora.

Embora não seja necessário ser um especialista na área para efetuar uma investigação financeira, o fato é que, pelas suas especificidades, ela é realizada na maior parte das vezes por profissionais especializados (ex. GAECO, LABs, peritos etc).

Essa especialização não decorre, conforme observado, necessariamente da área de formação do investigador financeiro. Quase a metade (48,1%) tem formação em direito. A segunda grande área abrange o conjunto administração/ciências contábeis e ciências econômicas, a saber, 31,5 % (respectivamente 9,3%, 14,8% e 7,4%). A terceira é ligada à tecnologia: ciência da computação, análise de sistemas, sistemas de informação e afins (7,4%).

O baixo número dos profissionais da área de tecnologia surpreendeu. Muito provavelmente se deve ao fato de que poucos profissionais, trabalhando com sistemas adequados, conseguem efetivamente analisar grandes massas de dados.

Outro dado interessante é que a atividade de investigação financeira não é realizada exclusivamente por profissionais das áreas jurídica, de administração, contabilidade e economia ou tecnologia. Esses três grandes blocos representam 87% dos profissionais da área. No entanto, há profissionais de outras áreas do conhecimento: relações internacionais, gestão pública, estatística, gestão em segurança pública, engenharia, nutrição e filosofia.

Isso dá o tom da diversidade necessária para compor o quadro de profissionais que atuam com estes tipos de investigações. Elas normalmente são multidisciplinares e quanto maior a diversidade dos profissionais que compõem o núcleo, mais será capaz de avançar.

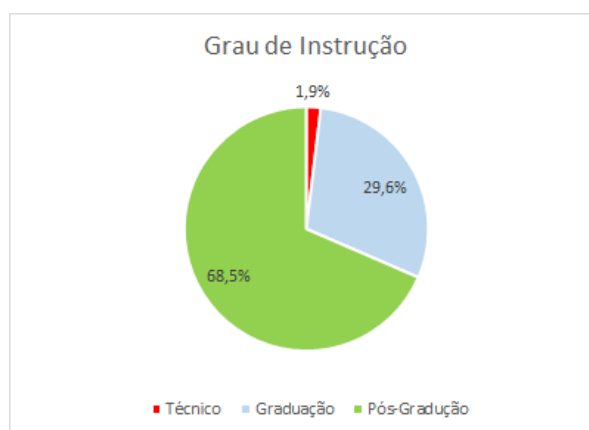
Isso reforça a conclusão de que a tarefa não é uma missão fácil. O investigador financeiro deve ter competência e habilidade não apenas investigativa, mas também dominar o conhecimento das técnicas especiais de investigação e conhecer práticas

comerciais específicas, como as práticas e os produtos bancários e financeiros, licitações e contratos, funcionamento das empresas do ramo financeiro, comércio internacional, dentre outros.

Quanto mais completo e diverso o quadro de servidores (respeitada a imprescindibilidade de profissionais da área jurídica, das ciências econômicas em geral e da área de tecnologia), mais dados serão agregados às investigações e possivelmente, mais rica ela será.

Ainda sobre a formação do profissional, chama atenção a dedicação à especialização: apenas 31,5% (1,9% + 29,6%) possuem nível técnico ou graduação apenas. A ampla maioria (68,5%) tem algum tipo de especialização acadêmica: especialização, MBA, mestrado, doutorado e pós-doutorado.

Figura 10 – Grau de instrução



Fonte: Elaborada pela autora.

Essa busca por aperfeiçoamento ou atualização em áreas específicas é, portanto, vislumbrada na ampla maioria dos entrevistados, o que indica tratar-se de um perfil normalmente atento às necessidades e tendências do seu campo de atuação, e que possui um diferencial em suas competências profissionais.

Conhecidos o perfil e as características gerais do profissional que atua nessa área, passemos agora à análise das respostas referentes às investigações financeiras propriamente ditas.

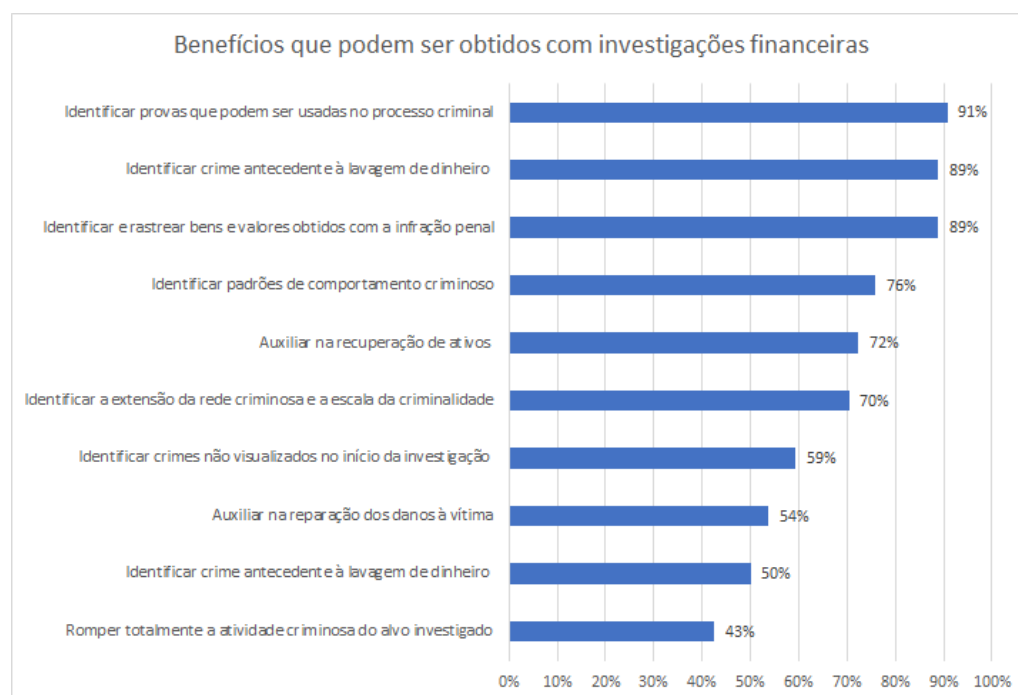
A primeira delas referiu-se à indicação da utilidade (alta, média ou baixa), em tese, da investigação financeira para:

- ✓ identificar provas que podem ser usadas no processo criminal

- ✓ identificar e rastrear bens e valores obtidos com a infração penal
- ✓ identificar a extensão da rede criminoso e a escala da criminalidade
- ✓ identificar crimes não visualizados no início da investigação
- ✓ romper totalmente a atividade criminosa do alvo investigado
- ✓ identificar crime antecedente à lavagem de dinheiro
- ✓ identificar a lavagem de dinheiro
- ✓ auxiliar na reparação dos danos à vítima
- ✓ auxiliar na recuperação de ativos
- ✓ identificar padrões de comportamento criminoso

Esses benefícios acerca das investigações financeiras foram colacionados a partir da literatura especializada<sup>307</sup> e dos estudos empíricos que serviram de comparativo ao aqui realizado e a partir da percepção pessoal da autora.

Figura 11 – Benefícios que podem ser obtidos com investigações financeiras



Fonte: Elaborada pela autora.

<sup>307</sup> Manual do FATF/GAFI relaciona como objetivos e benefícios de uma investigação financeira: identificar produto e proventos do crime, localizar ativos de origem criminoso e dar lastro a medidas assecuratórias e confisco; identificar provas do crime de lavagem de dinheiro; identificar estruturas econômicas e financeiras ligadas ao crime, romper com as ligações transnacionais da atividade criminosa e angariar conhecimento sobre padrões de criminalidade. FATF. **Report Operational Issues Financial Investigations Guidance**. June 2012. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media>. Acesso em: 13 mar. 2018, p. 6.

As maiores utilidades de uma investigação financeira apontadas pelos profissionais foram: identificar provas que podem ser usadas no processo criminal; empatados apareceram identificar/rastrear bens e valores obtidos com a infração penal e identificar crime antecedente à lavagem de dinheiro.

Os dados acima reforçam a constatação, rotineiramente apontada pela doutrina, acerca da interface de uma atividade de inteligência com a atividade probatória no processo penal. São atividades que cada vez mais se misturam e se complementam.

Outra constatação diz respeito à utilidade da investigação financeira para rastrear bens adquiridos ilicitamente e identificar o crime antecedente à lavagem de dinheiro. Isso significa que cada vez mais as investigações financeiras têm sido utilizadas não só para apurar o crime principal, mas também atacar sua fonte de custeio: os bens adquiridos ilicitamente que fazem girar a roda do crime, o que indica um início de mudança de mentalidade do foco das investigações: elas estão, pouco a pouco, ainda lentamente, mas já com algum avanço, começando a verter um olhar sobre a necessidade de retirar das mãos dos criminosos o proveito e o produto do crime.

Essas, portanto, foram as utilidades vistas como mais efetivas pelos entrevistados. São os maiores benefícios alcançados com as investigações financeiras realizadas em território nacional.

Em quase todos os benefícios mencionados, a utilidade “alta” supera a “média” e a “baixa”, exceto em um deles, na qual a utilidade “alta” e “média” encontram-se empatadas: romper totalmente a atividade criminosa do alvo investigado.

Isso significa que todos os benefícios mencionados são considerados viáveis a partir de uma investigação financeira. Uns mais, outros menos. O benefício de menor valor (ou menos alcançado) foi o efeito disruptivo da investigação financeira, ou seja, a habilidade para romper com a atividade delituosa.

Desse modo, conclui-se que os investigadores brasileiros acreditam pouco no efeito disruptivo da investigação financeira em relação às práticas criminosas e que as classificam como mais úteis para, em tese, colacionar provas que podem ser utilizadas no processo criminal para identificar e rastrear bens e valores obtidos com a infração penal.

Intrigante foi a crença no menor potencial da investigação financeira para causar efeito disruptivo na atividade criminosa, o que nos levou a questionar: Por quais razões o investigador financeiro brasileiro crê menos neste benefício do que nos demais? Este seria um benefício pouco alcançado ou nunca alcançado no Brasil?

Uma das respostas talvez resida no fato de que ele não é percebido como tão útil porque não seja alcançado com frequência dadas as dificuldades inerentes aos processos envolvendo criminalidade econômica. Esse benefício não é alcançado na prática, nem com investigações financeiras, nem com qualquer outro tipo de investigação, porque a atividade criminosa tende a continuar seu ciclo, independentemente do quão longe cheguem as investigações.

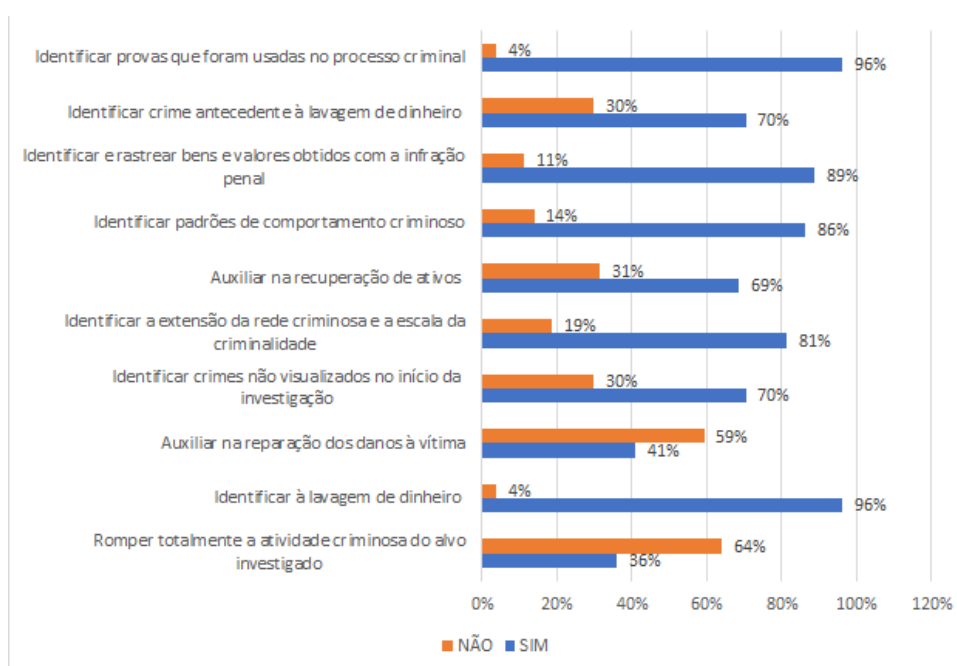
Ou seja, a roda e as engrenagens do crime continuam a girar, independentemente das investigações e do sucesso alcançado. Desse modo, a percepção sobre o potencial efeito disruptivo das investigações financeiras em relação à atividade criminosa é mais baixa.

A próxima questão refere-se à atuação concreta do investigador financeiro em investigações que alcançaram os benefícios mencionados inicialmente.

Sentiu-se necessidade de postá-los porque uma coisa é perguntar, qual é, *em tese*, a importância da investigação financeira para obter esses ou aqueles benefícios. Outra é perguntar se a partir da atuação *em um caso concreto*, o investigador financeiro já obteve esses ou aqueles benefícios, permitindo-se, assim, cotejar a relevância do que é tido como importante teoricamente com o que de fato foi alcançado a partir de uma investigação financeira.

Obteve-se o seguinte gráfico:

Figura 12 – Você, efetivamente, já participou de uma investigação financeira que foi útil para:



Fonte: Elaborada pela autora.

A maioria dos entrevistados já participou de investigações que alcançaram sucesso em identificar provas usadas no processo criminal e que identificaram o crime de lavagem de dinheiro.

Uma ampla maioria também participou de investigações que obtiveram êxito em rastrear bens e valores obtidos com a infração penal (89%), em identificar padrões de comportamento criminoso (86%), extensão da rede criminoso e a escala da criminalidade (81%), crimes não visualizados no início da investigação (70%), crime antecedente à lavagem de dinheiro (70%) e que auxiliaram na recuperação de ativos (69%).

Interessante observar em quais benefícios o “não” superou o “sim”, ou seja, em quais casos concretos a maioria dos investigadores financeiros não alcançou estes benefícios.

Do total, 64% dos investigadores financeiros declararam que NUNCA participaram de investigações que romperam totalmente a atividade criminoso (efeito disruptivo) e 59% declararam que NUNCA participaram de investigações financeiras que auxiliaram na reparação dos danos à vítima.

Estes resultados demonstram, até mesmo quando analisados em cotejo com a questão anterior, que o investigador financeiro não só não participou, em sua maioria, de investigações financeiras que alcançaram efeito disruptivo como sequer acreditam, em tese, que esse benefício possa ser alcançado.

Nesse passo interessante comparar a pesquisa realizada com o constatado por Samuel Sittlington e Jackie Harvey, em artigo intitulado “Prevention of Money Laundering and The Role of Asset Recovery”, que analisa o efeito disruptivo das investigações financeiras em relação aos crimes de lavagem de dinheiro.

Os autores afirmam que é sabidamente defendido, pela teoria da escolha racional, (*rational choice theory*) que os criminosos buscam maximizar os benefícios advindos com o crime. Essa é uma escolha racional, que equilibra os custos de uma atividade criminoso com os lucros obtidos com as infrações, como se fosse (e é) um negócio.

Há um cálculo de curto prazo, com equipamentos, ferramentas e material humano necessários, e um de longo prazo, calculado a partir da quantidade e do grau da pena imposta, multiplicado pela probabilidade de ser pego. Assim, o crime só é cometido se a



probabilidade de ser pego for pequena, ou se seus lucros superarem os malefícios de ser pego<sup>308</sup>.

Deste modo, minimizar os lucros do crime, mediante confisco dos bens obtidos com a prática criminosa, aumentar as penas, e intensificar as investigações sobre esses crimes têm o condão de dissuadir criminosos da prática delitiva, o que representa um efeito preventivo significativo.

Ocorre que, segundo os autores, alguns acadêmicos permanecem céticos em relação ao seu impacto sobre a atividade criminosa, já que ele não foi verificado em uma grande amostra de infrações.

Alguns acadêmicos argumentam que isso poderia deter o crime reduzindo os benefícios esperados decorrentes desta atividade, além de desestabilizar redes e mercados. Outros, no entanto, argumentam que o efeito disruptivo depende do criminoso: se carecem de sofisticação, não se sentem dissuadidos a não praticar o crime. Se são mais sofisticados ou se os crimes são de colarinho branco, a ameaça de prisão provavelmente é um impeditivo mais forte que apenas o confisco de bens<sup>309</sup>.

Interessante observar que esse ceticismo também prevalece entre os investigadores financeiros brasileiros, já que não acreditam, em geral, que sua atividade seja extremamente útil para provocar efeito disruptivo e mais, pouco mais da metade deles *nunca* participou de uma investigação que alcançou tal benefício.

O resultado também revela muito sobre o papel da vítima no processo penal: 59% dos entrevistados nunca participaram de investigações financeiras que tiveram como benefício auxiliar na reparação dos danos à vítima.

Esse dado evidencia o papel da vítima no processo penal, normalmente relegada à segundo plano e que somente adquiriu nova visibilidade recentemente. O monopólio do direito de punir pelo Estado, construído ao longo das décadas, praticamente excluiu a vítima do processo penal, que somente há pouco tempo passou a ter papel pouco menos

---

<sup>308</sup> FATF (2012-2018), **International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation**. FATF, Paris, France. Disponível em: [www.fatf-gafi.org/recommendations.html](http://www.fatf-gafi.org/recommendations.html). Acesso em: 31 maio 2019, p. 427.

<sup>309</sup> FATF (2012-2018), **International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation**. FATF, Paris, France. Disponível em: [www.fatf-gafi.org/recommendations.html](http://www.fatf-gafi.org/recommendations.html). Acesso em: 31 maio 2019, p. 428.

relevante<sup>310</sup>, com as Leis n. 9.099/1995 (Lei dos Juizados Especiais Criminais) e n. 11.340/2006, (Lei Maria da Penha), processo este ainda em construção<sup>311</sup>.

Conforme se vê, este benefício de uma investigação financeira, auxiliar na reparação dos danos à vítima – que pode inclusive ser o Estado – acaba sendo relegado a segundo plano.

À exceção desses dois aspectos – auxiliar na reparação dos danos à vítima e provocar efeito disruptivo na atividade criminosa – todos os demais benefícios elencados pela doutrina foram validados pela pesquisa, não apenas como algo alcançável em tese, mas efetivamente já levado a efeito pelos investigadores financeiros entrevistados.

Passemos agora a outra questão feita aos entrevistados: se já realizaram investigações financeiras para auxiliar na elucidação de crimes não econômicos.

Esta questão foi colocada porque julgamos interessante cotejar com o estudo “Exploring the Role of the Financial Investigator”<sup>312</sup>, o qual constatou que as unidades do Reino Unido realizam investigações financeiras que auxiliam a esclarecer crimes não econômicos, mas com pouca frequência.

Certamente elas ocorrem em um menor número de casos, e se gasta menos tempo e esforço quando a investigação financeira é utilizada para crimes não econômicos. São exemplos de crimes não econômicos elucidados com o auxílio de investigações financeiras pelo Reino Unido: crimes relacionados a drogas, *cybercrimes*, tráfico humano, terrorismo, pessoas desaparecidas e crimes sexuais<sup>313</sup>.

Apesar de o estudo mencionar que a investigação financeira já foi utilizada para estas investigações, ela não é comumente utilizada com este objetivo e poderia ser melhor explorada neste campo, segundo as conclusões dos autores. Como recomendação, sugeriu-se estimular o uso das investigações financeiras para auxiliar no esclarecimento de delitos não econômicos.

---

<sup>310</sup> SÉRIE PENSANDO O DIREITO. **A vítima no processo penal brasileiro**. Resumo do Projeto de Pesquisa apresentada ao Ministério da Justiça/PNUD, no Projeto “Pensando o Direito”, Referência PRODOC BRA 07/004. São Paulo/Brasília, jun. 2010. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br>. Acesso em: 03 maio 2019.

<sup>311</sup> Embora o Código de Processo Penal, com as modificações introduzidas pela Lei n. 11.690/2008, em seu art. 201, relacionadas a medidas que protegem o ofendido, elas padecem de aplicação no dia a dia forense. São medidas previstas no referido dispositivo: a comunicação ao ofendido de atos processuais como ingresso e saída do acusado da prisão, data de designação de audiência, sentenças e acórdãos; reserva de espaço separado para permanência antes e durante a realização da audiência; encaminhamento para atendimento multidisciplinar; adoção de medidas para preservação da intimidade, vida privada, honra e imagem.

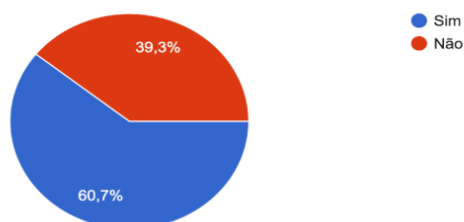
<sup>312</sup> GALE, Eleanor and KELLY, Jessica. **Exploring the Role of the Financial Investigator**. Report. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/exploring-the-role-of-the-financial-investigator/>. Acesso em: 31 maio 2019, p. 9.

<sup>313</sup> GALE, Eleanor and KELLY, Jessica. **Exploring the Role of the Financial Investigator**. Report. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/exploring-the-role-of-the-financial-investigator/>. Acesso em: 31 maio 2019, p. 21.

No presente estudo, vejamos o resultado para questionamento semelhante:

Figura 13 – Você já realizou investigações financeiras para auxiliar na elucidação de crimes não econômicos?

56 respostas



Fonte: Elaborada pela autora.

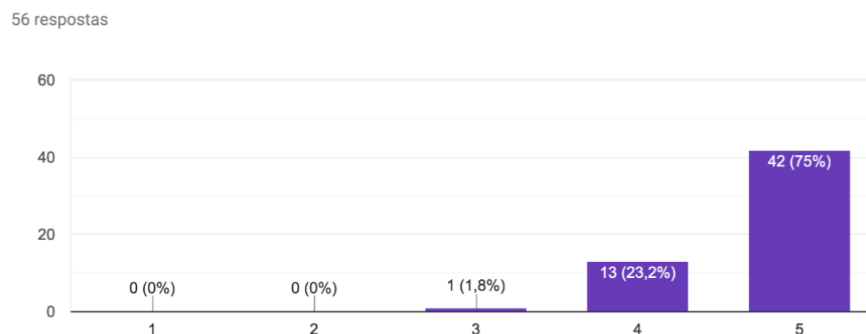
Observa-se que 60,7% dos investigadores financeiros já utilizaram investigações financeiras para auxiliar a esclarecer crimes não econômicos. É um dado interessante. Revela que no Brasil, diversamente do Reino Unido, as investigações financeiras são exploradas, também, e com certa frequência, para auxiliar a elucidar outros delitos – e pode ser muito útil nesse aspecto.

Quanto ao impacto das investigações financeiras, no Reino Unido <sup>314</sup> foi extremamente significativo, principalmente quando utilizadas para apurar crimes econômicos. Foi reconhecido pelos entrevistados que muito do sucesso do deslinde do processo crime se deu graças às investigações financeiras. Ela foi reconhecida como menos impactante quando os investigados não tinham bens para serem constrictos, o que limita o tipo de informação de inteligência que pode ser levado para o processo criminal.

Vejamos no Brasil a percepção quanto ao impacto da investigação financeira para apurar crimes econômicos, em uma escala de 1 a 5, na qual o número 1 represente menos impacto e o número 5 representa grande impacto:

<sup>314</sup> GALE, Eleanor; KELLY, Jessica. **Exploring the role of the financial investigator**. Report. Disponível em: <https://www.gov.uk>. Acesso em: 31 maio 2019.

Figura 14 – Qual o impacto geral de uma investigação financeira na elucidação de crimes econômicos?

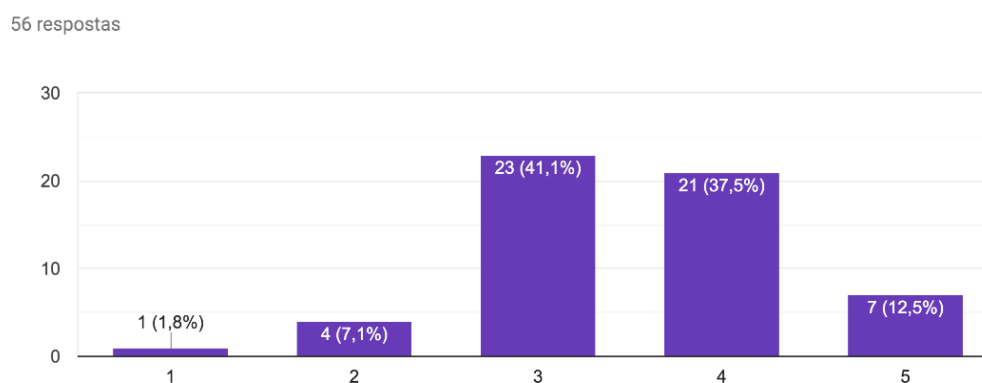


Fonte: Elaborada pela autora.

A investigação financeira é percebida, por 75% dos entrevistados como altamente impactante (nível '5' em uma escala de 1 a 5) em investigações de crimes econômicos. Este resultado também guarda similaridade com o percebido pelos investigadores do Reino Unido, que relataram que o sucesso de diversas ações penais nas quais atuaram se deu, em grande parte, às investigações financeiras e que, sem elas, o deslinde do feito certamente seria diferente.<sup>315</sup>

Vejam agora a percepção do investigador financeiro do Brasil quanto ao impacto de investigações realizadas para a apuração de crimes não econômicos:

Figura 15 – Qual o impacto geral de uma investigação financeira na elucidação de crimes NÃO econômicos?



Fonte: Elaborada pela autora.

Interessante aqui observar que o investigador financeiro brasileiro, ao contrário do profissional do Reino Unido, embora realize investigações financeiras para crimes não

<sup>315</sup> GALE, Eleanor; KELLY, Jessica. **Exploring the role of the financial investigator**. Report. Disponível em: <https://www.gov.uk>. Acesso em: 31 maio 2019, p. 13.

econômicos, não a vê como tão impactante se comparada às investigações realizadas para apurar crimes econômicos. Do total, 8,9% dos entrevistados, a consideram como de baixo impacto (“1” ou “2” em uma escala de 5 pontos), 41,1% (quase metade dos entrevistados) a considera de médio impacto, e apenas 12,5% dos entrevistados reconhecem a investigação financeira como altamente impactante na apuração de delitos não econômicos.

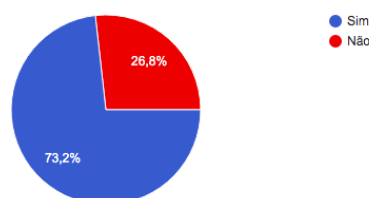
Assim, embora o profissional brasileiro utilize a investigação financeira com mais frequência para apurar delitos não econômicos, no Reino Unido as investigações financeiras utilizadas para apurar delitos não econômicos são percebidas como mais impactantes.

Outra questão posta aos investigadores foi se, segundo a percepção deles, os valores recuperados com uma investigação financeira seriam suficientes para cobrir os custos com esse tipo de investigação.

Figura 16 – Percepção sobre custos

Segundo a sua percepção, você acredita que os valores recuperados com uma investigação financeira são suficientes para cobrir os custos desse tipo de investigação (despesas de pessoal, equipamentos, softwares etc)?

56 respostas



Fonte: Elaborada pela autora.

A maior parte dos investigadores (73,2%) respondeu que, segundo sua ótica, a recuperação dos valores obtidos com as práticas criminosas são suficientes para cobrir os custos desse tipo de investigação.

Embora seja apenas uma percepção dos investigadores, em relação a qual não se exigiu comprovação para fins desta pesquisa, esta constatação se coaduna com outros elementos coletados a partir de diversas fontes.

Como exemplo, tomemos a operação Lava-Jato. Segundo dados oficiais obtidos na página do Ministério Público Federal, 14,4 bilhões de reais são alvo de recuperação.<sup>316</sup>

<sup>316</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Página oficial. **Grandes casos**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado>. Acesso em: 07 jun. 2019.

Esse é apenas um dos casos de grande repercussão que traz dados sobre os valores envolvidos, mas permite uma inferência sobre o custo das investigações *versus* benefícios alcançados.

Há outros que também podem ser citados. A Rede-Lab, por exemplo, identificou ao menos R\$ 44,43 bilhões originados de atividades com suspeita de irregularidades ao longo de suas atividades<sup>317</sup>. Embora não tenham sido identificados estudos ou dados sobre o quanto é de fato recuperado graças às investigações financeiras (não é um dado de fácil compilação), a afirmação dos investigadores financeiros é a de que os custos com estas unidades são recompensados pelos valores recuperados pelo Estado.

Não se trata, portanto, de apenas uma percepção sem qualquer lastro em outros elementos. Trata-se de uma observação empírica de quem atua no dia a dia destas investigações, que, aliadas a outros dados, pode trazer à discussão o investimento estatal neste tipo de investigação, já que ela não apenas é autossustentável como ainda pode devolver ao Estado valores saqueados dos cofres públicos ou obtidos ilicitamente<sup>318</sup>.

Aliás, muito mais poderia ser alcançado se no Brasil, assim como em países como Reino Unido, Estados Unidos, França, dentre inúmeros outros, destinasse parte dos valores arrecadados com as investigações financeiras aos órgãos de investigação responsáveis por elas, proporcionalmente.

A questão guarda relação com a próxima, que foi priorizar ou não a investigação financeira na instituição em que atuam os entrevistados.

---

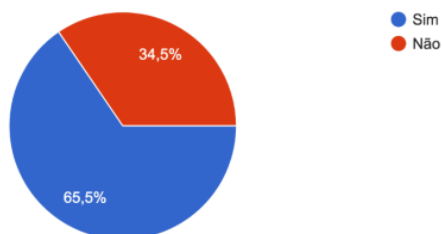
<sup>317</sup> UOL. Matéria jornalística. **Laboratórios se unem e identificam R\$ 44 bi com indícios de lavagem de dinheiro no Brasil em uma década.** Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias>. Acesso em: 08 jun. 2019.

<sup>318</sup> Sobre a questão do investimento estatal, ver artigo publicado no jornal Folha de S. Paulo, pelo Procurador-Geral do Ministério Público de São Paulo, Gianpaolo Poggio Smanio, intitulada “Ministério Público é o investimento do país”. Afirma o autor: “Em relação aos desvios nas obras da avenida Água Espraiada perpetrados pelo então prefeito Paulo Maluf, condenado recentemente no STF graças à dedicação de membros do MPSP, houve ingresso de R\$ 80 milhões nos cofres municipais por conta de acordo com bancos pelos quais o dinheiro havia transitado no exterior. Existem vários outros exemplos de repercussão na mídia. Por uma questão de justiça, faz-se necessário destacar o empenho de inúmeros promotores, muitos deles em início da carreira, na luta contra maus gestores que, ao arrepio da lei, contratam apaniguados políticos para cargos de confiança no Executivo e no Legislativo. As quantias, aparentemente modestas, ganham proporções gigantescas quando somadas no Estado. Sem a intervenção do Ministério Público e a conseqüente decisão judicial, esse acintoso desperdício se perpetuaria, elevando a conta a níveis ainda mais preocupantes. A instituição que tenho a honra de representar sabe que o aperfeiçoamento da administração pública deve ser permanente. Mas o que posso afiançar aos contribuintes é que cada centavo colocado no nosso orçamento reverte em benefício deles. O Ministério Público é investimento da sociedade.”

Figura 17 – Priorização institucional

Sua instituição prioriza a investigação financeira?

55 respostas

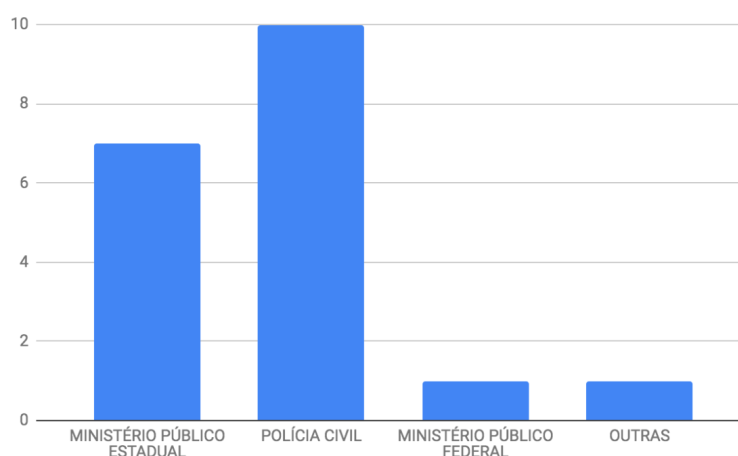


Fonte: Elaborada pela autora.

A percepção de 65,5% dos entrevistados foi no sentido de que sua instituição prioriza a investigação financeira.

Aplicando-se um filtro nos 34,5% dos profissionais que disseram que suas instituições NÃO priorizam a investigação financeira, obtivemos o seguinte resultado:

Figura 18 – Priorização institucional – negativa por instituição



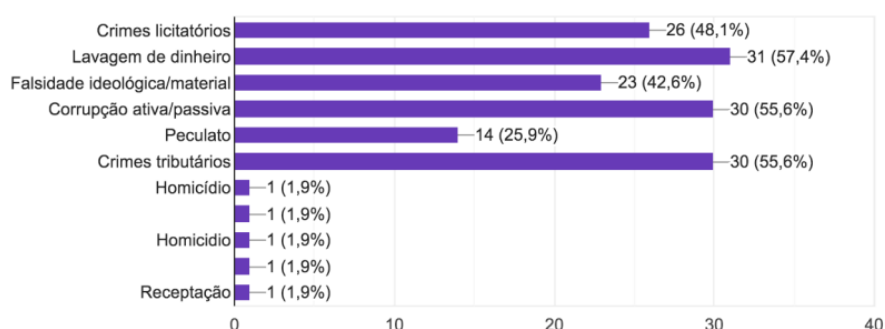
Fonte: Elaborada pela autora.

Ou seja, a maior parte dos profissionais que acreditam que sua instituição, em geral, não prioriza investigações financeiras, está alocada na Polícia Civil e, na sequência, no Ministério Público Estadual. Um pequeno percentual está no Ministério Público Federal. Portanto, pela percepção dos entrevistados, o Ministério Público Federal prioriza investigações financeiras, e a instituição que menos o faz é a Polícia Civil.

A próxima questão refere-se à possibilidade de uma investigação financeira auxiliar, por vias transversas, no esclarecimento de crimes que não haviam sido

vislumbrados no início da investigação. Eis a questão colocada: Você já realizou uma investigação financeira que identificou crimes não vislumbrados no início da investigação? Em caso positivo, quais outros crimes foram identificados a partir da sua investigação financeira?

Figura 19 – Crimes identificados por investigação financeira que não tinham sido vislumbrados no início da investigação



Fonte: Elaborada pela autora.

Mais uma vez, o objetivo era que a resposta indicasse o que, *efetivamente*, o investigador financeiro foi capaz de apurar em um caso concreto. Teve como escopo medir a capacidade das investigações financeiras para agregar dados a uma investigação, identificando elementos de informação ou provas de outros crimes que não tinham sido observados no início do procedimento.

O primeiro dado que chama a atenção: **100% dos investigadores financeiros já foi capaz de identificar outros crimes que não tinham sido visualizados no início da investigação**, ou seja, o potencial de uma investigação financeira para ampliar o escopo de uma investigação é extremamente considerável.

Essa constatação também se dá em relação às investigações financeiras executadas no Reino Unido. Investigadores financeiros relataram que o seu trabalho, não raras vezes, foi capaz de ampliar o âmbito da investigação criminal<sup>319</sup>.

Os investigadores financeiros relataram uma série de maneiras pelas quais seu trabalho poderia ampliar o escopo das investigações: levando à adição de acusações de lavagem de dinheiro na acusação; através da descoberta de crimes adicionais e seus

<sup>319</sup> GALE, Eleanor; KELLY, Jessica. **Exploring the role of the financial investigator**. Report. Disponível em: <https://www.gov.uk>. Acesso em: 31 maio 2019, p. 15.



autores; e fornecendo elementos de informação e provas para que o pedido de procedência da ação seja mais provável.

O fato de se identificar, além do que inicialmente era investigado, o delito de lavagem de dinheiro, é muito impactante, relatam os investigadores do Reino Unido: em primeiro lugar, porque a possibilidade de obter uma procedência aumenta, pelo menos em relação a alguns dos crimes apurados. Em segundo lugar, porque o fato de ampliar o escopo da investigação causa um efeito dissuasivo no criminoso, porque verá que sua punição poderá ser aumentada caso a lavagem de dinheiro ou outro crime venha a ser apurado por intermédio de uma investigação financeira.

O sucesso dessa abordagem no Reino Unido fez com que diversas agências solicitassem apoio para se especializarem em investigações financeiras, a fim de realizá-las como procedimento padrão durante suas investigações, para aumentar a probabilidade de sucesso de casos criminais<sup>320</sup>.

Na pesquisa ora realizada, indagou-se aos investigadores brasileiros quais tipos de delitos não vislumbrados no início da investigação eles foram capazes de identificar. Mais de uma resposta era possível, com uma possibilidade de manifestação aberta ao final.

O delito mais identificado pelos investigadores foi o crime de lavagem de dinheiro – 57,5% dos entrevistados já colacionaram elementos indicativos deste crime, que não havia sido vislumbrado no início da investigação. Em segundo lugar, empatados, estão os crimes de corrupção (ativa ou passiva) e os crimes tributários, ambos com 55,6%. Em quarto lugar, com 48,1%, surgem os crimes licitatórios. Falsidade ideológica também foi referida por 42,6% dos entrevistados e, por fim, peculato, com 25,9%.

Os entrevistados, em resposta aberta, também apontaram que já foi possível identificar outros crimes a partir de investigações financeiras, como homicídio, tráfico de drogas, estelionato, associação criminosa, financiamento a organização criminosa e receptação.

Ou seja – a investigação financeira, com razoável frequência, pode ser provocada para apurar indícios sobre um determinado delito e, em consequência dela, é possível não somente angariar provas acerca do quanto vislumbrado como também se chegar à elucidação de outros delitos não vislumbrados inicialmente.

---

<sup>320</sup> GALE, Eleanor; KELLY, Jessica. **Exploring the role of the financial investigator**. Report. Disponível em: <https://www.gov.uk>. Acesso em: 31 maio 2019, p. 15.

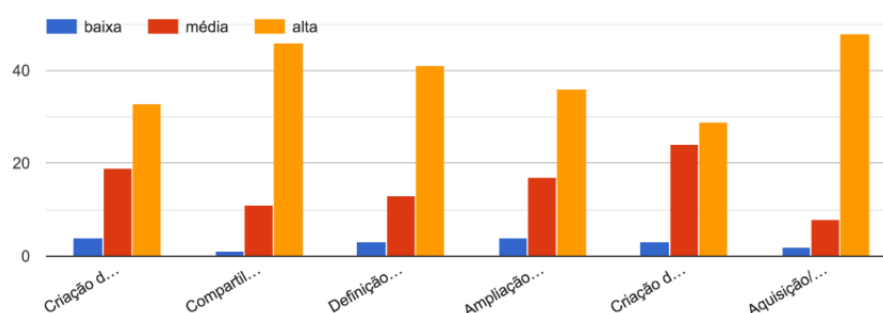
Esse encontro accidental ou fortuito de provas é muito comum quando se trata de investigações nas quais é utilizada a medida de interceptação telefônica – e amplamente aceito pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal<sup>321</sup>, com base no princípio da serendipidade ou “crime achado”. Também há referências na jurisprudência, em menor número, sobre a possibilidade de aplicação do princípio da serendipidade também em investigações financeiras<sup>322</sup>.

Outra solicitação feita pela pesquisa aos investigadores financeiros foi avaliar a importância de determinadas medidas para implementar/aperfeiçoar as investigações financeiras. As medidas elencadas foram, nessa ordem: criar forças-tarefas entre unidades, compartilhar informações entre órgãos de Estado, definir uma agenda pública de caráter nacional com foco na recuperação de ativos, ampliar as atribuições do COAF, criar uma agência para gestão de bens apreendidos e aquisição/desenvolvimento de sistemas para processar grandes massas de dados.

Segue quadro demonstrativo da classificação de importância de cada uma das medidas, na ordem indicada acima.

Figura 20 – Classificação de medidas para aperfeiçoamento das investigações financeiras

Classifique a importância das medidas abaixo para implementação/aperfeiçoamento das investigações financeiras



Fonte: Elaborada pela autora.

<sup>321</sup> Nas interceptações telefônicas validamente determinadas é passível a ocorrência da serendipidade, pela qual, de forma fortuita, são descobertos delitos que não eram objetos da investigação originária. Precedentes: HC 106.152, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 24-05-2016 e HC 128.102, Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 23-06-2016.

<sup>322</sup> O encontro fortuito de provas de delitos que não são objeto da investigação pode se dar também na quebra de sigilo bancário e fiscal. A Sexta Turma reconheceu, no julgamento do HC 282.096, a legalidade das provas que levaram a uma denúncia por peculato, crime que não havia dado ensejo às quebras. O relator, Min. Sebastião Reis Júnior, considerou que o fato de as medidas de quebra do sigilo bancário e fiscal não terem como objetivo inicial investigar o crime de peculato não é fato impeditivo para a apuração dos delitos.

A medida cuja importância foi classificada como “alta” por 48 dos 57 investigadores financeiros entrevistados para a implementação e o aperfeiçoamento das investigações financeiras foi a de adquirir/desenvolver sistemas para processar grandes massas de dados.

De fato, as investigações financeiras são, em geral, complexas, e realizadas em grandes massas de dados, que necessitam de recursos computacionais adequados, desde a fase de armazenamento e integração de bases de dados, passando pela etapa de análise desses elementos e descoberta de padrões<sup>323</sup>. Cada vez mais esse tipo de análise deve ser realizada com recursos tecnológicos adequados e, principalmente, por profissionais bem treinados.

Contudo, é importante aqui ressaltar a importância fundamental do treinamento desses profissionais para a melhor utilização dos recursos disponíveis. A aquisição de ferramentas é fundamental, mas de nada adianta adquirir um instrumento excepcional se o profissional que irá utilizá-lo não dominar todas as suas potencialidades.

Aliás, uma pesquisa realizada também com investigadores financeiros de instituições diversas concluiu que diversos profissionais, apesar de possuírem acesso a ferramentas adequadas, ainda não aplicam adequadamente as técnicas de *data mining* e *data analytics*:

Em investigações criminais complexas, os envolvidos lidam com uma quantidade enorme e complexa de dados que necessitam de recursos computacionais especializados na extração de informações e correlações relevantes para o processo investigativo. Neste cenário, é necessário que haja apoio computacional, desde a etapa de armazenamento e integração entre diferentes bases de dados, até a etapa de análise estatística e descoberta de padrões. [...] O objetivo principal foi o de conhecer o cenário atual da utilização de ferramentas de análise de dados nessas agências, projetando as necessidades de pesquisa e investimentos nesta área. Entre os resultados encontrados, observou-se que 40% dos pesquisados não conhecem e 15% não utilizam soluções de ETL (*Extract, Transform and Load*), apesar de todos (100%) declararem possuir pelo menos uma ferramenta de *Data Mining* no seu local de trabalho, bem como também declararem (100%) possuir pelo menos uma ferramenta de OLAP/BI (*Online Analytical Processing/Business Intelligence*). Por fim e com proeminente destaque, apenas 2,77% dos pesquisados utilizam diretamente algum algoritmo de Mineração de Dados para extração de conhecimento. Este cenário evidencia, inicialmente, que a maior parte dos órgãos especializados em investigação do Brasil ainda não aplica efetivamente as técnicas de *Data Mining* e de *Data Analytics* em suas atividades.

Deste modo, embora a aquisição e o desenvolvimento de ferramentas seja fundamental para se aperfeiçoar as investigações financeiras, o investimento em treinamento do material humano é essencial para o sucesso da empreitada.

---

<sup>323</sup> SANTOS, Rafael Meneses, *et al.* Um survey sobre a utilização de técnicas de *data mining* e *data analytics* por agências de investigação criminal do Brasil. 2017. Disponível em: <https://sol.sbc.org.br>. Acesso em: 07 jun. 2019.

A segunda medida mais importante para se desenvolver investigações financeiras apontadas por 46 dentre 57 profissionais foi o compartilhamento de informações entre órgãos de Estado.

Vale lembrar que o Estado deve buscar proteger o segredo necessário à atividade de inteligência mas sem estimular a cultura do segredo, a cultura do sigilo. Estados devem estabelecer políticas claras, regulações, leis e procedimentos para cobrir a troca de informações entre agências.

A instituição de um marco claro de cooperação entre órgãos diversos pode reduzir gastos estatais, evitar retrabalho e proporcionar acesso a um maior número de informações. É, no entanto, um objetivo perseguido por inúmeros órgãos, mas com poucos resultados práticos no cenário nacional.

A terceira medida mais importante para se aperfeiçoar as investigações financeiras, classificada como de alta prioridade para 41 de 57 entrevistados é a definição de uma agenda pública de caráter nacional com foco na recuperação de ativos. Essa é inclusive uma das recomendações previstas no “Operational Issues Financial Investigations Guidance”<sup>324</sup>, do FATF/GAFI, que aponta a necessidade de cooperação e coordenação nacionais para o desenvolvimento de uma política própria antilavagem, que deve identificar os principais objetivos a serem alcançados, mapear os riscos envolvidos, medir os resultados e ser revista periodicamente.

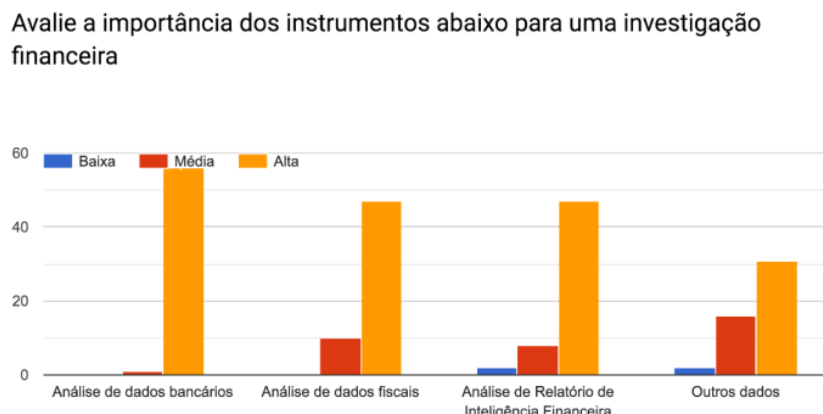
Todas as outras medidas apontadas também foram classificadas como de alta importância pelos investigadores financeiros para implementar/aperfeiçoar as investigações financeiras: criar forças-tarefas entre unidades, ampliar as atribuições do COAF e criar uma agência para gestão de bens apreendidos. Elas serão detalhadas mais adiante, nas propostas deste trabalho.

Outra questão posta aos entrevistados refere-se à importância de determinados instrumentos para se realizar uma análise financeira, ou seja, procurou-se perscrutar quais, de alguns dos instrumentos rotineiramente utilizados pelos profissionais são os mais relevantes para o desenvolvimento de uma análise:

---

<sup>324</sup> FATF. **Report Operational Issues Financial Investigations Guidance**. June 2012. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media>. Acesso em: 13 mar. 2018, p. 4.

Figura 21 – Instrumentos utilizados para investigação financeira



Fonte: Elaborada pela autora.

O resultado apontou que 56 dos 57 investigadores financeiros entrevistados classificou como de alta importância a análise dos dados bancários. De fato, a análise desse tipo de dado permite uma verificação mais acurada acerca da vida financeira do alvo, se comparada aos demais instrumentos (análise de dados fiscais, análise de RIF's).

A análise de dados fiscais e a análise dos RIF's estão empatadas, apontadas como de alta importância por 47 dos 57 entrevistados, seguida de outros dados.

Na realidade, para se realizar uma análise financeira aprofundada, todos os instrumentos são de alta importância, o que foi reconhecido pelos entrevistados. A análise de apenas alguns deles pode levar a conclusões equivocadas e/ou incompletas.

Adotemos o exemplo de uma verificação acerca da evolução patrimonial de um alvo pessoa física. Se esse tipo de investigação for realizado somente com base na análise das Declarações de Ajuste Anual de Imposto Sobre a Renda de Pessoa Física (DIRPF), muito provavelmente seu resultado será pela compatibilidade da evolução patrimonial com a renda declarada. Isso se dá porque a DIRPF é uma declaração efetuada pelo próprio contribuinte, que pode mascarar dados para dar aparência de compatibilidade. Aliás, não raras vezes os criminosos mais abastados são orientados por profissionais de áreas diversas sobre como efetuar suas declarações ao fisco para que estas não deem margem a questionamentos e mascarem eventuais valores obtidos ilicitamente.

Ocorre que, a partir da análise de dados bancários e, conjuntamente com outras informações (RIF's, dados sobre imóveis, veículos, embarcações, aeronaves, notas fiscais, DIMOF, DIMOB, dentre outros) e dados fiscais mais aprofundados (DIPJ, DCRED, DMED, DIMOB, DOI, DPREV) é possível traçar um panorama mais concreto acerca das

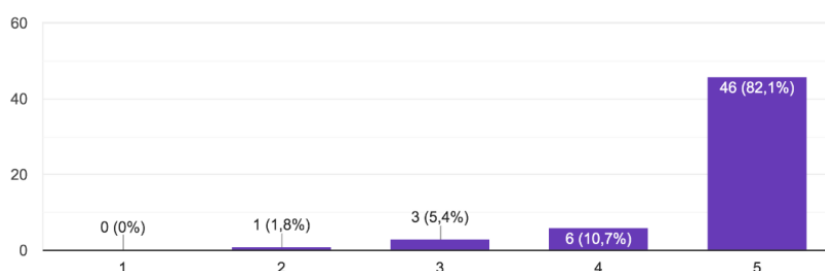
finanças do investigado e, a partir daí, chegar a uma conclusão próxima da realidade acerca da evolução patrimonial do investigado, o que permite, em muitas vezes, demonstrar que recursos ilícitos foram utilizados para acréscimo patrimonial de investigados. Registre-se que essa análise é importantíssima no combate à corrupção, pois evidencia e quantifica monetariamente a renda oculta ou o patrimônio a descoberto.

Outra questão posta aos investigadores diz respeito à possível utilidade ou não das redes de entes distintos para a troca de informações sobre investigações financeiras. Foram citadas as seguintes redes, em caráter exemplificativo: REDE-LAB, FOCCO's CIRA e MARCCO's.

Figura 22 – Utilidade da atuação em rede

Qual a utilidade de uma rede de entes distintos (ex. Rede-Lab, FOCCO's, MARCCO's e afins) para a troca de info...lho sobre investigações financeiras?

56 respostas



Fonte: Elaborada pela autora.

Como se vê, 82,1 % dos investigadores financeiros classificaram como “5”, em uma escala de “1” a “5”, o nível de importância dessas redes colaborativas para a troca de informações sobre investigações financeiras.

Registre-se que o questionamento foi a respeito de “troca de informações sobre investigações financeiras”, o que abrange tanto a metodologia de trabalho, como, efetivamente, troca de informes sobre casos concretos. Interessante observar que as redes não são talhadas, em sua origem, para quaisquer trocas de informações sobre casos concretos. No entanto, elas podem acabar acontecendo naturalmente entre seus membros.

Isso ocorre porque esse formato de trabalho em rede, em caráter colaborativo, sob a coordenação de um dos entes, normalmente em caráter de rotatividade após determinado período de tempo, permite que os contatos entre pontos focais das instituições participantes sejam estreitados.

Esse cenário constrói uma relação de confiança fundamental para o desenvolvimento de qualquer trabalho de inteligência interinstitucional. É o primeiro passo para a formação de forças-tarefas, o que permite uma abordagem muito mais aprofundada sobre determinadas investigações, com muito maior chance de sucesso. Esse tipo de formato, de trabalho colaborativo, em rede, acaba permitindo que instituições diversas trabalhem de forma colaborativa, e não competitiva.

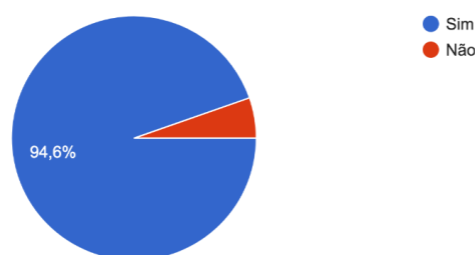
Como reconhecido pelos entrevistados, é muito útil. Permite buscar e identificar assuntos de interesse comum, estabelece uma estrutura de trabalho em rede, baseada nos objetivos semelhantes de entes diversos, possibilita realizar trabalhos e projetos de maior envergadura que os entes sozinhos não teriam condições de levar a cabo.

As últimas questões devem ser analisadas em conjunto. Indagou-se aos entrevistados, primeiramente, se a investigação financeira poderia ser melhor utilizada e, para aqueles que responderam “sim”, prosseguiu-se, indagando por qual motivo a investigação não era utilizada adequadamente, indicando-se algumas hipóteses como respostas e mantendo-se a possibilidade de resposta aberta, descrita pelo entrevistado.

Quanto à primeira pergunta, obteve-se o seguinte resultado:

Figura 23 – Melhor utilização da investigação financeira

A investigação financeira poderia ser melhor utilizada?  
56 respostas



Fonte: Elaborada pela autora.

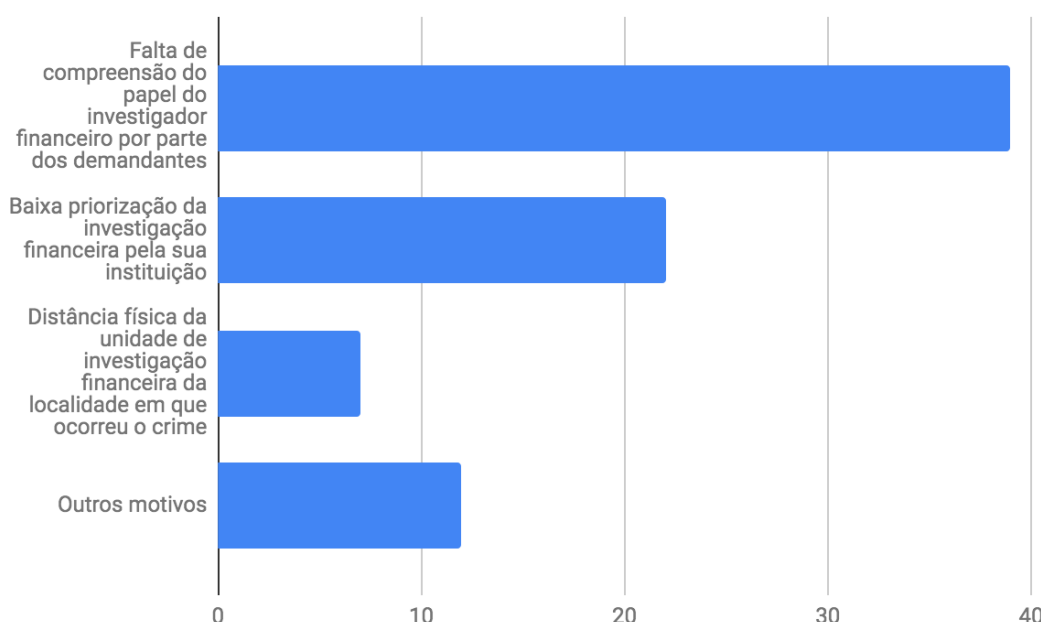
Para 94,6% dos entrevistados, ou seja, para quase a totalidade deles, a investigação financeira poderia ser melhor utilizada, ou seja, ela não é utilizada pelos seus operadores na sua potencialidade máxima, de maneira que há espaço para um melhor aproveitamento de tão importante ferramenta.

A segunda questão refere-se aos possíveis motivos para a subutilização da investigação financeira. A pergunta foi “por que a investigação financeira não é bem utilizada?”, seguida das respostas sugeridas (mais de uma resposta era possível):

- ✓ falta de compreensão do papel do investigador financeiro por parte dos demandantes
- ✓ baixa priorização da investigação financeira pela sua instituição
- ✓ distância física da unidade de investigação financeira da localidade em que ocorreu o crime
- ✓ outros

O resultado encontra-se materializado no gráfico abaixo (em número de entrevistados)

Figura 24 – Por que a investigação financeira não é bem utilizada?



Fonte: Elaborada pela autora.

Curiosamente, a falta de compreensão do papel do investigador financeiro por parte dos demandantes foi apontada por 39 dos 57 entrevistados como um dos principais motivos para a subutilização da investigação financeira. Isso significa que há um problema de comunicação entre investigadores financeiros e seus demandantes. Para solucioná-lo, é necessário investir em cursos de capacitação para ambos os lados, a fim de que o investigador financeiro compreenda adequadamente as necessidades de quem solicitou a investigação e, também para o demandante compreender a função e as limitações de atuação de um profissional da investigação financeira.



Além da capacitação, um estímulo à aproximação entre demandantes e investigadores financeiros também é recomendável, para que os contatos se estreitem e a comunicação e o conhecimento das necessidades e limitações de um e de outro lado fluam mais adequadamente.

Superado esse obstáculo, as investigações financeiras poderão ser melhor aproveitadas, o que produzirá resultados globais mais positivos.

O segundo grande óbice para o bom aproveitamento das investigações financeiras relatado pelos entrevistados foi a baixa priorização de sua instituição em relação ao tema, seguido da distância física da unidade de investigação financeira em relação ao local em que ocorreu o crime.

Outros fatores também foram elencados, pelos próprios entrevistados, como óbice para a utilização adequada das investigações financeiras: falta de investimentos em tecnologia, falta de ferramentas tecnológicas para processamento de grande volume de dados, falta de capacitação aprofundada na utilização das ferramentas tecnológicas já disponíveis, a demora para realização de uma análise bem feita, falta de material humano, pouca cooperação entre órgãos, excesso de demanda aos laboratórios de análises e problemas políticos.

A maior parte dos problemas apontados guarda, portanto, relação com necessários investimentos nas unidades que realizam investigações financeiras. Se este óbice também fosse superado, as investigações poderiam ser melhor aproveitadas e utilizadas pelos demandantes.

#### **5.4 Resultados**

O presente trabalho resulta de uma pesquisa quantitativa que pode ser utilizada por profissionais de diversas áreas, tomadores de decisões de diferentes instituições que trabalham com a temática de investigação financeira, para direcionar suas pesquisas e/ou definições de prioridades institucionais a partir do quadro apresentado. Diante dos dados coletados, evidenciou-se a capilaridade nacional dos respondentes, abrangendo polícias em geral, ministérios públicos, procuradorias e outras instituições.

A pesquisa indicou que a atenção das instituições sobre investigações financeiras é relativamente recente, já que a maior parte dos profissionais está há menos de 10 anos em sua função atual. Coincide com a implantação dos Laboratórios de Tecnologia Contra Lavagem de Dinheiro, iniciada em 2007, e a criação de unidades especializadas em outras instituições. Ademais, indica que é reflexo da tipificação relativamente recente do delito de

lavagem de dinheiro, que se deu somente na década de 1990. Ainda com relação ao perfil do profissional, um fato que chama a atenção é a dedicação à especialização: a ampla maioria (68,5%) possui algum tipo de pós-graduação: especialização, MBA, mestrado, doutorado ou pós-doutorado. Essa busca por aperfeiçoamento ou atualização em áreas específicas indica que se trata de um perfil normalmente atento às necessidades e às tendências do seu campo de atuação, e que possui um diferencial em suas competências profissionais.

Quanto ao nível de utilidade das investigações financeiras para obtenção de determinados benefícios, no mesmo sentido dos estudos desenvolvidos no Reino Unido, vimos, que no Brasil os mais pontados foram: identificar provas que podem ser usadas no processo criminal, identificar/rastrear bens e valores obtidos com a infração penal e identificar crime antecedente à lavagem de dinheiro. É assente na doutrina que uma investigação financeira pode auxiliar todos os estágios da persecução penal, desde o inquérito policial ou procedimento investigatório criminal até a fase de execução, levantando provas da infração penal, identificando outros crimes não vislumbrados no início da investigação e auxiliando na recuperação de ativos obtidos de modo criminoso. Estes benefícios, descritos teoricamente, foram confirmados pela pesquisa empírica respondida pelos investigadores financeiros.

Outro ponto de destaque foi o fato de que a maioria dos entrevistados já participou efetivamente de investigações que alcançaram sucesso nestes benefícios: 96% já lograram êxito em identificar provas que puderam ser usadas no processo criminal e 96% identificaram o crime de lavagem de dinheiro. Uma ampla maioria também participou de investigações que obtiveram efetividade em rastrear bens e valores obtidos com a infração penal (89%), em identificar padrões de comportamento criminoso (86%), extensão da rede criminosa e a escala da criminalidade (81%), crimes não visualizados no início da investigação (70%), crime antecedente à lavagem de dinheiro (70%) e auxiliar na recuperação de ativos (69%). Ou seja, os benefícios elencados em tese pela doutrina já foram alcançados de fato em investigações realizadas.

Outro dado interessante para análise foi o de que 64% dos investigadores financeiros declararam que *nunca* participaram de investigações que conseguiram romper totalmente com a atividade criminosa (efeito disruptivo) e 59% declararam que nunca participaram de investigações financeiras que auxiliaram na reparação dos danos à vítima. São, portanto, os benefícios menos alcançados na prática com investigações financeiras. À exceção desses dois aspectos – auxiliar na reparação dos danos à vítima e provocar efeito

disruptivo na atividade criminosa – todos os demais benefícios elencados pela doutrina foram validados pela pesquisa, não apenas como algo alcançável em tese, mas efetivamente já levado a efeito pelos investigadores financeiros entrevistados. Possivelmente o efeito disruptivo não é alcançado em todo potencial na prática, nem com investigações financeiras, nem com qualquer outro tipo de investigação, porque a atividade criminosa tende a continuar seu ciclo, independentemente do quão longe as investigações cheguem. O pequeno papel da vítima no processo penal também foi outro fato relevante.

Observou-se que 60,7% dos investigadores financeiros já utilizaram investigações financeiras para auxiliar na elucidação de crimes não econômicos. É um dado interessante a demonstrar que, no Brasil, diversamente do Reino Unido, as investigações financeiras são exploradas, também, e com certa frequência, para auxiliar no esclarecimento de outros delitos – e podem ser muito úteis nesse aspecto.

A investigação financeira também se revelou crucial para identificar crimes não vislumbrados no início das investigações: 100% dos entrevistados já alcançaram este resultado. Nesse passo, o encontro fortuito de provas graças à investigação financeira foi mais evidente para identificar crimes de lavagem de dinheiro (57%), corrupção (ativa ou passiva) e os crimes tributários, ambos com 55,6%. Também foram encontrados fortuitamente elementos indicativos de crimes licitatórios, falsidades ideológicas e outros menos óbvios: homicídio, tráfico de drogas, estelionato, associação criminosa, financiamento à organização criminosa e receptação. Isso indica que a investigação financeira, com razoável frequência, pode ser provocada para apurar indícios sobre um determinado delito e, em consequência dela, não somente angariar provas acerca do quanto vislumbrado, como também elucidar outros delitos não vislumbrados inicialmente. É um grande potencial para os órgãos de Estado responsáveis pela persecução criminal que não pode ser deixado de lado ou ser relegado a segundo plano.

Também foi apontada a grande importância das redes colaborativas de controle como Rede-Lab, FOCCO's, MARCCO's, CIRA's e outras para a troca de informações acerca de investigações financeiras. É um marco de cooperação que, se fomentado, pode significar um importantíssimo ganho operacional a todos os envolvidos: pode reduzir gastos, permitir projetos de maior envergadura e melhorar a inteligência das unidades como um todo. Não é um objetivo fácil de ser alcançado, mas deve ser perseguido incessantemente em razão dos benefícios que podem dele advir.

Por fim, outro dado que chamou a atenção foi acerca da possibilidade de melhor utilização das investigações financeiras: 94,7% dos entrevistados disseram que ela poderia

ser melhor utilizada. O principal óbice apontado para uma melhor utilização dessa importante ferramenta foi a falta de compreensão do papel do investigador financeiro por parte dos demandantes. Isso significa que há um problema de comunicação entre investigadores financeiros e seus demandantes, que pode ser solucionado com estímulo à aproximação entre demandantes e investigadores financeiros, para que os contatos se estreitem e a comunicação e o conhecimento das necessidades e limitações de um e de outro lado fluam mais adequadamente. Este problema também pode ser solucionado com a alocação de unidades de investigação financeira descentralizadas, mais próximas dos demandantes, o que estreita o contato pessoal e favorece a comunicação e o envolvimento de todos os atores, levando a um resultado mais efetivo.

Esses foram os principais aspectos da pesquisa realizada. Espera-se possa contribuir para um diagnóstico acerca dos profissionais que realizam a investigação financeira no Brasil, como também aos benefícios desta atividade e ao mapeamento dos obstáculos a serem superados, indicando, para o debate, algumas possíveis soluções.

## **5.5 Propostas para conferir maior eficiência à política criminal focada na recuperação de ativos**

Esta última parte do trabalho pretende apontar algumas propostas que podem conferir maior eficiência à política criminal focada na recuperação de ativos. Muitas delas incluem medidas de implementação das atividades de inteligência financeira, investigação financeira e investigação patrimonial. O presente capítulo pretende, sem pretensão de esgotar o tema, apresentar algumas propostas que poderiam contribuir para enfrentar a discussão.

### **5.5.1 Desenvolvimento de uma agenda nacional focada na recuperação de ativos**

O primeira proposta – e talvez a mais importante, porque a partir desta todas as demais podem ganhar corpo – consiste no reconhecimento da necessidade de uma agenda voltada à recuperação de ativos obtidos ilicitamente para o enfrentamento de determinados tipos de crimes, o que tem sido levado a efeito com seriedade por inúmeros países de tradição democrática como a principal alternativa para prevenir e reprimir a criminalidade grave e organizada.

Embora existam inúmeras iniciativas com esse enfoque, o fato é que ainda não há uma agenda nacional tendo como objeto exclusivo tal tema, que na prática não é levado a sério no Brasil. As medidas assecuratórias são pouco aplicadas no processo penal, há pouco conhecimento por parte dos operadores do direito e, nos raros casos em que é buscado atacar o viés econômico do crime, não se sabe o que fazer com os bens acautelados e apreendidos. Isso desestimula o olhar sobre o viés econômico do crime e o enfrentamento se dá, no mais das vezes, somente para obtenção da pena corporal, o que é insuficiente para reprimir a criminalidade que tem o lucro como escopo.

Forçoso reconhecer, portanto, que no Brasil o enfrentamento do tema ainda se dá de modo tímido e esparso. Não possuímos instrumentos legais suficientes para esse enfrentamento e os poucos que possuímos (medidas assecuratórias) são subutilizados.

Há que se alcançar, como um todo, e de maneira regular, o desenvolvimento do tema no Brasil, que somente se dará com uma mudança de mentalidade por parte do executivo, do legislativo, e, principalmente, por parte dos operadores do direito, através do desenvolvimento de uma agenda própria, que envolva todos os atores deste processo, de uma maneira coordenada, reconhecendo a prioridade do tema no combate ao crime organizado.

Essa agenda própria poderia ter início, ser discutida e fomentada em fóruns como a ENCCLA, por exemplo, que possui capilaridade horizontal (porque é composta por inúmeros organismos diferentes – Polícias Cíveis, Receita Federal, Conselho Nacional de Justiça, Ministérios Públicos diversos, Procuradorias, COAF, Banco Central, dentre outros). No entanto, não poderia ficar apenas no âmbito desse, para que a discussão levada a efeito ganhasse efetividade e gerasse providências concretas.

Inclusive, uma das recomendações do GAFI, a Recomendação 2<sup>325</sup>, sugere que cada país crie uma *política nacional* focada na investigação de crimes de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo. Essa política deve ser informada sobre os riscos identificados e cada política pública criminal de atuação deveria ser revista periodicamente com o escopo de permanecer eficiente e contemporânea. O conhecimento adquirido pelos investigadores financeiros pode ser usado para mapear os riscos e monitorar esses objetivos. Os países precisam de uma política nacional criminal para direcionar a agenda de combate à lavagem de dinheiro e crimes antecedentes, financiamento ao terrorismo e

---

<sup>325</sup> FATF. **Report Operational Issues Financial Investigations Guidance**. June 2012. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media>. Acesso em: 13 mar. 2018, p. 9. Acesso em: 13 mar. 2019.

outros fenômenos criminais graves. Os países devem formalizar esses mecanismos de coordenação que irão permitir o desenvolvimento e a implementação dessas políticas. Isso irá facilitar a cooperação formal e informal entre autoridades em geral e dentro das autoridades responsáveis pela persecução penal em geral.

Deste modo, as investigações financeiras devem ser parte de uma estratégia global de combate à criminalidade. Devem contar com ação dedicada, exclusiva, para possibilitar maior especialização e conhecimento do tema, recursos suficientes e treinamento especializado dos atores envolvidos.

Deve-se adotar medidas concretas, nessa agenda, nessa política, para que investigações financeiras se tornem parte de uma rotina de inquéritos e investigações relacionadas a delitos que envolvam algum ganho financeiro.

A OECD aponta como imprescindíveis para que se adote isso como rotina, alguns elementos-chave: garantir apoio às unidades de investigação que publicamente promovam e adotem uma estratégia antilavagem; emitir declarações públicas de menção de elogios a servidores públicos que adotem e demonstrem comprometimento com a estratégia nacional de combate à lavagem de dinheiro; criar grupos de trabalho estratégicos para desenvolver uma efetiva política que incorpore todas as agências relevantes (esse grupo inclui representantes de todas as agências relevantes e partícipes de investigações financeiras); criar unidades especializadas com foco na investigação financeira; desenvolver iniciativas operacionais que promovam o uso proativo de poderes para congelar ativos; articular objetivos claros para os departamentos e agências que trabalhem com recuperação de ativos.

A capacitação para a mudança de mentalidade dos operadores envolvidos se dá, principalmente, com treinamento e capacitação. Reconhece-se que o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD)<sup>326</sup> é uma importante iniciativa nesse sentido e deve ser fortalecido, expandido e integrar essa agenda.

---

<sup>326</sup> O Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD) surgiu em cumprimento à meta n. 25 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) 2004, com o objetivo de criar um plano integrado de capacitação e treinamento de agentes públicos e de orientação à sociedade, otimizando a utilização de recursos públicos e disseminando uma cultura de prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro no Brasil. Desde sua concepção, em 2004, cerca de 19 mil agentes públicos foram capacitados, nos 27 estados da Federação. BRASIL. Ministério da Justiça. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/institucional-2/capacitacao/pnld-1>. Acesso em: 10 jun. 2019.

### 5.5.2 Aperfeiçoamento dos mecanismos de cooperação internacional

Inicialmente, registre-se que a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de cooperação internacional não é uma reivindicação nacional apenas, mas mundial. Inúmeros países criticam a velocidade dos pedidos de cooperação jurídica internacional em geral, que não se coaduna com a necessidade de uma investigação célere, especialmente quando se trata de uma investigação financeira, na qual o dinheiro sai de um país e entra em outro utilizando apenas um computador, *tablet*, celular e acesso à internet.

Conforme já visto, a existência de organizações criminosas para atividades ilícitas não é fenômeno contemporâneo, mas o fato é que a globalização, aliada às inovações tecnológicas e de comunicação, notadamente a internet, possibilitaram a expansão da criminalidade em âmbitos transnacionais. Elas podem, em poucos minutos, efetuar transferências eletrônicas de um país para outro, dificultando o rastreamento do produto do crime e, conseqüentemente, sua apreensão e retorno ao país de origem. Recuperar esses ativos em um mundo globalizado é tarefa das mais árduas.<sup>327</sup>

Diante de uma nova velocidade dos acontecimentos e da necessidade de um voltar de olhos para uma atuação mais eficaz contra organizações criminosas, que busque congelar os ganhos decorrentes de atividades ilícitas, a cooperação internacional adquire importância ímpar. Conforme pontua João Conde Correia<sup>328</sup>:

Quer devido à globalização do crime, quer devido à exportação/importação de ativos (realizada, muitas vezes, com o intuito de dificultar a sua localização, recuperação e liquidação), as conexões internacionais são agora evidentes. Já não está em causa o exercício do *jus puniendi* estadual – enquanto manifestação de um poder soberano – quase exclusivamente no território nacional: a plurilocalização do crime e dos ativos é uma realidade inquestionável. A utilização dos mecanismos de cooperação administrativa e judiciária internacional [...] é, por isso, fundamental. Sem ela, é impossível combater a atual criminalidade transnacional. Ao crime global deve contrapor-se uma perseguição criminal global. Se o crime não tem *locus delicti* também a punição não pode ter fronteiras.

Reitere-se: este não é um problema nacional, mas mundial. Aliás, o Brasil deu diversos passos para melhorar seu sistema nos últimos anos: houve a descentralização da competência para cumprir o *exequatur*, que passou do STF para o STJ com a Emenda Constitucional n. 45 à Constituição Federal; o STJ regulamentou a matéria e passou a admitir a concessão do *exequatur* também para atos decisórios; passou-se a admitir pedidos

<sup>327</sup> CORREIA, João Conde. **Da proibição do confisco à perda alargada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 198.

<sup>328</sup> CORREIA, João Conde. **Da proibição do confisco à perda alargada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 205.

de auxílio direto, concentrados em uma autoridade central, denominada Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI); por fim, o novo Código de Processo Civil dedicou um capítulo específico para a cooperação internacional.

O DRCI produziu excelentes resultados desde sua criação. A instituição de uma autoridade central foi importante para fomentar o pedido de auxílio direto que pode ser definido como “a cooperação prestada pela autoridade nacional apta a atender a demanda externa, no uso de suas atribuições legais, como se um procedimento nacional fosse, embora oriundo de solicitação do Estado estrangeiro”<sup>329</sup>.

No entanto, o sistema mundial utilizado para cooperação, embora tenha se aperfeiçoado na última década ainda não é suficiente para fazer frente à necessária troca de informações entre os países com agilidade. É uma questão delicada, que esbarra no conceito de soberania nacional. Mas novas formas de criminalidade clamam por novas formas de cooperação.

São inúmeros os problemas relacionados à cooperação jurídica internacional. Cada investigação ou processo criminal que a requer representa maiores desafios: a complexidade aumenta, há um atraso na investigação ou no processo face à demora inerente da cooperação, dificuldades de comunicação em outra língua, dificuldades para conseguir tradução, explicar exatamente o que é necessário e útil para a investigação, além dos inerentes problemas de legislação existente entre os países cooperantes<sup>330</sup>.

Os esforços para tentar simplificar a cooperação jurídica internacional resultaram, no mais das vezes, em acordos e tratados, bilaterais ou multilaterais ou de assistência mútua. No entanto, essas formas de cooperação – embora tenham representado um grande avanço – ainda não atendem à velocidade da sociedade de informação. Em uma sociedade altamente marcada pela agilidade, a velocidade da cooperação entre os países é fundamental. Não são mais raros os casos que exigem cooperação internacional e troca de informações. O Estado é lento; mas é muito mais lenta a velocidade da troca de informação entre Estados soberanos. Um estudo feito pelo Reino Unido constatou que “investigações

---

<sup>329</sup> ARAÚJO, Nadia de (coord.). **Cooperação jurídica internacional no Superior Tribunal de Justiça**: comentários à Resolução n. 9/2005. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p.12.

<sup>330</sup> WINTER, Lorena Bachmaier **Transnational criminal proceedings, witness evidence and confrontation**: lessons from de ECtHR's case law. Acesso em: 23 maio 2019. Disponível em: <https://www.researchgate.net>. Acesso em: 15 jul. 2019, p. 127.



que se estendem para o exterior são lentas e muitas vezes se deparam com barreiras de linguagem e barreiras culturais (tradução livre).”<sup>331</sup>

A utilização frequente do auxílio direto, por meio de uma autoridade central é a saída mais indicada como vantajosa e que traz maiores e melhores resultados, em preferência ao cumprimento de cartas rogatórias.

No mais, as notas interpretativas da Recomendação 40 do GAFI prescrevem que investigadores e órgãos encarregados da persecução penal devem ser autorizados a obter e utilizar informações de outras agências internacionais com o objetivo de agilizar suas investigações financeiras. Desse modo, a utilização de pontos focais e escritórios de ligação entre países, para obter informações que auxiliem as investigações e processos judiciais é recomendada, resguardando-se o MLAT como *ultima ratio*.

Não é por outra razão que a Convenção de Viena, em seu preâmbulo, já reconhecia que “é necessário reforçar e intensificar os meios jurídicos eficazes de cooperação internacional em matéria penal para eliminar as atividades criminosas internacionais”.

Essa cooperação passa, necessariamente pela constatação de uma dimensão internacional do confisco, oriunda das conexões internacionais e regionais, aliadas à globalização e às tentativas de harmonização do próprio direito e processo penal.<sup>332</sup>

Essa busca por harmonização é fundamental para a evolução do sistema. Nesse sentido, a Europa tem dado passos importantes. Como exemplo, a Decisão Quadro n. 2006/783/JAI, do Conselho, afirmou: “não basta assegurar meramente o reconhecimento mútuo, na União Europeia, de medidas jurídicas temporárias, como o congelamento e a apreensão; um controle eficaz da criminalidade econômica exige também o reconhecimento mútuo das decisões de perda dos produtos do crime<sup>333</sup>”. No mesmo sentido, a proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o congelamento e o produto de crime busca criar bases mínimas para aproximar as legislações, de modo que a cooperação e a coordenação sejam substituídas pela harmonização.<sup>334</sup>

---

<sup>331</sup> BROWN, Rick; EVANS, Emily; WEBB, Sarah; HOLDAWAY, Simon; BERRY, Geoff; CHENERY, Sylvia; GRETTY, Brian; JONES, Mike. The contribution of financial investigation to tackling organised crime: a qualitative study. **Research Report 65**. Home Office, London. 2012. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk>. Acesso em: 01 jun. 2019, p. IV.

<sup>332</sup> CORREIA, João Conde. **Da proibição do confisco à perda alargada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 207.

<sup>333</sup> CORREIA, João Conde. **Da proibição do confisco à perda alargada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 24.

<sup>334</sup> CORREIA, João Conde. **Da proibição do confisco à perda alargada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 207.

Afinal, como afirma Hugo Brady, “En un mundo en que la delincuencia no respeta fronteras, se ha convencido de que una cooperación transfronteriza más proactiva puede reportar beneficios.”<sup>335</sup>

### 5.5.3 Compartilhamento de informações entre órgãos de Estado

“Informação é poder”: o antigo porém sempre atual adágio é levado muito a sério por diversas instituições governamentais no trato de seus dados. Como informação é poder, nenhum órgão ou unidade gosta de compartilhá-la indistintamente.

É sabido que a atividade de inteligência requer segredo: ele é necessário para proteção das fontes, para não revelar aos criminosos a forma como a informação foi obtida (o que faria que eles se precaverem em situações futuras). A opacidade, o segredo, o sigilo é inerente à atividade de inteligência; é ponto crucial.

No entanto, em diversas situações, os organismos detentores de informação precisam compreender que o compartilhamento é questão de sobrevivência do Estado. Importante lembrar que os atentados de 11 de setembro de 2001 mudaram para sempre a cultura do segredo, do sigilo e da compartimentação na atividade de inteligência.<sup>339</sup>

No mundo globalizado em que a velocidade da informação é gigantesca, seguir protocolos burocratizados para compartilhar poucas informações é contraproducente: perde-se em agilidade, o grande dilema de todas as instituições contemporâneas<sup>336</sup>.

Além de ser contraproducente, contraria as regras de economicidade. Cada órgão e cada unidade governamental deseja ter seu próprio sistema. Nada mais legítimo, posto que cada um é desenhado para atender suas próprias finalidades institucionais. No entanto, é dispendioso e ainda corre-se o risco de ser insuficiente. Ignorar que existem informações que poderiam ser compartilhadas por todos, ou pelo menos por vários órgãos, significaria rateamento de custos e compartilhamento de ganhos. Custos com desenvolvimento e gestão poderiam ser compartilhados.

Some-se a isso a normal dificuldade de apuração de crimes de lavagem de dinheiro. Ao contrário de outros tipos de delito, como roubo, tráfico e homicídio, a apuração dos crimes de lavagem de dinheiro passa por operações realizadas sob o manto da legalidade,

---

<sup>335</sup> BRADY, Hugo. Europol y el modelo europeo de inteligencia criminal: una respuesta no estatal a la delincuencia organizada. *Boletín Elcano*, 2007. Disponível em: <http://biblioteca.ribei.org/1243/zc>. Acesso em: 27 maio 2019, p.1.

<sup>336</sup> CEPIK, Marco. **Serviços de inteligência**: agilidade e transparência como dilemas de institucionalização. Disponível em: <https://docplayer.com.br>, p. 134. Acesso em: 10 jun. 2019.

“acobertados, via de regra, pelo sigilo de dados inerente ao sistema bancário, e, portanto, distante do acesso rápido e imediato das autoridades responsáveis pela sua investigação<sup>337</sup>”.

A coleta de dados é elemento essencial para compreender a efetividade ou não das investigações financeiras, como também para definir novos rumos para o sistema antilavagem e corrigir eventuais erros.

Para tanto, devem ser catalogadas informações sobre infrações relacionadas à lavagem de dinheiro em sistemas adequados para análise de dados, como: elementos básicos sobre a investigação, ação penal proposta, bens acautelados, bens perdidos e suas respectivas destinações, se foi utilizada ou não a investigação financeira, além de outros dados relevantes, como recomenda o FATF/GAFI<sup>338</sup>.

Assim, a discussão sobre compartilhamento de dados e troca de informações entre órgãos de Estado é fundamental.

No Brasil, são diversas as ações em fóruns de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro que tratam sobre possíveis compartilhamentos de informações entre órgãos de Estado.

Somente para ilustrar a assertiva acima, trouxemos, a seguir, algumas das ações da ENCCLA de 2010 a 2019 que trataram, direta ou indiretamente, sobre a necessidade de compartilhar dados e de maior fluxo de informações entre os órgãos de fiscalização, controle, persecução penal e defesa do patrimônio público. É um tema trabalhado na ENCCLA ao longo de muitos anos e que precisa, urgentemente, alcançar resultados concretos.

---

<sup>337</sup> SUXBERGER, Antonio; PASIANI, Rochelle Pastana. O papel da inteligência financeira na persecução dos crimes de lavagem de dinheiro e ilícitos relacionados (*the role of financial intelligence in the persecution of money laundering and related felonies*). 2017. Disponível em: <https://heinonline.org/>. Acesso em: 04 set. 2018, p. 10.

<sup>338</sup> Nesse sentido, ver: FATF. **Report Operational Issues Financial Investigations Guidance**. June 2012. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media>. Acesso em: 13 mar. 2018, p. 6.

Ano	Número	Título
2011	3	Definir leiaute e mecanismo de transmissão eletrônica de informações fiscais, de banco de dados sob administração da Receita Federal do Brasil, legalmente requisitadas, com vistas à adoção de sistema de investigação fiscal para utilização pelos parceiros da Enccla.
2011	11	Mapear iniciativas e metodologias de análise de dados, empreendidas pelos órgãos da ENCCLA, que tenham como objetivo a detecção de indícios de ilícitos; propor e testar conjuntamente metodologia(s) de análise de dados de interesse interinstitucional; publicar o resultado da Ação na WICCLA.
2014	9	Propor a regulamentação do layout de dados, com registros das contratações e licitações do Poder Público e implementar a interoperabilidade entre os Tribunais de Contas e os integrantes da ENCCLA (continuidade da ação 8/2013).
2015	11	Identificar mecanismos que possibilitem maior efetividade dos órgãos de fiscalização, controle e persecução penal nas ações de prevenção e combate à lavagem de dinheiro por meio do comércio internacional.
2016	8	Mapear sistemas de informação e bases de dados úteis para a prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, com vistas a: (i) difusão dos resultados obtidos; (ii) compartilhamento, quando possível; e (iii) interoperabilidade.
2016	11	Aprimorar as regras de sigilo bancário e fiscal, objetivando tornar mais ágil e eficaz o compartilhamento de informações entre órgãos de fiscalização, controle, persecução penal e defesa do patrimônio público.
2017	7	Ampliar o compartilhamento de dados para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro
2018	9	Preparar os sistemas de extração de dados estruturados para a geração de dados estatísticos para a Avaliação Nacional de Risco (ANR) e para as avaliações de organismos internacionais
2019	5	Padronizar procedimentos para acesso das instituições de controle, fiscalização e persecução aos bancos de dados e aos extratos bancários que envolvam recursos públicos

A ação n. 7/2017 da ENCCLA, a qual a subscritora acompanhou, propôs identificar os requisitos técnicos e jurídicos necessários ao compartilhamento de dados entre os diferentes órgãos que participam da ENCCLA. O objetivo inicial era criar um padrão para intercâmbio de informações entre os órgãos, assim como fora realizado no passado com o SIMBA e o SITTEL, ou criar um repositório único.

Sabe-se, no entanto, que o compartilhamento de dados, embora imprescindível, não é uma missão fácil.

Primeiro esbarra na própria tendência à centralização dos dados no próprio órgão de origem, como forma de manutenção de poder, escorada no manto da sigilosidade. Segundo, porque envolve a questão tormentosa da interoperabilidade<sup>339</sup>. Para ser útil, um sistema deve conter uma base de dados, que possa ser cruzada e analisada. Muitas vezes os dados armazenados por uma instituição “não conversam” com os dados e os sistemas de outra, ou

<sup>339</sup> A interoperabilidade pode ser entendida como uma característica que se refere à capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto (interoperar) de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais interajam para trocar informações de maneira eficaz e eficiente. A existência de uma infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) que se preste como o alicerce para a criação dos serviços de governo eletrônico é o pré-requisito para o fornecimento de melhores serviços à sociedade, a custos mais baixos. Um governo moderno e integrado exige sistemas igualmente modernos e integrados, interoperáveis, trabalhando de forma íntegra, segura e coerente em todo o setor público. BRASIL. Integração. Governo Digital. Disponível em: <https://www.governodigital.gov.br>. Acesso em: 12 jun. 2019.

seja, haverá, além da boa vontade para compartilhar os dados, a necessidade de se desenvolver um sistema para que esses dados “conversem”. Isso, basicamente, é a interoperabilidade, que envolve custos altos em tecnologia da informação e investimentos que nem sempre as unidades estão dispostas a efetivar, embora cientes de que, “em tese”, ao menos, trará inúmeros benefícios para os envolvidos.

A criação de um padrão de comunicação entre os órgãos seria ideal, um resultado que representaria um grande passo na ampliação do compartilhamento de dados. No entanto, há grande dificuldade para se alcançar esse patamar, dada a diferença de sistemas que os órgãos utilizam, o que prejudica o consenso entre os participantes, pois essa adaptação demandaria custos.

Além disso, outra dificuldade dos órgãos é o custo da extração de informações ou pagamentos por consultas realizadas, que devem ser pagos ao Serpro, Dataprev e a equivalentes nos Estados, como a Prodesp em São Paulo.

Nesse passo vale fazer referência ao sistema de integração de dados que vem sendo desenvolvido no âmbito no Tribunal de Contas da União. Conforme descreve Claudia Vieira Pereira<sup>340</sup>:

Mais recentemente, neste ano de 2009, o Tribunal vem conduzindo a formação da chamada “rede de controle”. O objetivo dessa rede é estabelecer parcerias com diversos órgãos públicos que atuam na investigação, na fiscalização e no controle da gestão pública, a exemplo da Polícia Federal, do Ministério Público, da Controladoria-Geral da União, Ministério da Fazenda, entre outros, visando ao intercâmbio de informações e documentos, com vistas a otimizar os esforços e a conferir maior efetividade às ações de controle externo a cargo do Tribunal. Além disso, também está prevista a estruturação de uma rede interna de informações (RI), composta por um membro de cada unidade técnica do TCU, em todo o território nacional, cuja finalidade é a obtenção, o tratamento e a disseminação de informações de interesse das diversas unidades que compõem o Tribunal. Entre as atividades que deverão ser desempenhadas pelos membros da RI, consta a análise das informações disponibilizadas pelos outros participantes da rede, atentando-se para o risco, a materialidade, a relevância e a oportunidade, propondo, se for o caso, a realização de fiscalizações.

O TCU tem firmado parcerias, acordos de cooperação e convênios com diversos órgãos<sup>341</sup> visando construir um banco de dados que atenda às demandas internas da atividade de controle (LABCONTAS). Paralelamente, é cedido o acesso ao conveniente de dados que não estejam gravados por sigilo constitucional. O acesso é cedido desde que o partícipe ceda os dele também, em modelo de troca e compartilhamento sadios e ambiente

---

<sup>340</sup> PEREIRA, Cláudia Vieira. **A atividade de inteligência como instrumento de eficiência no exercício do controle pelo Tribunal de Contas da União**. 2009. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/>. Acesso em: 25 maio 2019.

<sup>341</sup> Relação de termos de cooperação firmados pelo TCU pode ser encontrada em: <https://contas.tcu.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2019.

colaborativo. Este modelo tem rendido excelentes resultados no trabalho de fiscalização do TCU e de outros órgãos de controle conforme detalha Wesley Vaz Silva.<sup>342</sup>

Essa é a essência do Labcontas, ambiente virtual criado e gerenciado pelo TCU, que permite aos auditores terem acesso a informações internalizadas a partir de dezenas de bases de dados oriundas de acordos de cooperação entre instituições da Administração Pública Federal e o próprio TCU. No intuito de se consolidar como uma plataforma colaborativa de fato, o Labcontas também é utilizado por parceiros externos, principalmente tribunais de contas estaduais (TCEs). Atualmente, já existem 25 desses parceiros, sendo 20 TCEs, que utilizam os *softwares* e as informações públicas da plataforma e, em contrapartida, contribuem trazendo informações públicas sobre o funcionamento de instituições de sua jurisdição e de interesse mútuo dos parceiros de controle (contratações de determinado estado da federação, por exemplo).

Modelos como esse, que estabelecem um marco de cooperação e intercâmbio de informações que resultem atrativos e eficientes para os envolvidos devem ser replicados ou ampliados. Podem reduzir gastos, permitir o desenvolvimento de projetos de maior envergadura, que as unidades sozinhas não conseguiriam efetivar, alcançando maiores resultados.

Para tanto, seria necessário buscar assuntos de interesse comum entre diversas instituições e estabelecer uma estrutura de trabalho em rede, baseada em identidade ou similaridade de objetivos. É essencial haver um órgão coordenador, que pode ter mandato temporário, ser capaz de direcionar o esforço para obter informações de modo que conforme ela vá sendo obtida, seja incorporada à imagem comum, permitindo aprofundar o conhecimento de todos. A estrutura em rede é a recomendada, pois mais flexível que a hierárquica e capaz de gerar confiança entre os órgãos, fundamental para que os membros compartilhem dados e interesses comuns.

#### **5.5.4 Utilização e desenvolvimento de ferramentas de mineração de dados**

É intuitivo que diante da imensa quantidade de informações disponíveis – daí a denominada *e-sociedade*, sociedade pós-moderna ou sociedade de informação – é fundamental desenvolver a capacidade adequada para coletar e processar grande quantidade de dados.

---

<sup>342</sup> VAZ, Wesley. Os pilares da estratégia de análise de dados e consumo de informações no TCU. **Revista do TCU**. Edição 136. 2016. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br>. Acesso em: 12 jun. 2019.

O constante desenvolvimento da tecnologia trouxe mudanças significativas na maneira de se coletar e analisar informações, o que implica numa nova abordagem para a análise e a inteligência.

Somente coletar e armazenar informações nada significa – não é inteligência, nem informação útil. A informação precisa ser avaliada antes de ser usada como informação para uma tomada de decisão. E mais: muitas vezes essa informação disponível é tão ampla e o volume é tão imenso que resultados satisfatórios podem ser obtidos somente utilizando tecnologias apropriadas.

É essa capacidade de coleta e processamento que irá permitir o uso adequado e tempestivo da informação. Se for extemporânea, perde a utilidade.

Deste modo, fundamental o investimento no processamento de informação por meio de tecnologias disponíveis, preferencialmente atreladas a *softwares* livres<sup>343</sup>, que permitem economia na gestão dos recursos públicos.

Quanto mais informações, mais necessários são os produtos analíticos para alcançar ou superar a capacidade humana de análise. Melhor trabalho traz mais trabalho. Quanto mais informação coletada, mais requer força de análise e força para o tomador de decisão em uma resposta rápida.

O tempo de resposta entre uma pergunta do investigador e a resposta obtida a partir do uso de ferramentas tecnológicas adequadas é reduzido. Isso representa um enorme ganho, porque é possível reagir com mais rapidez a partir da informação coletada. A qualidade da informação também melhora.

A utilização de *data mining* pelas unidades responsáveis pela investigação criminal permite, ainda, a eleição de alvos prioritários e com maior chance de sucesso, de modo que recursos sejam economizados e os escassos recursos materiais e humanos sejam utilizados com maior eficiência.

O modelo de investigação atual é o repressivo – ocorre o delito, inicia-se uma investigação. Atua-se sobre o cadáver, sobre o crime já realizado. O desenvolvimento de ferramentas de processamento de dados permite uma atuação preventiva. E atuar preventivamente não implica aumentar a existência de crimes de perigo, pelo contrário: significa atuar prospectivamente, eleger alvos prioritários, em relação aos quais serão

---

<sup>343</sup> Segundo a *Free Software Foundation* (Fundação para o Software Livre), é considerado livre qualquer programa que pode ser copiado, usado, modificado e redistribuído de acordo com as necessidades de cada usuário. Em outras palavras, o *software* é considerado livre quando atende a esses quatro tipos de liberdades definidas pela fundação. Disponível em: <https://www.fsf.org/>. Acesso em: 12 jun. 2019.

utilizados mais e melhores recursos, especialmente pelo fato de que o delito terá maior repercussão (maior dano ou maior interesse público ou perspectiva de melhores resultados com menos esforço).

Isso não significa deixar de lado a apuração de outros fatos, mas priorizar o que trará melhores resultados. Significa a possibilidade de prospectar, mediante mineração de dados, casos com maior probabilidade de sucesso na investigação.

### **5.5.5 Instituição de forças-tarefa e cooperação entre instituições**

A razão pela qual os acadêmicos agora se agrupam em universidades não é necessariamente porque gostam um dos outros; é porque o resultado de seus trabalhos torna-se muito melhor em consequência disto. Atualmente, o avanço do conhecimento depende de uma comunidade ativa de acadêmicos trabalhando juntos cooperativa e competitivamente. Nesse sentido, inevitável constatar a importância do trabalho conjunto, de forma cooperativa e não competitiva, para o maior alcance de resultados.

### **5.5.6 A adoção da perda alargada e a da ação civil de extinção de domínio**

É fincado na comunidade internacional, devido à insuficiência do modelo tradicional da perda de bens vinculada a um ilícito penal comprovado, a defesa da adoção de mecanismos civis ou administrativos para a extinção de domínio de bens oriundos de práticas criminosas.

Segundo João Conde Correia, é possível conceituar a perda alargada ou perda ampliada como a decisão que “estende o alcance da perda tradicional para além da vantagem/produto/instrumento do crime pelo qual é acusado o arguido, visando atingir o património que, se presume, resulta de atividade criminosa a que o mesmo se dedica.”<sup>344</sup>

Segundo o autor, em diversos países do mundo, o legislador tem consagrado robustos mecanismos de confisco alargado “e assim tornar mais claro que o crime *doesn't pay*. [...] Só falando a mesma linguagem pecuniária será possível alcançar algum sucesso

---

<sup>344</sup> CORREIA, João Conde; RODRIGUES, Hélio Rigor. Anotação ao Acórdão do TRG de 01-12-2014, processo 218/11.0GACBC.G1 (pedido de indenização e confisco). **Revista Julgar**. Disponível em: <http://julgar.pt/>. Acesso em: 21 abr. 2015, p. 16.



na luta contra o crime econômico-financeiro, insensível à pena de prisão”<sup>345</sup>. Sobre a *actio in rem*, explica<sup>346</sup>:

Já não se trata de um procedimento penal, focado contra uma determinada pessoa concreta, mas de um processo completamente autónomo dirigido contra a *tainted property* (propriedade contaminada). Em causa está agora a própria coisa (as vantagens ou os instrumentos do crime), como se ela fosse culpada, e não o seu titular, cuja culpabilidade é irrelevante.

A ação civil de extinção de domínio tem origem nos sistemas da *common law*, através da *civil forfeiture americana* (reformada pelo Civil Asset Forfeiture Reform Act de 2000) e da *civil recovery* e o *cash forfeiture* ingleses do Proceeds of Crime Act de 2002 (POCA)<sup>347</sup>.

Graças ao caráter civil da ação, são-lhes aplicadas as garantias processuais inerentes ao processo civil (e não ao processo penal) e o grau de certeza exigido para prolação de uma decisão condenatória é menor do que o exigido no espectro do processo penal, devido à inversão do ônus da prova.

Ademais, existe a possibilidade de propositura ou prosseguimento da ação mesmo que o réu seja declarado revel ou que extinta sua punibilidade. A prova exigida é a de que aqueles bens provavelmente foram adquiridos através da prática de infrações criminosas graves, incumbindo a quem se intitular seu proprietário a defesa de seu direito de propriedade. José Robalinho Cavalcanti afirma:

[...] é constitucional, e conveniente e adequado, que seja erigido no ordenamento um instrumento que permita a recuperação de ativos nos casos em que não se faz possível a ocorrência do processo penal, mas existem suficientes indícios (ou até provas cabais) da origem criminosa dos bens, ou de seu uso em crime, tal como se dá após eventual morte, evasão, fuga, imunidade ou não identificação do autor do delito<sup>348</sup>.

A perda alargada é altamente recomendada por diversos tratados e convenções internacionais. Como exemplo, a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional<sup>349</sup> estabelece no art. 12, 7:

<sup>345</sup> CORREIA, João Conde. **Da proibição do confisco à perda alargada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 83.

<sup>346</sup> CORREIA, João Conde. **Da proibição do confisco à perda alargada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 31.

<sup>347</sup> SIMÕES, Euclides Dâmaso. **Intervenção proferida na ação de formação contínua do Centro de Estudos Judiciário (CEJ) sobre recuperação dos produtos do crime** (Lisboa, 4 de julho de 2014, Polícia Judiciária). Disponível em: <http://fenix.pgr.pt>. Acesso em: 21 abr. 2015.

<sup>348</sup> CAVALCANTI, José Robalinho. Recuperação de ativos vinculados ao crime fora do processo penal: a ação civil de extinção de domínio. In: OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de (org.). **Direito e processo penal na Justiça Federal**. v.1. São Paulo: Atlas, 2011, p. 158.

<sup>349</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm). Acesso em: 15 maio 2019.

os Estados Partes poderão considerar a possibilidade de exigir que o autor de uma infração demonstre a proveniência lícita do presumido produto do crime ou de outros bens que possam ser objeto de confisco, na medida em que esta exigência esteja em conformidade com os princípios do seu direito interno e com a natureza do processo ou outros procedimentos judiciais.

Quando da adoção do instituto no direito português, pela Lei n. 5/2002, algumas vozes questionaram a constitucionalidade do dispositivo e sua compatibilidade com o sistema de proteção dos direitos humanos. Segundo João Conde Correia, a maior crítica dirigida ao instituto é sua eventual incompatibilidade com o princípio da proporcionalidade, na medida em que o mecanismo pode ser desproporcional em relação aos objetivos aos quais se propõe a alcançar.<sup>350</sup>

As críticas ao instituto vêm perdendo força ao longo dos anos, na medida em que a doutrina passou a entendê-lo perfeitamente compatível com os princípios de presunção de inocência e da proporcionalidade. Ademais, sobrevieram inúmeras decisões-quadro do Conselho da Europa reconhecendo a possibilidade de reconhecimento mútuo da aplicação de medidas de congelamento de bens e confisco, como também sua compatibilidade com o sistema de proteção dos direitos humanos.

Em seu estudo, Pedro Caeiro, consultor externo do projeto português, esclareceu:

a perda alargada não viola a presunção de inocência [...] porque não se trata da imputação de crimes: trata-se da determinação e confisco de um património com origem ilícita provada (através de uma presunção). Nem se visa aí, acrescenta, “impor ao condenado uma reação penal, mas sim privá-lo, através de uma medida administrativa, daquilo que adquiriu ilicitamente.”<sup>351</sup>

Importante também fazer referência ao fato de que a Cour Europeène des Droits de L’Homme foi chamada a apreciar casos concretos que envolviam o confisco alargado e, nessas oportunidades, não encontrou qualquer razão para declarar a desconformidade dos sistemas de confisco alargado dos sistemas inglês e holandês com a Declaração Europeia dos Direitos do Homem<sup>352</sup>.

<sup>350</sup> CORREIA, João Conde. **Da proibição do confisco à perda alargada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 31.

<sup>351</sup> *Apud* SIMÕES, Euclides Dâmaso. **Intervenção proferida na ação de formação contínua do Centro de Estudos Judiciário (CEJ) sobre recuperação dos produtos do crime** (Lisboa, 4 de julho de 2014, Polícia Judiciária). Disponível em: <http://fenix.pgr.pt>. Acesso em: 21 abr. 2015, p. 2.

<sup>352</sup> Nesse sentido, Decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem no caso “Philips c. Reino Unido”, de 5 de julho de 2001: i) – Em virtude da presunção estabelecida no art. 2º da lei da droga de 1994, segundo a qual o conjunto de bens na posse do acusado nos seis anos precedentes ao início do processo integram a noção de produto do tráfico de droga, a jurisdição nacional pode laborar na suposição de que o acusado participou noutras actividades ilegais ligadas ao tráfico de droga antes do cometimento do crime pelo qual foi condenado. ii) – Contrariamente ao regime normal, em que a acusação tem a obrigação de provar os factos que impendem sobre o acusado, é a este último que incumbe provar, segundo o critério da probabilidade, que adquiriu os bens em questão por outra via que não o tráfico de droga. iii) – Este procedimento não conduz à condenação ou à absolvição do requerente por uma outra infração ligada ao tráfico de droga. Se o tribunal presume que o arguido retirou um benefício do tráfico de droga no passado isso não ocasionará, por exemplo, mais uma inscrição no

Para consolidar o instituto da perda ampliada, e sua compatibilidade com o sistema de proteção dos direitos humanos, sobreveio a importante e recente Diretiva n. 2014/42/UE do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de 3 de abril de 2014, sobre o congelamento e a perda dos instrumentos e produtos do crime.

A diretiva estabeleceu expressamente a perda ampliada e permitiu o confisco de bens de terceiros quando provenientes de atividades criminosas graves, além de favorecer o reconhecimento mútuo de decisões de congelamento e confisco de bens, nos seguintes termos constantes da exposição de motivos<sup>353</sup>:

Os grupos criminosos desenvolvem uma grande diversidade de atividades criminosas. Para combater eficazmente a atividade criminosa organizada, **pode haver situações em que seja conveniente que a uma condenação penal se siga a perda não apenas dos bens associados ao crime em questão, mas também de bens que o tribunal apure serem produto de outros crimes.** Esta abordagem corresponde à noção de «perda alargada». A Decisão-Quadro 2005/212/JAI prevê três conjuntos diferentes de exigências mínimas que os Estados-Membros podem escolher para decidir a perda alargada. Em consequência, no processo de transposição dessa decisão-quadro, os Estados-Membros optaram por diferentes alternativas, o que deu origem a conceitos divergentes de perda alargada nas jurisdições nacionais. Essas divergências dificultam a cooperação transfronteiriça em casos de perda. Por conseguinte, afigura-se necessário aprofundar a harmonização das disposições em matéria de perda alargada, estabelecendo uma norma mínima única. (grifo nosso)

Quando da apresentação da proposta, restou cristalina a preocupação de seus autores em resguardar o princípio da proporcionalidade. É o que explica Fábio Ramazzini Bechara:<sup>354</sup>

O respeito ao devido processo legal no sentido da observância da proporcionalidade está atendido, uma vez que a perda civil de bens, na hipótese de prevenção e repressão às condutas descritas nos dispositivos legais citados, não se mostra arbitrária ao diferenciar o tratamento jurídico dado a uma classe. Pelo contrário, o respeito ao devido processo legal na hipótese presente confirma o atendimento ao padrão de proporcionalidade, na medida em que a sua aplicação atende às circunstâncias especiais de tempo, espaço e opinião pública.

---

seu registo criminal, ao qual será somente levada a condenação infligida pelos factos julgados provados segundo a regra tradicional da superação de qualquer dúvida razoável. iv) – Isto é, não se pode considerar que, quanto a esta matéria (origem dos bens não directamente relacionados com os factos da condenação), tenha sido dirigida uma acusação penal contra o requerente, tratando-se apenas de um procedimento destinado a permitir ao tribunal competente apreciar o montante pelo qual deve fixar-se a ordem de perda ou confisco. Procedimento este semelhante à determinação por um tribunal de uma multa ou da duração de uma pena de prisão a impor a um arguido condenado de acordo com as regras legais. v) – Assim, considerando que o direito a ser presumido inocente, com base no art. 6º, n.º 2, da Convenção, não se refere senão ao crime por que foi concretamente acusado, não podendo esse regime aplicar-se depois de ter sido devidamente provada a sua culpabilidade pelo seu cometimento, decidiu o tribunal que: “O art. 6º, § 2º, da Convenção não era aplicável ao procedimento de confisco de que o requerente foi objecto” *apud* SIMÕES, Euclides Dâmaso. **Intervenção proferida na ação de formação contínua do Centro de Estudos Judiciário (CEJ) sobre recuperação dos produtos do crime** (Lisboa, 4 de julho de 2014, Polícia Judiciária). Disponível em: <http://fenix.pgr.pt>. Acesso em: 21 abr. 2015, p. 4-5.

<sup>353</sup> Diretiva 2014/42/UE do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia. Disponível em: <http://www.dgpj.mj.pt>. Acesso em: 11 jun. 2019.

<sup>354</sup> BECHARA, Fábio Ramazzini. Resenha: anteprojeto de lei sobre a ação civil de extinção de domínio. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, v.1, 2012. Disponível em: <http://www.esmp.sp.gov.br>. Acesso em: 11 jun. 2015.

Tiago Cintra Essado, em conclusões sobre o instituto, também o considera compatível com o sistema constitucional e apresenta as seguintes propostas<sup>355</sup>:

A perda alargada deve ser instituída por lei, que conterà rol específico de infrações penais definidas como relevantes e indispensáveis para a aplicação desse instituto, mediante critérios de proporcionalidade, vedando-se o arbítrio judicial.

É requisito essencial para a aplicação da perda alargada a existência de patrimônio desproporcional do imputado sem comprovação lícita. A perda alargada está em conformidade com a regra da proporcionalidade. A medida vem suprir insuficiência legislativa para a repressão ao patrimônio desproporcional e sem comprovação lícita. Ela é adequada, pois visa a reprimir patrimônio ilegítimo, derivado da criminalidade organizada. A medida é necessária pois inexistente outra via para se alcançar tal fim. Aproveita-se, ainda, o processo penal para a sua aplicação, assim como no caso da reparação do dano. A medida atende à sub-regra da proporcionalidade em sentido estrito, pois busca restituir à sociedade patrimônio ilegítimo.

A ação civil de extinção de domínio foi objeto do PL n. 5.681/2013, que tramitou na Câmara dos Deputados, e foi arquivado em 31/01/2015. Em 9 de janeiro de 2015, foi apresentado outro projeto com o mesmo objeto (PL n. 246/2015), desta vez de autoria do Deputado Pompeu de Matos (PDT-RS), que disciplina a declaração da perda da propriedade ou posse adquiridas por atividade ilícita, regulamenta a Ação Civil Pública de Extinção de Domínio para tal fim, e dá outras providências.

O Ministério Público Federal também propôs 10 medidas entendidas pelo órgão como essenciais em um sistema adequado de combate à corrupção<sup>356</sup>. Dentre elas, há referência expressa à necessidade de se implementar modificação legislativa para instituir o confisco alargado:

O confisco alargado ora proposto, na esteira da legislação de outros países, tem como pressuposto uma prévia condenação por crimes graves, listados no dispositivo, que geram presunção razoável do recebimento anterior de benefícios econômicos por meios ilícitos. Estabelece, nesses casos, um ônus probatório para a acusação acerca da diferença entre o patrimônio que esteja em nome do condenado, ou que seja por ele controlado de fato, e os seus rendimentos lícitos, ressaltando também a possibilidade de JUSTIFICATIVA por outras fontes legítimas que não decorram diretamente desses rendimentos. É garantida ao condenado oportunidade de demonstrar a legalidade do seu patrimônio, bem como aos terceiros indevidamente afetados pela decretação da perda ou pela constrição cautelar de bens.

Também o Projeto de Lei Anticrime<sup>357</sup> prevê alterações no Código Penal e no Código de Processo Penal para aprimorar o perdimento de produto de crime e institui a perda alargada:

<sup>355</sup> ESSADO, Tiago Cintra. **A perda de bens e o novo paradigma para o processo penal brasileiro**. São Paulo. 2014. Tese (Doutorado em Direito Processual), Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014, p. 146.

<sup>356</sup> PROPOSTAS Legislativas do Ministério Público Federal para o combate à corrupção. Disponível em:

<http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/>. Acesso em: 15 maio 2015, p. 284

<sup>357</sup> Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

Art. 91-A. No caso de condenação por infrações as quais a lei comine pena máxima superior a seis anos de reclusão, poderá ser decretada a perda, como produto ou proveito do crime, dos bens correspondentes à diferença entre o valor do patrimônio do condenado e aquele que seja compatível com o seu rendimento lícito [...].

Como se trata de medida que atinge apenas o patrimônio de origem injustificada, sem imputar ao afetado qualquer dos efeitos inerentes a uma condenação criminal pelos fatos que ensejaram a posse desses bens, o confisco alargado se harmoniza com o princípio da presunção de inocência, conforme tem sido reconhecido em outros países e em organismos e fóruns internacionais. É, portanto, como visto, medida fundamental para aprimorar o sistema antilavagem e aperfeiçoar os mecanismos de enfrentamento penal à criminalidade econômico-financeira.

A adoção da perda alargada e da ação civil de extinção de domínio pelo sistema pátrio está deveras atrasada. Como se observa, ao longo dos anos, inúmeros países de tradição democrática e com histórico de respeito aos direitos humanos adotaram os institutos. O Brasil está, conforme constatado por José Robalinho Cavalcanti, “atrasado, em relação a vários países, na tarefa de dotar a sua legislação de um instrumento eficaz para a recuperação de ativos vinculados à prática de crimes”<sup>358</sup>.

### **5.5.7 A proposta de instituição de agências regionais para a gestão de bens apreendidos**

A maneira como o tema ainda é tratado é insuficiente para alcançar o objetivo de privar os criminosos dos lucros decorrentes de suas atividades, não obstante a existência de discussões em fomento no país que visam aperfeiçoar o sistema.

Mais uma vez o arcaboço legislativo processual clássico, desenhado em uma época em que o confisco tinha somenos importância, não se revela adequado para outros problemas que advêm com o foco no viés patrimonial: a gestão desses ativos.

Essa gestão exige outros mecanismos processuais, eis que “permitir que o inelutável correr do tempo produza os seus efeitos, destruindo ou tornando inutilizável os bens recuperados, é, cada vez menos, uma solução aceitável”<sup>359</sup>.

---

<sup>358</sup> CAVALCANTI, José Robalinho. Recuperação de ativos vinculados ao crime fora do processo penal: a ação civil de extinção de domínio. In: OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de (org.). **Direito e processo penal na Justiça Federal**. v. 1. São Paulo: Atlas, 2011, p. 158.

<sup>359</sup> CORREIA, João Conde. **Da proibição do confisco à perda alargada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 207.

A partir do momento em que o Estado acautela determinados bens, impõe-se sua adequada gestão, para correta destinação: “Até o sistema mais eficiente poderá tornar-se ineficaz se os ativos recuperados não forem depois bem administrados.”<sup>360</sup>

Nesse sentido, países como Itália, Portugal e França conseguiram dar melhor encaminhamento à questão através de agências responsáveis pela administração de bens apreendidos, que, inclusive, em alguns casos, passaram a gerar lucro para o Estado<sup>361</sup>.

Portugal criou o Gabinete de Recuperação de Ativos: “em vez de um sistema de mera destinação, mais ou menos amadora, optou-se por uma lógica econômica de rentabilização de ativos.” Tem o GRA, portanto, o intuito de não onerar o erário com despesas, mas obter a maior rentabilidade dos bens apreendidos. O GRA com frequência, procede à venda ou destinação para ente com finalidade pública ou socialmente útil os bens perecíveis, deterioráveis ou que possam sofrer depreciação.<sup>362</sup>

A França criou a Agence de Gestion et de Recouvrement des Avoirs Saisis et Confisques (AGRASC)<sup>363</sup>. Segundo a lei que a criou, parte dos valores angariados com a venda dos bens sob sua gestão retornam à Agência, o que garante sua autossustentabilidade<sup>364</sup>. Dados do relatório anual da AGRASC demonstraram que seus resultados são extremamente positivos. Desde a criação, a Agência administrou mais de 57.000 bens apreendidos, avaliados em mais de um bilhão de Euros. No total, 450 milhões de Euros são apreendidos por ano, o que representa cerca de 1,7 milhão por dia<sup>365</sup>.

Também na América Latina diversos países já criaram agências para gestão de bens apreendidos, como México (Servicio de Administración y Enajenación de Bienes – SAE), Guatemala (Secretaria Nacional de Administración de Bienes en Extinción del Dominio – SENABED), El Salvador (Consejo Nacional de Administración de Bienes – CONAB), Nicarágua (Unidad Administradora de Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados – UABIDA), Costa Rica (Unidad de Recuperación de Activos, Instituto Costarricense sobre Drogas – URA-ICD), Colombia (Dirección Nacional de Estupefacientes – DNE), Peru

<sup>360</sup> CORREIA, João Conde. **Da proibição do confisco à perda alargada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 207.

<sup>361</sup> Especificamente sobre gestão de bens apreendidos, ver: COMPLOIER, Mylene. **Gestão e destinação de bens apreendidos no processo penal**. São Paulo: Juruá, 2018.

<sup>362</sup> CORREIA, João Conde. **Da proibição do confisco à perda alargada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 209.

<sup>363</sup> AGRASC. **Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisques**. Disponível em: <http://www.justice.gouv.fr/justice-penale-11330/agrasc-12207/>. Acesso em: 03 dez. 2014.

<sup>364</sup> CHARPENEL, Yves. **L’appréhension française de la confiscation des avoirs criminels**. Disponível em: <http://www.iaaca.org/>. Acesso em: 15 abr. 2015.

<sup>365</sup> Disponível em: <http://www.justice.gouv.fr/justice-penale-11330/agrasc-12207/lutte-contre-le-crime-organise-27122.html>. Acesso em: 01 maio 2018.

(Comisión Nacional de Bienes Incautados – CONABI), Equador (Unidad de Administración de Bienes – CONSEP), Uruguai (Junta Nacional de Drogas, Fondo de Bienes Decomisados – FDB), Venezuela (Servicio Nacional de Administración y Enajenación de Bienes Asegurados o Incautados, Confiscados y Decomisados – SNB) e República Dominicana (OCABI).

Resta ao Brasil atentar para essa realidade e criar, também, sua própria agência para a gestão de bens, sob pena de ver o patrimônio posto sob a responsabilidade do Estado se deteriorar e, futuramente, precisar arcar com ações indenizatórias decorrentes de má administração. Além disso, o Estado perde ao deixar de lucrar com a adequada gestão de bens apreendidos, posto que uma boa administração poderia reverter em lucro para o próprio Estado, como é o caso da superavitária agência francesa AGRASC.

A necessidade de instituição de uma agência com essa finalidade é premente e o tema esteve em discussão, especialmente no Projeto Bidal Brasil. Não restam dúvidas aos atores deste processo de que a criação de uma agência de gestão de bens é fundamental, posto que garantirá os interesses do Estado (destinatário final de bens declarados perdidos) e dos investigados, eis que os bens retirados de sua guarda não sofrerão a depreciação que atualmente aniquilam seu valor.

Cabe ainda muita reflexão quanto à estrutura administrativa a ser adotada por eventual e futura agência. Esta deverá ser um órgão do Estado ou ter personalidade jurídica própria? Nesse caso, qual o melhor modelo: possuir personalidade jurídica de direito público ou de direito privado? Quais seriam suas atribuições? Poderia ela recusar a gestão de determinados bens? Como se daria o custeio dessa agência? Poderia ficar com parte dos valores angariados com a administração dos bens? Nessa hipótese, em que proporção? Poderia a agência contratar terceiros para exercer a administração de bens de maior complexidade, como empresas ou fazendas? Como será composta a agência? Por quem será dirigida? Por agentes contratados, nomeados ou eleitos? A qual órgão estaria subordinada? Ou deveria possuir uma estrutura de independência, para evitar ingerências externas? Essas são apenas algumas das inúmeras questões que devem ser estudadas para a adequada criação de uma estrutura burocrática que servirá à gestão de bens apreendidos. Não se pretenderá, aqui, por fugir ao escopo do trabalho, dar soluções a todas elas, mas trazê-las ao debate.

Nesse passo, Amy Zegart<sup>366</sup> conclui sobre a criação de agências de inteligência, (mas cuja reflexão vale para qualquer burocracia estatal) que o fator mais importante na determinação da trajetória das agências são as escolhas estruturais feitas no momento de sua criação. Elas envolvem não apenas o desenho organizacional, mas principalmente o conjunto de regras formais e costumes legais que delimitam suas missões e métodos de atuação.

Não é inoportuno fazer referência ao fato de que a agência, por estar em jogo a administração de valores altíssimos, poderá ter seus integrantes aliciados para obtenção de vantagens indevidas e se tornar mais uma fonte de corrupção e desvios de recursos.

Esta circunstância deve ser considerada quando da criação de uma estrutura que será a responsável por administrar uma inestimável massa de bens. Poderá tanto dar lucro para o Estado, se bem planejada e dirigida seriamente, como servir como mais uma fonte de desvios de recursos e corrupção, se em seu nascedouro não forem consideradas garantias necessárias para o adequado desenvolvimento de seu mister.

Para atender com eficiência estas atribuições, sem o engessamento burocrático prejudicial à rotina de uma organização responsável pela gestão de bens, a agência deve ser constituída sob a forma de empresa pública, de sorte a lhe proporcionar maior agilidade e gestão racional nos atos de administração patrimonial. Dessa forma, em sendo pessoa jurídica de direito privado administrada exclusivamente pelo poder público, com finalidade prevista em lei, teria certa flexibilidade para praticar atos de gestão sem deixar de lado a necessária transparência e prestação de contas de seus atos.

Ao se optar pela criação de uma agência com personalidade jurídica de direito público, a administração dos bens restará prejudicada, posto que a entidade deverá seguir a regulamentação de contratação pública. Deveria, portanto, abrir uma licitação para cada imóvel a ser locado? Esta solução prejudicaria a própria agência e lhe retiraria a agilidade necessária para a consecução do seu objetivo final. Isso não afasta, por certo, a imperiosa necessidade de controle e transparência dos atos de administração, tampouco alguma regulamentação específica sobre eventuais contratações a serem firmadas, de sorte que a previsão de um sistema adequado de *accountability* para prevenir a corrupção é essencial.

A agência deve, também, ter a possibilidade de, eventualmente, contratar profissionais específicos para determinadas atividades. Por exemplo, não há necessidade de

---

<sup>366</sup> CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 53.



manter, nos quadros da agência, um veterinário fixo. No entanto, ele pode ser necessário na eventualidade de sequestro de uma fazenda com gado ou zoológico, por exemplo. A agência deve, portanto, ter atribuição de contratar determinados profissionais em ocasiões específicas.

Entendemos, ainda, que deve caber à agência participação percentual nos valores angariados com a alienação dos bens declarados perdidos, como forma de custeio, através de um fundo próprio. Também deveriam permanecer com a agência eventuais juros que numerários apreendidos pudessem produzir através de aplicações financeiras, como ocorre na agência francesa (AGRASC), o que permitiria sua autossustentabilidade.

No mais, dadas as dimensões continentais do Brasil, qualquer solução centralizada seria fadada ao fracasso. Necessária, desta forma, a possibilidade de criação de agências regionais, no âmbito de cada estado da federação.

É imperioso, por fim, que eventual lei que institua uma agência preveja, também, a criação de um fundo especial para administração de bens, porque esse sistema deve ser autossuficiente. A agência que administra esses recursos deve ficar com parte dos valores angariados ao final do processo, e/ou parte dos juros obtidos através de aplicações financeiras de valores bloqueados, o que garantirá a autossustentabilidade de sua estrutura.

Todas essas sugestões devem ser acompanhadas de medidas que protejam os direitos humanos das pessoas investigadas. Investigações financeiras são extremamente intrusivas e resultam na obtenção de informações privadas e sigilosas. As autoridades competentes pela investigação financeira devem estar atentas para proteger o direito à privacidade dos investigados. As diligências devem ser proporcionais, não discriminatórias, legítimas, com objeto determinado e imprescindíveis para as investigações terem lugar. Como regra, os investigados devem ter direito a um julgamento justo à presunção de inocência e ao direito de propriedade garantidos.

#### **5.5.8 A alteração nas atribuições do COAF**

De acordo com dados do Banco Mundial e do Egmont Group, UIFs de pelo menos 62 jurisdições estão autorizados a adiar transações suspeitas relacionadas à lavagem de dinheiro, infrações subjacentes associadas, financiamento do terrorismo e/ou outros crimes.

Essas jurisdições representam 70% dos países que responderam à pesquisa<sup>367</sup> efetuada pelo Egmont Group.

Na maioria das jurisdições, o poder de congelar uma transação financeira ou bloquear depósito em contas bancárias é atribuição do Ministério Público ou do Poder Judiciário. Como essas medidas demoram certo tempo para serem adotadas, em 62 jurisdições do Egmont Group as UIF's foram dotadas de medidas provisórias para proceder, ainda que por um curto período de tempo, ao bloqueio de transações financeiras ou congelamento de valores em contas correntes.

O COAF deveria, também, possuir tal atribuição. Ao capacitar as UIF's para adiar transações suspeitas, evita-se a dissipação de ativos obtidos ilicitamente.

---

<sup>367</sup> Ver pesquisa completa em: <http://documents.worldbank.org>. Acesso em: 10 jun. 2019.

## 6 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como proposta investigar o papel da atividade de inteligência financeira na execução da nova política criminal que tem como escopo a contenção da criminalidade grave e organizada pelo congelamento e confisco de seus ativos financeiros. Para garantir a recuperação de ativos obtidos ilicitamente, é fundamental identificar esses bens, direitos e valores no âmbito do processo penal, para eles não serem ocultados pela rede criminosas.

A fim de contextualizar o tema, foi efetuada, inicialmente, uma apresentação dos parâmetros iniciais para discussão. Foi visto como se desenvolveu a política criminal focada na privação dos ganhos decorrentes de atividades ilícitas. Tratou-se do Grupo de Ação Financeira e como se dá sua atuação, através de Recomendações, abordando-se, em especial, a Recomendação 29, que trata de unidades de inteligência financeira.

Conclui-se que uma adequada e tempestiva investigação financeira e patrimonial se revela imprescindível nesse cenário. Além de identificar elementos de informação e provas que podem ser utilizadas no processo criminal, as investigações financeiras são importantes ferramentas para privar os criminosos dos recursos necessários para a continuidade de suas atividades ilícitas, demonstrando, desse modo, ao menos em tese, um potencial efeito disruptivo em relação às organizações criminosas.

Viu-se, neste cenário, quais são as características de uma unidade de inteligência financeira recomendadas pelo GAFI para ser assim considerada pela comunidade internacional. Também foram examinados modelos da unidade de inteligência financeira da Alemanha, do Reino Unido e dos Estados Unidos para, então, passar-se para o debate do atual modelo brasileiro, o COAF. O mesmo capítulo abordou o processo de elaboração do relatório de inteligência financeira, o RIF, sua interface com o sigilo bancário e evolução jurisprudencial sobre sua utilização no processo penal.

Verificou-se que a jurisprudência, inicialmente restritiva quanto ao uso do relatório, apresenta-se, atualmente, tendente a aceitá-lo sem reservas para o início das investigações criminais. Já o uso do relatório como fundamento exclusivo para medidas cautelares ainda não é uníssono na jurisprudência.

Em seguida, foi realizado um estudo sobre a atividade de inteligência em geral, no qual foram abordados os conceitos, fundamentos e princípios da atividade de inteligência de Estado (ou inteligência clássica), assim como o ciclo de produção do conhecimento em geral e classificação das informações produzidas. Foi desenhado, também, o panorama do

Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). A partir desses elementos, tratou-se da diferença entre inteligência e investigação e, posteriormente, da interface entre inteligência e processo penal.

A partir desses elementos, entendeu-se necessário realizar uma pesquisa empírica sobre a atividade do investigador financeiro no Brasil e comparar com estudos realizados pelo Reino Unido. A pesquisa foi realizada com 54 profissionais da área, de diversos Estados da Federação brasileira, que rotineiramente realizam investigações financeiras.

A amostra foi selecionada a partir do contato com partícipes da Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro (Rede-Lab), obtidos em grupos de combate à Corrupção, como o Fórum de Combate à Corrupção (FOCCO-SP), bem como para Agentes e Analistas de Promotorias dos Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado do Ministério Público de São Paulo.

A pesquisa indicou que a atenção das instituições sobre investigações financeiras é relativamente recente. Em relação ao perfil do profissional, chama a atenção a dedicação à especialização: a ampla maioria possui algum tipo de pós-graduação.

Quanto ao mérito das investigações financeiras, no Brasil, os benefícios mais evidentes são: identificar provas que podem ser usadas no processo criminal; rastrear bens e valores obtidos com a infração penal e identificar o crime antecedente à lavagem de dinheiro. Estes benefícios, descritos teoricamente, foram confirmados pela pesquisa empírica respondida pelos investigadores financeiros.

Outro ponto relevante foi o fato de que a maioria dos entrevistados já participou de investigações que alcançaram sucesso nestes benefícios: a quase totalidade dos investigadores financeiros (96%) já logrou êxito em identificar provas que puderam ser usadas no processo criminal e que identificaram o crime de lavagem de dinheiro. Uma ampla maioria também participou de investigações que obtiveram efetividade em rastrear bens e valores angariados com a infração penal (89%). Ou seja, os benefícios elencados em tese pela doutrina já foram alcançados de fato em investigações realizadas.

Os benefícios menos alcançados pelas investigações financeiras brasileiras foram o efeito disruptivo e a reparação dos danos à vítima. São, portanto, os benefícios menos alcançados na prática nacional com investigações financeiras.

Também foi apontada a grande importância das redes colaborativas de controle tais como Rede-Lab, FOCCO's, MARCCO's, CIRA's e outras para a troca de informações acerca de investigações financeiras. É um marco de cooperação que, se fomentado, pode significar um importantíssimo ganho operacional para todos os envolvidos: pode reduzir

gastos, permitir projetos de maior envergadura e melhorar a inteligência das unidades como um todo. Não é um objetivo fácil de ser alcançado, mas que deve ser perseguido incessantemente em razão dos benefícios que podem dele advir.

Por fim, outro dado que chamou a atenção foi acerca da possibilidade de melhor utilizar as investigações financeiras: 94,7% dos entrevistados disseram que ela poderia ser melhor utilizada. O principal óbice apontado para uma melhor utilização dessa importante ferramenta foi a falta de compreensão do papel do investigador financeiro por parte dos demandantes. Isso significa que há um problema de comunicação entre investigadores financeiros e seus demandantes, que pode ser solucionado com estímulo à aproximação entre ambos para que os contatos se estreitem e a comunicação e o conhecimento das necessidades e limitações de um e de outro lado fluam melhor. Este problema também pode ser solucionado com a alocação de unidades de investigação financeira descentralizadas, mais próximas dos demandantes, o que estreita o contato pessoal e favorece a comunicação e o envolvimento de todos os atores, levando a um resultado mais efetivo.

Esses foram os principais aspectos do trabalho realizado. Espera-se possa contribuir para um diagnóstico acerca dos profissionais que realizam a investigação financeira no Brasil, como também os benefícios desta atividade e o mapeamento dos obstáculos a serem superados.

Naturalmente, fenômenos criminais graves não se combatem apenas com processo penal, mas também por intermédio da análise conjunta de outros instrumentos – políticos, antropológicos e sociológicos, por exemplo. No entanto, concebemos este estudo com o intento de contribuir para o debate sobre como as investigações financeiras podem colaborar para alcançar o efeito preventivo e repressivo em relação à criminalidade grave e organizada.

Não pretendemos com essa pesquisa oferecer respostas definitivas ao total conjunto de problemas suscitados envolvendo a atividade de recuperação de ativos obtidos ilicitamente. Nosso objeto é mais modesto – apenas e tão somente abordar os aspectos pertinentes ao papel da atividade de inteligência financeira nesse processo.

Estas foram, em linhas gerais, as questões que pretendemos investigar.

## REFERÊNCIAS

AGRASC. **Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisques.**

Disponível em: <http://www.justice.gouv.fr/justice-penale-11330/agrasc-12207/>. Acesso em: 03 dez. 2014.

ALVES, Alexandre Henry. **As medidas assecuratórias penais nos crimes de natureza**

**fiscal.** Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/download/18445/>. Acesso em: 01 dez. 2014.

ALVES, Roque de Brito. Globalização do crime. **Boletim IBCCrim**, v. 88, p. 6, mar. 2000.

AMARAL, Thiago Bottino do. **Medidas assecuratórias no processo penal:** Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL) e Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito do Rio de Janeiro – Direito Rio, 2010. Série Pensando o Direito, n. 25, 2010.

Disponível em: <http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2012/12/25PensandoDireito.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2015.

AMBOS, Kai; PABLO, R.; SILVA, Alflen da. **Lavagem de dinheiro e direito penal.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. **SNI & ABIN:** uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ARAS, Vladimir. **Sistema nacional de combate à lavagem de dinheiro e de recuperação de ativos.** Disponível em: <http://www.juspodivm.com.br>. Acesso em: 01 dez. 2014.

ARAÚJO, Nadia de (coord.). **Cooperação jurídica internacional no Superior Tribunal de Justiça:** comentários à Resolução n. 9/2005. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

ARAÚJO, Raimundo Pereira de. **Revista Brasileira de Inteligência.** Brasília: Abin, v. 1, n. 1, dez. 2005. Disponível em: <http://www.abin.gov.br>. Acesso em 27 abr. 2018.

ARAÚJO NETO, Oscar Vieira de. **Relatório de “Inteligência” Financeira emitido pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras e seu conteúdo sigiloso.** Disponível em: <https://oscarvneto.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 23 mar. 2018.

BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro:** aspectos penais e processuais penais: comentários à Lei 9.613/1998, com as alterações da Lei 12.683/2012. São Paulo: RT, 2012.

BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Crime organizado e proibição de insuficiência.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Sigilo bancário e privacidade.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

BALTAZAR JUNIOR, José Paulo; MORO, Sérgio Fernando (org.). **Lavagem de dinheiro:** comentários à lei pelos juízes das varas especializadas em homenagem ao Ministro Gilson Dipp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

BARROS, Antônio Milton de. **Busca e apreensão no processo penal**. Disponível em: <http://sisnet.aduaneiras.com.br>. Acesso em: 01 dez. 2014.

BARROS, Marco Antonio de. **Lavagem de capitais e obrigações civis correlatas**: com comentários, artigo por artigo, à Lei 9.613/98. São Paulo: RT, 2012.

BARROS, Romeu Pires de Campos. **Processo penal cautelar**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BECHARA, Fábio Ramazzini. **Cooperação jurídica internacional em matéria penal**: eficácia da prova produzida no exterior. São Paulo: Saraiva, 2011.

BECHARA, Fábio Ramazzini. Resenha: anteprojeto de lei sobre a ação civil de extinção de domínio. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, v.1, 2012. Disponível em: <http://www.esmp.sp.gov.br>. Acesso em: 11 jun. 2015.

BECHARA, Fábio Ramazzini; SMANIO, Gianpaolo Poggio. Ministério Público e estratégia de investigação no caso Lava Jato: legalidade e eficácia probatória da informação de inteligência financeira. *In*: (coord.) AMBOS, Kai; ZILLI, Marcos; MENDES, Paulo de Sousa. **Corrupção** – ensaios sobre a Operação Lava Jato. São Paulo: Marcial Pons; CEDPAL, 2019.

BECHARA, Fábio Ramazzini. Natureza jurídica do Relatório de Inteligência Financeira do COAF. **Imprensa**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, jan.-jun., 2014, p. 69-84. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/>. Acesso em: 23 mar. 2018.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo**: hacia una nueva modernidade. Barcelona: Ediciones Paidós Basica, 1998.

BEST PRACTICES ON CONFISCATION (Recommendations 4 and 38) and a framework for ongoing work on asset recovery. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org>. Acesso em: 04 dez. 2014.

BINENBOJM, Gustavo. **Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade**: um novo paradigma para o direito administrativo. Disponível em: <http://scholar.google.com.br>. Acesso em: 01 dez. 2014.

BLANCO CORDERO, Isidoro; SÁNCHEZ GARCÍA DE PAZ, Isabel. Principales instrumentos internacionales (de Naciones Unidas y la Unión Europea) relativos al crimen organizado: la definición de la participación en una organización criminal y los problemas de aplicación de la ley penal en el espacio. **Revista Penal**, v. 6, n. 6, 2009.

BONFIM, Márcia Monassi Mougén; BONFIM, Edilson Mougén. **Lavagem de dinheiro**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BONFIM, Márcia Monassi Mougén; BONFIM, Edilson Mougén. **Lavagem de dinheiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRADY, Hugo. Europol y el modelo europeo de inteligencia criminal: una respuesta no estatal a la delincuencia organizada. **Boletín Elcano**, 2007. Disponível em: <http://biblioteca.ribei.org/1243/zc>. Acesso em: 27 maio. 2019.

BRANCO, Leonardo Távora Castelo. **O confisco de bens no tráfico de drogas e o contrato de alienação fiduciária**. Disponível em: <http://www.mcampos.br/posgraduacao/mestrado/dissertacoes/leonardotavoracastelobrancoconfiscobenstraficodrogascontratoalienacaofiduciaria.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2014.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Casos & Casos – I Coletânea de Casos Brasileiros de Lavagem de Dinheiro**. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Brasília: COAF, 2011. 129 p. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 2. **Roteiro de atuação**: persecução patrimonial e administração de bens. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal e 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, 7. 295 p. Série roteiros de atuação, 9. Disponível em: <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça (SNJ). **Cartilha cooperação jurídica internacional em matéria penal**. Secretaria Nacional de Justiça; (org.) Ricardo Andrade Saadi, Camila Colares Bezerra. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus. Recurso Especial. 149.250-SP (2009/0192565-8). Rel. Min. Adilson Vieira Macabu. Dje 05-09-2011. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-jun-07/stj-anula-operacao-satiagraha-condenacao-daniel-dantas>. Acesso em: 24 maio 2019.

BROWN, Rick; EVANS, Emily; WEBB, Sarah; HOLDAWAY, Simon; BERRY, Geoff; CHENERY, Sylvia; GRETTY, Brian; JONES, Mike. The contribution of financial investigation to tackling organised crime: a qualitative study. **Research Report 65**. Home Office, London, 2012. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk>. Acesso em: 01 jun. 2019.

CAEIRO, Pedro. Sentido e função do instituto da perda de vantagens relacionadas com o crime no confronto com outros meio de prevenção da criminalidade reditícia (em especial, os procedimentos de confisco e a criminalização do enriquecimentos “ilícito”). **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 21, n. 100, p. 454- 501, jan.-fev. 2013.

CALAMANDREI, Piero. **Introdução ao estudo sistemático dos procedimentos cautelares**. Campinas: Servanda, 2000.

CANDIAN, Alberto. **Il sequestro conservativo penale**. Padova: CEDAM, 1955.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.



CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2006.

CAVALCANTI, José Robalinho. Recuperação de ativos vinculados ao crime fora do processo penal: a ação civil de extinção de domínio. *In*: OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de (org.). **Direito e processo penal na Justiça Federal**. v. 1. São Paulo: Atlas, 2011.

CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CEPIK, Marco. Sistemas Nacionais de Inteligência: origens, lógica de expansão e configuração atual. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, 2003.

CEPIK, Marco. **Serviços de inteligência**: agilidade e transparência como dilemas de institucionalização. Disponível em: <https://docplayer.com.br>. Acesso em: 10 jun. 2019.

CHARPENEL, Yves. **L'appréhension française de la confiscation des avoirs criminels**. Disponível em: <http://www.iaaca.org/>. Acesso em: 15 abr. 2015.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gerenciando pessoas**: o passo decisivo para administração participativa. [S.l.]: Makron, 1994.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na empresa**: pessoas, organizações e sistemas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

CIOTTI, Luigi; GIANNONE, Tatiana. **Dal bene confiscato al bene comune**. Roma: Ecra. Edizioni Del Credito Cooperativo, 2012. Disponível em: <http://www.creditocooperativo.it/>. Acesso em: 24 abr. 2015.

COMPLOIER, Mylene. **Gestão e destinação de bens apreendidos no processo penal**. São Paulo: Juruá, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de bens apreendidos**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/corregedoria>. Acesso em: 30 out. 2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 30, de 10 de fevereiro de 2010**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 30 out. 2014.

CORREIA, João Conde. **Da proibição do confisco à perda alargada**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012.

CORREIA, João Conde; RODRIGUES, Hélio Rigor. Anotação ao Acórdão do TRG de 01-12-2014, processo 218/11.0GACBC.G1 (pedido de indenização e confisco). **Revista Julgar**. Disponível em: <http://julgar.pt/>. Acesso em: 21 abr. 2015.

CRITSINELIS, Marco Falcão. **Confisco criminal**. Disponível em: <http://www.ajuferjes.org.br>. Acesso em: 01 dez. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DIÓGENES, Eliseu. **Administração: suas condicionalidades e fundamentos epistemológicos**. Maceió: EDUFAL, 2007.

DIPP, Gilson; JANNONE, Ângelo; LOPES JUNIOR, Aury. Sistemas de investigação preliminar. *In*: DIPP, Gilson; JANNONE, Ângelo; LOPES JUNIOR, Aury. **Propostas para um novo modelo de persecução criminal: combate à impunidade**. Brasília: CJF, 2005.

DOMENICO, Carla. **O sequestro e arresto de bens como medidas assecuratórias nos crimes contra o sistema financeiro e lavagem de dinheiro**. Disponível em: <http://www.carladomenicoadv.com.br/>. Acesso em: 15 out. 2014.

DURÁN, Manuel Carrasco. Medidas antiterroristas y Constitución, tras el 11 de septiembre de 2001. *In*: **Terrorismo, democracia y seguridad, en perspectiva constitucional**. 2010. Disponível em: <https://www.tirant.com>. Acesso em: 23 maio 2019.

EGMONT GROUP OF FINANCIAL INTELLIGENCE UNITS. Disponível em: <https://egmontgroup.org/en/membership/list>. Acesso em: 21 mar. 2018.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência**. 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br>. Acesso em: 31 maio 2019.

ESSADO, Tiago Cintra. **A perda de bens e o novo paradigma para o processo penal brasileiro**. São Paulo. 2014. Tese (Doutorado em Direito Processual), Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014.

EUROPOL. **Intelligence analysis**. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/intelligence-analysis>. Acesso em: 25 maio 2019.

FATF. **Report Operational Issues Financial Investigations Guidance**. June 2012. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media>. Acesso em: 13 mar. 2018.

FATF (2012-2018). **International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation**. FATF, Paris, France. Disponível em: [www.fatf-gafi.org/recommendations.html](http://www.fatf-gafi.org/recommendations.html). Acesso em: 31 maio 2019.

FELDENS, Luciano. **Direitos fundamentais e direito penal: a Constituição penal**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

FERNANDES, Antônio Scarance. O conceito de crime organizado na Lei 9.034. **Boletim IBCCrim**, v. 31, p. 3, jul. 1995.

FERNANDES, Antônio Scarance. O equilíbrio entre a eficiência, o garantismo e o crime organizado. **Revista Brasileira de Ciências Criminas**, São Paulo, v. 16, n. 70, jan.-fev. 2008.

FERRAJOLI, Luigi. Criminalità e globalizzazione. **Revista Brasileira de Ciências Criminas**, São Paulo, v. 11, n. 42, jan.-mar. 2003.

FERRAJOLI, Luigi. **Criminalidade e globalização**. RPM, 96, 2003.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Sigilo de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo (USP), v. 88, p. 439-459, 1993.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Sigilo bancário**. Disponível em: <http://www.terciosampaioferrazjr.com.br>. Acesso em: 03 fev. 2018.

FERRO, Ana Luiza Almeida. **Crime organizado e organizações criminosas mundiais**. Curitiba: Juruá, 2009.

FERRONE, Pio. **Il sequestro nel processo penale**. v.1. (Teoria e pratica del diritto, 3). Milano: Giuffrè, 1974.

FIGUEIREDO, Lucas. **Ministério do silêncio**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

FREITAS, Roberto; LIMA, Thalita Moraes. **Metodologia de análise de decisões**. Universitas Jus, v. 21, 2010. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br>. Acesso em: 02 abr. 2018.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Legal Dept., Monetary and Financial Systems. **Financial intelligence units: an overview**. Washington, D.C.: Dept. World Bank, Financial Market Integrity Div., 2004. Disponível em: <https://www.imf.org>. Acesso em: 22 mar. 2018.

G7. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org>. Acesso em: 03 dez. 2014.

GAFI/FATF. Groupe d'Action Financière/Financial Action Task Force: Operational Issues Financial Investigations Guidance. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/>. Acesso em: 11 maio 2019.

GALE, Eleanor; KELLY, Jessica. **Exploring the role of the financial investigator**. Report. Disponível em: <https://www.gov.uk>. Acesso em: 31 maio 2019.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

GODOY, Lucio. A inteligência e os desafios internacionais de segurança e defesa. **Revista Brasileira de Inteligência**. Brasília: Abin, v. 1, n. 1, dez. 2005. Disponível em: <http://www.abin.gov.br>. Acesso em: 27 abr. 2018.

GONÇALVES, Joannisval Brito. **Sed quis custodiet ipso custodes?** O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá, 837 p., 2008. Tese de Doutorado em Relações Internacionais – Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://bdtd.bce.unb.br/>. Acesso em: 20 abr. 2018.

GOMES, Rodrigo Carneiro. **O crime organizado na visão da Convenção de Palermo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

GOMES, Rodrigo Carneiro. Prevenir o crime organizado: inteligência policial, democracia e difusão do conhecimento. **Revista CEJ**, v. 14, n. 48, p. 40-51, 2010.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

HOMERIN, Janaína Camelo. **A impossível tradução do conceito de *accountability* para português**. 2016. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/>. Acesso em: 2 maio 2019.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF LAW ENFORCEMENT INTELLIGENCE ANALYSTS. (IALEIA). **Guidelines for Starting an Analytic Unit**. Richmond, 2001. Disponível em: <https://www.ialeia.org>. Acesso em: 23 maio 2019.

INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. **Assessing damage, urging action: report of the eminent jurists panel on terrorism, counter-terrorism and human rights**. Geneve, 2009. Disponível em: <https://www.icj.org>. Acesso em: 21 maio 2019.

JAKOBS, Gunther. **Fundamentos do direito penal**. Tradução de André Luis Callegari. Colaboração de Lúcia Kalil. 2. ed. São Paulo: RT, 2012.

KIBRIT, Orly. **Auxílio direto para fins de investigação criminal: novos parâmetros para a cooperação jurídica internacional**. 2012. 115 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.mackenzie.br/>. Acesso em: 19 abr. 2015.

LEITE, Glauco Costa. Instrumentos de fomento a denúncias relacionadas à corrupção. **Revista Brasileira de Direito**, Rio Grande do Sul, v. 10, n. 1, 2014.

LEITE, Larissa. **Medidas patrimoniais de urgência no processo penal: implicações teóricas e práticas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

LEMOS JÚNIOR, Arthur Pinto de. **Uma reflexão sobre as dificuldades da investigação criminal do crime de lavagem de dinheiro**. Disponível em: <https://www2.mp.pa.gov.br>. Acesso em: 01 dez. 2014.

LEMOS JÚNIOR, Arthur Pinto de; OLIVEIRA, Beatriz Lopes de. **Crime organizado e a Lei n. 12.850/2013**, São Paulo: Verbatim, 2014.

LEVORIN, Marco Polo. Fenomenologia das associações ilícitas. *In*: MESSA, Ana Flávia; CARNEIRO, José Rinaldo Guimarães (coord.). **Crime organizado**. São Paulo: Saraiva, 2012.

LIBERA. **Reprendiamoci il maltoto: dalla confisca all'effettivo riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie a Roma e Provincia**. 2011. Disponível em: <http://www.liberanet.org>. Acesso em: 27 abr. 2015.

LIMA, Vinicius de Melo. **Das medidas patrimoniais na persecução ao crime de lavagem de dinheiro**. Disponível em: <http://www.amprs.org.br>. Acesso em: 20 abr. 2015.

LOPES, Georges Amauri. **Fundamentos do controle penal sobre a ordem econômica: a criminalidade empresarial**. 2007. 201 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico), Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007.

MADRUGA, Antenor. O Brasil e a jurisprudência do STF na Idade Média da Cooperação Jurídica Internacional. *In*: MADRUGA, Antenor. **Lavagem de dinheiro e recuperação de ativos: Brasil, Nigéria, Reino Unido e Suíça**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MADRUGA FILHO, Antenor Pereira. O Brasil e a jurisprudência do STF na Idade Média da cooperação jurídica internacional. **Revista Brasileira de Ciências Criminas**, São Paulo, ano 13, v. 54, p. 291-311, 2005.

MAIA, Rodolfo Tigre. **Lavagem de dinheiro** (lavagem de ativos provenientes de crime): anotações às disposições criminais da Lei n. 9.613/98. São Paulo: Malheiros, 2004.

MALAN, Diogo; MIRZA, Flávio (coord.). **Setenta anos do Código de Processo Penal Brasileiro: balanços e perspectivas de reforma**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

MAUGERI, Anna Maria. **I modelli di sanzione patrimoniale nel diritto comparato relazione per l'incontro di studio sul tema: I patrimonio ile itti strumenti investigativi e processuale. Il coordinamento tra il processo penale e di prevenzione, organizzato dal CSM a Roma nei giorni, 4-6 marzo 2009-2010**.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital**. São Paulo: Atlas, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDRONI, Marcelo B. **Crime organizado: aspectos gerais e mecanismos legais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MENDRONI, Marcelo B. **Inversão do ônus da prova**. Disponível em: <http://www.investidura.com.br>. Acesso em: 18 fev. 2018.

MESSA, Ana Flávia; CARNEIRO, José Reinaldo Guimarães. **Crime organizado**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Disponível em: [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br). Acesso em: 15 jul. 2019.

MIRON, Rafael Brum. O sigilo bancário e a atuação do COAF: análise dos critérios definidos pelo STF no julgamento da ADI 2390/DF para a transferência de sigilo de dados. **Revista da AJURIS**, v. 44, n. 142, p. 287-320, 2017.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada**. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Reforma administrativa**: Emenda Constitucional n. 19/98. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. **A terceira velocidade do direito penal**: o direito penal do inimigo. (2006). Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br>. Acesso em: 01. dez. 2014.

MORAES, Maria Teresa Penteadó de. **Perdimento de bens e narcotráfico**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 25 mar. 2015

MORO, Sérgio Fernando. **Crime de lavagem de dinheiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MULUKUTLA, Hari; RÜEGG, Markus. The importance of information technology in Tracing Stolen Assets. *In*: HUPPERTZ, Peter. **Tracing stolen assets**: a practitioner's handbook. [S.l.]: Basel Institute on Governance, International Centre for Asset Recovery, 2009.

MURTEIRA, Mario. **Globalização**. Lisboa: Quimera, 2003.

NALINI, José Renato. Duração razoável do processo e a dignidade da pessoa humana. *In*: SILVA, Marco Antonio Marques da (coord.). **Tratado luso-brasileiro da dignidade humana**. v.1. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

NETO, Moisés Pinto. **O rosto do inimigo**: um convite à desconstrução do direito penal do inimigo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

NEVES, Marcelo. **Luhmann, Habermas e o Estado de Direito**. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 01 dez. 2014.

NIGRI, Tânia. **O sigilo bancário e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF)**. São Paulo: IASP, 2017.

NOMIKOS, John. **European Union intelligence agency**: a necessary institution for common intelligence policy?". *Contemporary Issues and Debates in EU Policy: The European Union and International Relations*, 2004.

NORONHA, E. Magalhães. **Curso de direito processual penal**. São Paulo: Saraiva, 1981.

NOVELINO, Vicente Nicola. **Cidadania e limites jurídicos da atividade de inteligência de Estado no Brasil**. São Paulo. 2018. Dissertação (Mestrado Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br>. Acesso em: 23 maio 2019.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis penais e processuais penais comentadas**. 2. ed. São Paulo: RT, 2007.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal e execução penal**. 3. ed. São Paulo: RT, 2007.

NUNES, Antônio Carlos Ozóio. **A cooperação internacional como instrumento jurídico de prevenção e combate à corrupção**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 01 dez. 2014.

NYE JR., Joseph S. **O paradoxo do poder americano**. São Paulo: Unesp, 2002.

OLIVEIRA, Eugenio Pacelli de. **Curso de processo penal**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Disponível em: [www.un.org](http://www.un.org). Acesso em: 15 jul. 2019.

PACHECO, Denilson Feitoza. **Atividades de inteligência no Ministério Público**. *In*: Congresso Nacional do Ministério Público, Ministério Público e Justiça Social, 2005.

PACHECO, Denilson Feitoza. **Atividades de inteligência e processo penal**. Jornada Jurídica da Justiça Militar da União. Auditoria da 4ª CJM, v. 30, 2005. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/08/revista1.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2018.

PACHECO, Denilson Feitoza. Possibilidades e limites da atividade de inteligência: o caso do Ministério Público. *In*: **Ciclo de Palestras 2010: busca da excelência na gestão pública – inteligência de controle**. Brasília/DF, 2010. Instituto Serzedello Corrêa/Tribunal de Contas da União, 2010. Slide em PowerPoint. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em 24 maio. 2019.

PEREIRA, Cláudia Vieira. **A atividade de inteligência como instrumento de eficiência no exercício do controle pelo Tribunal de Contas da União**. 2009. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/>. Acesso em: 25 maio 2019.

PERIM, Maria Clara Mendonça; LEMGRUBER, Letícia; POZZEBON, Gustavo Roberto Chaim. **A utilização dos relatórios de inteligência financeira oriundos do COAF como meio de prova na persecução dos atos de improbidade administrativa de agentes públicos**. Disponível em: <http://aesmp.org.br>. Acesso em: 23 mar. 2018.

PHYTIAN, Mark. **Understanding the intelligence cycle**. Routledge Oxford, 2013.

PIMENTA, Flávio. **Resultado da avaliação diagnóstica do Projeto Bidal CICAD/OEA**. Disponível em: <http://cicad.oas.org>. Acesso em: 14 jun. 2015.

PIRES, Ariosvaldo de Campos. Prevenção, repressão e controle da criminalidade. **Revista da Faculdade de Direito Universidade Federal Minas Gerais**, 1994, 129f. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/>. Acesso em: 9 jun. 2019.

PITOMBO, Antônio Sérgio Altieri de Moraes. **Tipificação da organização criminosa**. 2007. Tese (Doutorado), Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2007.

PLANALTO. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 15 jul. 2019.

PONTES, Evandro Fernandes de; DEZEM, Guilherme Madeira. Crime organizado e devido processo legal. *In*: CHOUKR, Fauzi Hassan (coord.). **Estudo de processo penal: o mundo e a revelia**. São Paulo: Agá Juris, 2000.

PORTUGAL. Lei n. 45/2011, de 24 de junho. Disponível em: <http://www.gddc.pt>. Acesso em: 21 abr. 2015.

PRADO, Luiz Regis. **Bem jurídico-penal e Constituição**. 6. ed. São Paulo: RT, 2013.

PRADO, Luiz Regis; CASTRO, Bruna Azevedo de. **O crime organizado no ordenamento jurídico brasileiro**: algumas considerações críticas. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br>. Acesso em: 01 dez. 2014.

PROJETO BIDAL. **Administración de bienes incautados y decomisados en América Latina**. Disponível em: <http://www.cicad.oas.org>. Acesso em: 05 dez. 2014.

PROJETO BIDAL. Brasil. Realizado em 13 e 14 de maio de 2015. Disponível em: <http://cicad.oas.org>. Acesso em: 15 jun. 2015.

PROJETO de Pesquisa Medidas Assecuratórias no Processo Penal. Disponível em: <http://participacao.mj.gov.br/>. Acesso em: 24 mar. 2015.

PROJECTO FÊNIX. Disponível em: <http://www.pgr.pt/>. Acesso em: 03 dez. 2014.

PROJECTO FÊNIX. **Manual de boas práticas**. Disponível em: <http://fenix.pgr.pt/>. Acesso em: 21 abr. 2015.

PROYECTO BIDAL. **Sistemas de Administración de Bienes de América Latina**. Manual. Disponível em: <http://cicad.oas.org>. Acesso em: 05 dez. 2014.

RASCOFF, Samuel J. **Domesticating intelligence**. S. Cal. L. Rev., 2009. Disponível em: <https://papers.ssrn.com>. Acesso em: 01 maio 2019.

REALE JÚNIOR, Miguel. Crime organizado e crime econômico. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 13, jan.-mar. 1996.

RECOMENDAÇÃO Corregedoria n. 14 do CNJ. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 07 dez. 2014.

RECOMENDAÇÕES do GAFI. Disponível em português na página do COAF <http://www.coaf.fazenda.gov.br/>. Acesso em: 04 dez. 2014.

RELATÓRIO final do projeto de pesquisa “Medidas Assecuratórias no Processo Penal”. Disponível em: <http://participacao.mj.gov.br/>. Acesso em: 23 mar. 2015.

RODAS, Sérgio. Transferência do Coaf para o Ministério da Justiça divide especialistas. **Conjur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-02/transferencia-coaf-ministerio-justica-divide-advogados>. Acesso em: 10 jun. 2019.



RODRIGUES, Anabela Miranda. Globalização, democracia e crime. *In*: COSTA, José de Faria; SILVA, Marco Antonio Marques da (coord.). **Direito penal especial, processo penal e direitos fundamentais**: visão luso-brasileira. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

RODRIGUES, Hélio Rigor. Gabinete de recuperação de activos: o que é, para que serve e como actua. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**, Lisboa, n. 1, 2013.

RORATTO, João Manoel. Acepções e conceitos de inteligência de Estado. **Revista Brasileira de Inteligência**, 2012, p. 31. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/>. Acesso em: 25 maio 2019.

ROSSINI, Augusto Eduardo de Souza; BRITO, Auriney Uchôa de. Apontamentos sobre a criminalidade informática. *In*: VILARDI, Celso Sanchez; PEREIRA, Flávia Rahal Bresser; DIAS NETO, Theodomiro (coord.). **Crimes financeiros e correlatos**. São Paulo: Saraiva, 2011.

ROTEIRO DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Persecução patrimonial e administração de bens**. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal e 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, Combate à corrupção. Brasília: MPF, 2017. 295 p. (Série roteiros de atuação, 9). Disponível em: <http://www.mpf.mp.br>. Acesso em: 12 fev. 2018.

SAAD, Marta. Sequestro de bens no processo penal: análise da jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais Superiores. *In*: MALAN, Diogo Rudge; MIRZA Flávio. **Setenta anos do Código de Processo Penal brasileiro**: balanços e perspectivas de reforma. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SAADI, Ricardo Andrade. **Os bens apreendidos e sequestrados em procedimentos penais e o financiamento de atividades educacionais nos presídios**. 2011. 193 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico), Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.mackenzie.br>. Acesso em: 07 dez. 2014.

SANCTIS, Fausto Martin de. **Crime organizado e lavagem de dinheiro**: destinação de bens apreendidos, delação premiada e responsabilidade social. São Paulo: Saraiva, 2009.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2013.

SANTOS, Célio Jacinto dos. Investigação criminal e inteligência: qual a relação? **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, 2012.

SANTOS, Rafael Meneses *et al.* **Um survey sobre a utilização de técnicas de data mining e data analytics por agências de investigação criminal do Brasil**. 2017. Disponível em: <https://sol.sbc.org.br>. Acesso em: 07 jun. 2019.

SARAIVA, Wellington Cabral. Medidas cautelares e confisco no processo por crime de lavagem de bens. *In*: BASTOS, Marcelo Lessa; AMORIM, Pierre Souto Maior Coutinho de (org.). **Tributo a Silva Jardim**: escritos e estudos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia ou a teoria da curvatura da vara**. Disponível em: <http://www.google.com.br/>. Acesso em: 05 dez. 2014.

SEMINÁRIO Nacional sobre investigação patrimonial, administração e destinação de bens apreendidos e confiscados/perdidos – PROJETO Bidal, Ministério da Justiça, Brasília, 2015.

SEMINÁRIO Sinter. **Rede de gestão integrada de informações territoriais.doc**. Disponível em: <http://5ccr.pgr.mpf.mp.br>. Acesso em: 07 dez. 2014.

SEQUEIRA, Carlos Antônio Guimarães de. Crime organizado: aspectos nacionais e internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 16, p. 260-290, out.-dez. 1996.

SÉRIE PENSANDO O DIREITO. **A vítima no processo penal brasileiro**. Resumo do Projeto de Pesquisa apresentada ao Ministério da Justiça/PNUD, no Projeto “Pensando o Direito”, Referência PRODOC BRA 07/004. São Paulo/Brasília, jun. 2010. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br>. Acesso em: 03 maio 2019.

SILVA, Ivan Luiz da. Internacionalização do direito penal: a tutela penal na ordem jurídica internacional (org.). Jorge Figueiredo Dias. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**. Ano 19, n. 3, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, José Geraldo da. **O inquérito policial e a polícia judiciária**. 4. ed. Campinas: Millennium, 2002.

SIMÕES, Euclides Dâmaso. **Intervenção proferida na ação de formação contínua do Centro de Estudos Judiciário (CEJ) sobre recuperação dos produtos do crime** (Lisboa, 4 de julho de 2014, Polícia Judiciária). Disponível em: <http://fenix.pgr.pt>. Acesso em: 21 abr. 2015.

SIMÕES, Euclides Dâmaso; TRINDADE, José Luís F. **Recuperação de activos: da perda ampliada à *actio in rem* [virtudes e defeitos de remédios fortes para patologias graves]**. Disponível em: <http://julgar.pt>. Acesso em: 16 fev. 2018.

SIMS, Jennifer E.; GERBER, Burton (ed.). **Transforming US intelligence**. Georgetown University Press, 2005.

SISTEMA Nacional de bens apreendidos. **Manual do usuário versão 1.0**. Brasília, 2009.

SITE da Libera. Disponível em: <http://www.libera.it>. Acesso em: 27 abr. 2015.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. O conceito de bem jurídico penal difuso. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, v. 8, 2004.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Tutela penal dos interesses difusos**. São Paulo: Atlas, 2000.

STROLIGO, Klaudijo; INTSCHER, Horst; DAVIS-CROCKWELL, Susan. **Suspending suspicious transactions**. The World Bank, 2013. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

SUXBERGER, Antonio; PASIANI, Rochelle Pastana. O papel da inteligência financeira na persecução dos crimes de lavagem de dinheiro e ilícitos relacionados (*the role of financial intelligence in the persecution of money laundering and related felonies*). 2017. Disponível em: <https://heinonline.org/>. Acesso em: 04 set. 2018.

TOURINHO, José Lafaieti Barbosa. **Crime de quadrilha ou bando e associações criminosas**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Manual de processo penal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

UNITED STATES department of treasury. FinCEN. **What we do**. Disponível em: <https://www.fincen.gov>. Acesso em: 21 mar. 2018.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Criminal intelligence – manual for analysts**. New York, 2011. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em: 20 maio 2019.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Transnational organized crime: let's put them out of business**. Disponível em: <http://www.unodc.org/toc>. Acesso em: 18 mar. 2018.

UOL. Matéria jornalística. **Laboratórios se unem e identificam R\$ 44 bi com indícios de lavagem de dinheiro no Brasil em uma década**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias>. Acesso em: 08 jun. 2019.

VASCONCELOS, André Prado. **Extinção civil do domínio**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

VAZ, Wesley. Os pilares da estratégia de análise de dados e consumo de informações no TCU. **Revista do TCU**. Edição 136. 2016. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br>. Acesso em: 12 jun. 2019.

VERVAELE, J. A. E. **Terrorismo e intercambio de información entre los servicios de inteligencia y las autoridades de investigación judicial en los Estados Unidos y en los países bajos: derecho penal de emergencia?** 2010. Disponível em: <https://dspace.library.uu.nl>. Acesso em: 10 jun. 2019.

WINTER, Lorena Bachmaier. **Terrorismo, proceso penal y derechos fundamentales**. Madrid - Barcelona - Buenos Aires - São Paulo: Marcial Pons, 2012.

WINTER, Lorena Bachmaier **Transnational criminal proceedings, witness evidence and confrontation: lessons from de ECtHR's case law**. Acesso em: 23 maio 2019. Disponível em: <https://www.researchgate.net>. Acesso em: 15 jul. 2019.

ZAFFARONI, Raúl Eugênio; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro: parte geral**. 5. ed. São Paulo: RT, 2004.

**Referências normativas**  
**(Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT)**

ABNT NBR 6023: 2018 – Informação e documentação – Referências – elaboração

ABNT NBR 6022:2018 – Informação e documentação – Artigo em publicação periódica técnica e/ou científica – Apresentação

ABNT NBR 6027: 2012 – Informação e documentação – Informação e documentação – Sumário – Apresentação

ABNT NBR 14724: 2011 – Informação e documentação – Trabalhos acadêmicos – Apresentação

ABNT NBR 15287: 2011 – Informação e documentação – Projetos de pesquisa – Apresentação

ABNT NBR 6034: 2005 – Informação e documentação – Índice – Apresentação

ABNT NBR 12225: 2004 – Informação e documentação – Lombada – Apresentação

ABNT NBR 6024: 2003 – Informação e documentação – Numeração progressiva das seções de um documento escrito – Apresentação

ABNT NBR 6028: 2003 – Informação e documentação – Resumo – Apresentação

ABNT NBR 10520: 2002 – Informação e documentação – Citações em documentos – Apresentação

ABNT NBR 6023: 2002 – Informação e documentação – Referências – Elaboração