

# ANOTAÇÕES SOBRE A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E INVESTIGAÇÃO CRIMINAL FINANCEIRA: O RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA DO CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS

MATEUS PICANÇO DE LEMOS PINAUD<sup>1</sup>

*"Toda literatura é autobiográfica, em última instância. Tudo é poético na medida em que confessa um destino, na medida em que nos dá um vislumbre dele"*  
(Jorge Luiz Borges)

## 1- Intróito

Cerca de uma década após a extinção do Serviço Nacional de Inteligência (SNI) o Estado Brasileiro redemocratizado, em reafirmação institucional, finalmente tornou a voltar atenções para a produção, manejo e difusão de conhecimento. Esse o contexto no qual a Lei nº 9.883/99 instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), cometendo-lhe a missão precípua de assessorar o Presidente da República em assuntos de interesse nacional e, para tanto, prevendo que inteligência deve ser entendida como a atividade de

*obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.*<sup>2</sup>

Mesmo antes da instituição do SISBIN, contudo, a Lei nº 9.613/98 criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), órgão dotado de função disciplinar, com atribuição para aplicar penas administrativas bem como apto a receber, examinar, identificar e comunicar ocorrências suspeitas de atividades ilícitas referentes à ocultação de bens, direitos e valores,<sup>3</sup> esta referente à repressão da prática criminosa conhecida por lavagem de dinheiro.

Afora a peculiaridade de o COAF ter sido instituído antes mesmo do próprio SISBIN, a confluência em seus objetivos foi legalmente reconhecida quando o

<sup>1</sup> Promotor de Justiça no Estado do Rio de Janeiro.

<sup>2</sup> Art. 1º, parágrafo 2º da Lei nº 9.883/99.

<sup>3</sup> Art. 14 e art. 15 da Lei 9.613/98.

Decreto nº 4.376/02, ao regular a organização e funcionamento do Sistema, previu o Conselho de Controle como um de seus órgãos componentes, representando o Ministério da Fazenda ao lado do Banco Central e da Secretaria da Receita Federal.<sup>4</sup>

A atribuição de comunicar operações atípicas que encerrem **tipologia** de lavagem de dinheiro é corolário das opções estruturantes de uma República que não se pretenda solo fértil à lavagem de capitais, salutar em uma terra *onde plantando tudo dá* e diante de uma prática delituosa que desconhece fronteiras com o mesmo desprendimento que reconhece facilidades em quaisquer entraves jurídicos que lhe permita discricção e, *a fortiori*, impunidade.

O estudo do fenômeno criminoso em si, incluindo suas razões e motivações, é antecedente lógico à discussão acerca do próprio delito e nos crimes contra a ordem financeira ostenta didática aproximação.

Com efeito, dos desígnios da maldade aos desejos do ego, muito já se perquiriu acerca do que determina a delinquência penal em determinados momento e lugar. Perpassando tais circunstâncias, a partir das quais se vislumbram sentimentos subjacentes e emoções primitivas, se destaca o lucro monetário.

Nessa senda, não basta traficar drogas ou armas de fogo, não basta ser corrompido ou corromper. É determinante da satisfação humana que as vantagens econômicas, ou no dizer da Lei nº 9.613/98 *os bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime*<sup>5</sup> sejam utilizáveis pelos agentes criminosos, tanto para mero deleite quanto para o financiamento e perpetuação da atividade ilícita.

E tudo se faz através de dinheiro desvinculado de sua origem criminosa e com aparência de lisura: “lavado”.

Daí a opção pela criminalização<sup>6</sup> da conduta que no Brasil se denomina lavagem de dinheiro<sup>7</sup> bem como a desconcertante constatação de que não é da

---

<sup>4</sup> Art. 4º, VII do decreto 4.376/02.

<sup>5</sup> Art. 1º, *caput* da Lei n. 9.613/98 que disciplina a criminalização da lavagem de dinheiro, estatuindo os delitos que são antecedentes necessários.

<sup>6</sup> “...o fenômeno da lavagem de dinheiro não é novo, havendo referências de que já na Idade Média, época em que a usura, além de crime, era um pecado, já se dissimulaõa a origem de tais valores.” BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo in Aspectos Gerais sobre o crime de lavagem de dinheiro. Lavagem de Dinheiro – Comentários à lei pelos juizes das varas especializadas em homenagem ao Ministro Gilson Dipp. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado (2007), pág. 17.

<sup>7</sup> “optou-se, no Brasil, pela expressão *lavagem de dinheiro*, referida na própria ementa da lei, em lugar de *branqueamento* utilizada em Portugal, considerada politicamente incorreta, pois assentado na oposição entre branco e negro, respectivamente como bom e mau. A expressão utilizada pode parecer coloquial à primeira vista, mas era consagrada pelo uso e está de acordo com expressões utilizadas em outros países, tais como *Money laundering*, em inglês, expressão que seria decorrente da utilização de cadeias de lavanderias automáticas como meio para a lavagem e dinheiro por parte de organizações criminosas de tipo mafioso nos



busca pelo lucro, mas sim da sua exitosa localização, não é do apuro da persecução penal, mas sim dos absurdos volumes de capital “lavado”, que resultaram operações mais sofisticadas para escamotear montas cada vez maiores.<sup>8</sup>

E considerando o poderio da criminalidade organizada, sua penetração no ambiente público e poder de corrupção, uma forma eficiente de acompanhamento do fluxo financeiro se encontra na instituição do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), que comunica aos órgãos de persecução a realização de **operações atípicas, tipologias** de lavagem de dinheiro, por meio de relatórios de inteligência financeira.

Tal ocupação não é exclusividade brasileira e, muito ao revés, constitui demanda do G-7 a partir de seu Grupo de Ação Financeira contra Lavagem de Dinheiro (GAFI), órgão do qual o COAF é o representante brasileiro.<sup>9</sup>

Compreendida a relevância de sua existência, e o êxito de sua atuação, é esperado aumento na utilização dos relatórios de inteligência financeira do COAF em investigações criminais e, pela natureza da apuração, aguardado o debate respectivo nos Tribunais Superiores.

O momento, portanto, é de refletir sobre o principal produto do COAF em subsídio ao enfrentamento da criminalidade.

## 2 - Desenvolvimento

*“Conhecimento sem ação é burocracia,  
ação sem conhecimento é burrice.”  
Cel. Romeu Antônio Ferreira<sup>10</sup>.*

---

*Estados Unidos, tendo sido utilizado pela primeira vez naquele país, em processo judicial de perda de dinheiro supostamente oriundo de tráfico de cocaína na Colômbia. Na Alemanha e na Suíça utilizam-se as expressões Geldwaschen ou Geldwäscherei. Em Frances, utiliza-se blanchiment d'argent. Em espanhol, utilizam-se as expressões blanqueo de capitales e lavado de dinero. (...) Em italiano, o termo utilizado é ridickaggio di denaro sporco. De notar que a ementa da lei não fala exatamente em lavagem de dinheiro, mas de bens, direitos ou valores, de modo a abranger também tais ativos como objeto do crime...”*

<sup>8</sup> MONTOYA, Mario Daniel *in* Máfia e Crime Organizado – Aspectos Legais. Autoria Mediata. Responsabilidade Penal das Estruturas organizadas de Poder. Atividades Criminosas. Rio de Janeiro (2007) Editora Lumen Juris, pág. 390.

<sup>9</sup> “O COAF integra também o Grupo de Egmont, composto por algumas unidades financeiras de inteligência reunidas pela primeira vez no Palácio de Egmont-Aremberg, em Bruxelas, Bélgica, com o objetivo de promover um fórum visando incrementar o apoio aos programas nacionais de combate à lavagem de dinheiro dos países que o integram.” BALTAZAR JÚNIOR, Ob. Cit., pág. 16.

<sup>10</sup> Conferência realizada na Escola Superior de Guerra em 03 de maio de 2011.

## 2.1 – Limite histórico

A origem dos serviços de inteligência, como os conhecemos hoje no Brasil, traz consigo uma herança ressentida bem sintetizada por PRISCILA BRANDÃO:

Existe uma grande dificuldade em se reconhecer a atividade de inteligência enquanto legítima e necessária por grande parte das sociedades, principalmente naquelas que emergiram recentemente de estados autoritários.

Essa resistência está relacionada ao fato de nessas sociedades, os organismos de inteligência civis e militares terem funcionado como aparato repressivo do Estado e, conseqüentemente, como principal eixo de sustentação do poder antidemocrático.<sup>11</sup>

Assim no gênero, que dizer na espécie, notadamente diante da opção brasileira de, sob o pálio da anistia, não depurar os excessos do seu período autoritário em processos judiciais.

Com efeito, esse caminho não favorece o reconhecimento da importância da atividade de inteligência e o ressentimento sufocado pela anistia repercute numa rejeição, por vezes irrefletida, de tudo que advenha do tema.

Ocorre que os desafios estratégicos do país não se suspendem, assim como as questões não deixam de existir simplesmente por não nos ocuparmos delas. Não há Estado que se pretenda desenvolvido sem gestão de conhecimento, noutras palavras, sem atividade de inteligência.

Na precisa descrição de MARCOS CEPIK

o regime político brasileiro é uma democracia consolidada, com importantes déficits estruturais e atitudinais que são refletidos em medidas mais desagregadas de liberdade e igualdade. (...) ...o Estado Brasileiro está fragilizado pela vulnerabilidade da economia a choques externos, pelo alto grau de endividamento público e pela baixa capacidade de investimento e custeio na área de defesa.<sup>12</sup>

É no presente contexto os relatórios de inteligência financeira do COAF se consolidam como um instrumento dissuasório eficaz de enfrentamento da criminalidade financeira, sendo fundamental sua compreensão e fomento em contraposição a uma modalidade do fenômeno criminoso que desconhece escassez.

---

<sup>11</sup> BRANDÃO, Priscila Carlos. *Serviços Secretos e Democracia no Cone Sul. Premissas Para Uma Convivência Legítima, Eficiente e Profissional*. Niterói: Editora Ímpetus, 2009, pág. 14.

<sup>12</sup> CEPIK, Marco A. C. *Regime Político e Sistema de Inteligência no Brasil: Legitimidade e efetividade como Desafios Institucionais* disponível em <http://secr3tas.info/reading-room/cepikds32011rr/>, acessado às 17h do dia 21 de julho de 2011



## 2.2 – Concepção do RIF no COAF

Mais do que identificar movimentações financeiras atípicas, o COAF contribui para situar a economia brasileira num quadro de oficialidade em que as riquezas do País não sejam fruto do trânsito livre da atividade criminosa, organizada ou não, num fenômeno que em última escala torna a economia refém dos recursos criminosos nela internalizados para ocultação.

A facilidade em lavar dinheiro atrai operações ilegais para determinado país, alimenta-lhe a corrupção, e se fortalece da integração entre Estados e Corporações num dos aspectos duais mais pronunciados da chamada globalização. A lavagem de dinheiro desacredita a própria livre iniciativa e, em casos extremos, cria o que se convencionou designar de economia subterrânea, condicionando o comportamento da economia formal, perpetuando-se num círculo vicioso cruelmente eficaz.

Nesse sentido é ilustrativa a afirmação de MONTROYA (2007):

aproximadamente um bilhão de dólares é injetado a cada dia no mundo dos negócios através da lavagem de dinheiro.<sup>13</sup>

Portanto, mais do que identificar movimentações atípicas ou potencialmente criminosas, é necessário que o sistema de acompanhamento permita, como de fato permite, comunicação entre o órgão de monitoramento, o COAF, e os órgãos de persecução, Ministério Público e Polícias, a fim de que efetivamente se reprimam os crimes financeiros e assim se fortaleça a própria legitimidade do Estado.

Contudo, não basta prever o contato entre os órgãos. Não basta sequer que tal contato exista. É necessário que os canais de comunicação sejam céleres e seguros, a fim de que seus dados não se percam no labirinto de espelhos do Estado-Administração ou se vejam sindicados de modo protelatório na vastidão dos palácios do Estado-Juiz.

## 2.3 – Encaminhamento ao MP (RJ)

Um Relatório de Inteligência Financeira (RIF) do COAF, comunicando a prática de operação financeira atípica, ingressa no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro endereçado ao seu ao Procurador-Geral da Justiça, não raro com a indicação de que expediente de igual teor foi remetido também ao Ministério Público e Polícia Federal. Do gabinete da chefia Institucional do *Parquet* fluminense é despachado para um dos Centros de Apoio Operacional lá existente, a partir da pertinência temática, até ser repassado à Promotoria de Justiça com atribuição para dele conhecer. Como não há regramento próprio

---

<sup>13</sup> MONTROYA, Mario Daniel *in* Ob. Cit. pág. 397.

para tramitação do documento, o RIF também costuma ser depurado, vezes antes, vezes depois de remetido à Promotoria de Justiça, por outros órgãos de apoio ao promotor de Justiça, notadamente suas Coordenadorias de Segurança e Inteligência (CSI) e Coordenadoria de Tecnologia em Investigação e Análise no Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (COTEC - LD). Ao final, após uma tramitação previsível, porém não prevista, o promotor de Justiça com atribuição se debruçará sobre o conhecimento consolidado.

Diante do roteiro sobredito é de se reconhecer que, durante sua tramitação no Ministério Público, o RIF será manuseado por membros e servidores sem atribuição para presidir a atividade final de Ministério Público, vale dizer, investigação propriamente dita, até chegar ao conhecimento do promotor de Justiça junto a uma Promotoria de Justiça de investigação penal ou tutela coletiva em sentido amplo (improbidade administrativa, infância e juventude, idoso, pessoa portadora de necessidades especiais, educação, saúde e consumidor), sem prévia ciência deste quanto à existência do documento. Noutras palavras, se houver alguma investigação em curso, é possível que esta venha a ser encerrada enquanto o RIF a ela relativo ainda tramita, sem conhecimento da autoridade responsável por tomar iniciativas a partir dos dados nele contidos.

Questão que assume contorno ainda mais delineado pela leitura da mensagem contida nos ofícios de encaminhamento de RIF, qual seja:

*com o intuito de resguardar a integridade das pessoas que, por obrigação legal, devem fornecer informações ao COAF, e do sistema brasileiro de inteligência financeira, o RIF não deve ser exposto aos relacionados, pelo que não é recomendada sua inclusão em inquéritos ou processos.<sup>14</sup>*

A referência ao sigilo se espalha para os documentos ditos classificados, regulamentados pelo Decreto Federal nº 4.553/02, alterado pelo Decreto nº 5.301/04, e os documentos de inteligência, estes disciplinados no Decreto nº 3.7272/05 do Estado do Rio de Janeiro, de conformidade com o Sistema de Inteligência de Segurança Pública instituído pelo Decreto nº 31.159/02 do mesmo Ente Federativo.

Nesse ambiente de tensão entre conhecer e atuar, reconhecendo a relevância em salvaguardar a efetividade dos informes de inteligência, o Decreto 4.553/2002 prevê, no parágrafo único do seu artigo 17, a elaboração de extratos de

---

<sup>14</sup> E no próprio Relatório de Inteligência se alerta que o documento é "CONFIDENCIAL, nos termos do parágrafo 1º, art. 23 da Lei 8.159/91; O destinatário deste relatório é responsável pela preservação do sigilo das informações nele constantes; A confiabilidade de um sistema de inteligência depende da preservação das fontes de informação; O presente relatório destina-se a subsidiar as autoridades competentes nas investigações porventura existentes ou que venham a ser realizadas; Este relatório de inteligência é realizado com base em informações realizadas pelas entidades obrigadas conforme a Lei 9.613/98 e disponíveis no banco de dados."



documentos sigilosos para fins de divulgação ou execução, por consentimento expresso da autoridade classificadora, destinatária ou autoridade hierarquicamente superior competente para dispor sobre o assunto.

Tal regulamentação, *de lege ferenda*, não se apresenta como solução definitiva pois, com a devida vênia, encerra mero jogo de palavras entre documentos e extratos de documentos, sem indicação do conteúdo e, sobretudo, sem enfrentamento conceitual do ambiente no devam tramitar informes classificados.

*De lege lata*, crê-se ter sido essa a solução adotada pelo MP/RJ através de sua CSI no que se batizou Transmissão Interna de Conhecimento.

### 3.3 – Tangenciamentos:

Seria então o caso dos órgãos de inteligência do Ministério Público simplesmente promoverem o registro do conhecimento consolidado no RIF, para posteriores consultas e formação de banco de dados?

Cremos que não.

Num ambiente republicano os canais de inteligência se legitimam para o assessoramento dos mandatários da República, ou seja, extraem a razão de sua existência da reafirmação dos valores da sociedade.

Exemplo didático dessa índole instrumental é o próprio COAF, cujos dados de inteligência se prestam ao combate da lavagem de dinheiro, atribuição que será exercida pelo Ministério Público e pela Polícia.

Não é por outra razão que o RIF, nada mais do que o relatório de inteligência (RELINT) produzido pelo COAF, deve ser considerado um documento de inteligência *sui generis*, pois concebido não apenas para assessoramento do decisor mas, e sobretudo, com o objetivo concreto de subsidiar o combate à criminalidade.

Apresenta-se, portanto, quando se estiver diante de uma operação financeira atípica ou que encerre tipologia de lavagem de dinheiro, uma informação classificada e de interesse criminal, confrontando informação qualificada com o sistema processual de nulidades.

Contudo, documento classificado e secretismo não se confundem. O COAF é uma realidade reconhecida por todos os escritórios de advocacia criminal financeira, sua forma de atuação é conhecida, e quando cotejada com a objetividade dos dados que encerra, será contestada em desabono de eventual investigação criminal.

Tome-se como exemplo argumentação recentíssima aduzida perante Superior Tribunal de Justiça, *verbis*:

*A defesa impetrou prévio writ, visando à declaração de nulidade da prova utilizada nos autos da Ação Penal nº 2008.72.00.006023-3, ao argumento de que seria ilegal a investigação iniciada por comunicação realizada pelo COAF à Polícia Federal, violando o sigilo do paciente, sem qualquer indício de prática de ilícito. Daí o presente mandamus, no qual os impetrantes alegam que o pedido de quebra de sigilo fiscal e bancário e de interceptação telefônica foi lastreado substancialmente em um Relatório de Inteligência lavrado pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) encaminhado à autoridade policial, “sem, contudo, haver indícios da prática de qualquer delito, mas somente apenas operações “atípicas”. Afirmam que o COAF, ao encaminhar à Polícia Federal ofício contendo informações protegidas por sigilo em razão da suposta prática de atividades “atípicas”, violou o sigilo bancário e fiscal do paciente, sendo, pois, ilícita tal prova, assim como todas dela derivadas. Destacam que “o COAF somente está autorizado a compartilhar informações com os órgãos de persecução penal quando, e somente quando, concluir pela existência da prática de crimes previstos na Lei 9.613/98, ou quando haja fundados indícios de sua prática ou de qualquer outro ilícito – nos termos da Lei em questão” Ressaltam que o COAF não concluiu que as informações referentes ao paciente e demais acusados denotassem a prática de qualquer crime, fazendo menção a movimentações atípicas, ou seja, anormais. Concluem que, “sendo somente ‘atípicas’, as informações sobre movimentações/operações financeiras não poderiam ser compartilhadas – sob pena de violação ao sigilo constitucionalmente assegurado”. (...)” (grifamos)*

A despeito da argumentação defensiva, é esperado que o COAF não conclua pela existência da prática de crimes simplesmente por que não tem atribuição para tal. A persecução criminal a cargo das Polícias e do Ministério Público, culminando na formação da *opinio delicti* por um promotor de Justiça, reserva ao COAF um papel de assessoramento, não de conclusão.

Ao analisar o conhecimento consolidado no RIF as Polícias e o Ministério Público instauram seus procedimentos, e no curso dos quais formulam eventuais requerimentos, a partir de conclusões que lhe são próprias, não do COAF.

Portanto, e vez outra, o jogo de palavras tão usual no Direito tenta retirar credibilidade do COAF ao eventualmente substituir “indícios da prática de crime” por “ocorrência de movimentação atípica” quando a Câmara de Controle das Atividades Financeiras apenas buscou apuro técnico na utilização do vernáculo, em prestígio da atribuição de outros integrantes do SISBIN, aos quais se reserva constitucionalmente a persecução criminal.

Anuncia-se, portanto, o que nunca constituiu novidade, mas que ainda contribui para certo embaraço conceitual quanto à atuação do COAF: o que se compreende por movimentação atípica não é a mera operação financeira incomum. Mesmo por que a prática criminosa que a enseja não o é.

Muito ao revés.



Movimentação atípica reproduz expediente internacionalmente descrito como sendo aquele utilizado para lavagem de dinheiro, com a conseqüente dissimulação da origem dos recursos advindos dos crimes que lhe sejam antecedentes.

É exatamente nesse sentido que decidiu o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, *verbis*:

*Recebidas informações acerca de movimentações financeiras pelo COAF, incumbe à este proceder à respectiva análise. Ao final, sendo identificadas condutas que possam caracterizar atividade ilícita, fará comunicado ao(s) órgão(s) competente(s) para as medidas cabíveis. - Não compete ao COAF efetuar investigação exaustiva para firmar convicção acerca de eventual prática delituosa, uma vez que o juízo que lhe compete é o de aparência. - Agindo o COAF dentro do limite previsto pela legislação de regência, a comunicação efetuada à autoridade competente, acerca de eventual prática ilícita, não vicia a prova decorrente produzida em investigação posterior. (Grifamos)*

O rol de operações atípicas não é um arroubo brasileiro, muito menos do COAF, como de resto a própria criminalização da lavagem de dinheiro, cuja origem remonta à Convenção de Viena em 1988, subscrita por 169 países e ratificada pelo Brasil em 1991, também não é.

Cuida-se de esforço internacional que concebeu um sistema baseado na comunicação de operações suspeitas (COS), pois segundo regras de experiência utilizadas na dissimulação da origem criminoso de recursos financeiros, monitoradas por um órgão central. O COAF, no Brasil.

A necessidade de proteção das economias frente à ocultação e reinserção de ativos provenientes de práticas criminosas também resultou, em 1989, na criação do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI). O GAFI é um mecanismo inter-governamental gestado no âmbito do G7, sediado em Paris e atualmente é composto por 34 países membros, 2 organizações internacionais e mais de 15 observadores. Utiliza-se do princípio da "pressão dos pares" para verificar o nível de implementação das suas recomendações (mecanismo de avaliação mútua) e congrega membros entre Países desenvolvidos ou com influência regional. Possui presidência por mandato anual, tendo sido presidido pelo Brasil entre julho/2008 e junho/2009. O Brasil também atua no Grupo de Ação financeira para a América do Sul (GAFISUD), constituído em 2000 e com sede em Buenos Aires.

Dentre as recomendações do GAFI, a de número 26 estatuiu que os países devem criar uma Unidade de Inteligência Financeira (UIF) que sirva como centro nacional para receber, analisar e transmitir declarações de operações suspeitas de constituírem lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo. A UIF deve ter acesso, direto ou indireto, em tempo útil, às informações financeiras e administrativas e provenientes das autoridades de

aplicação da lei (*law enforcement authorities*), para desempenhar cabalmente as suas funções, incluindo a análise das declarações de operações suspeitas.<sup>15</sup>

Por fim, o concerto internacional de combate à lavagem de dinheiro inclui a Rede de Egmont, criada pelas UIF norte-americana e belga em 1995 e que atualmente congrega 119 UIF que se utilizam da sua chamada Rede de Segurança Egmont (ESW) para a troca de informações de inteligência financeira, em eficaz prática coordenada das suas funções operacionais.

O compromisso internacional ao qual o Brasil se alinhou, portanto, é fruto de refletido estudo diplomático entre regimes constitucionais sólidos, dos quais o Brasil extrai sua matriz de declarações de direitos e garantias individuais, constituindo mais um passo evolutivo no balanço de responsabilidades que legitima o próprio Estado de Direito.

A partir da comunicação oficial de ocorrência de operações atípicas, materializada no RIF, a conclusão acerca de ocorrência de uma prática criminoso concretamente será concluída por uma investigação regularmente instaurada perante os órgãos com atribuição para executar a persecução criminal.

Ora, se quando muito o RIF se equipara a notícia-crime, a questão é compatibilizar a participação do Ministério Público e das Polícias entre os canais de inteligência, como instrumento de sua efetividade e fortalecimento de todos.

Isso por que a própria concepção do COAF, repete-se, vê-se inserida na manutenção da oficialidade da economia e repressão à criminalidade financeira, ganhando contornos institucionais junto ao Ministério Público e Polícias quando da persecução criminal propriamente dita, tudo animando pelo notório princípio da obrigatoriedade.

Assim não sendo, e sob o argumento inicial de que operação atípica não pode sequer ser investigada para apurar-lhe causas e consequências, ou mesmo sob a justificativa de que os documentos sigilosos não devem circular fora da salvaguarda respectiva, talvez a razão estivesse com o dito popular quando sentença que “a ignorância é uma benção.”

Em tema de combate à criminalidade dificilmente será.

A remessa do RIF ao Ministério Público e Polícias configura procedimento legal e legítimo, previsto em lei, *ex vi* do art. 11, II, “a” da Lei nº 9.613/98.

---

<sup>15</sup> “Cada Estado parte considerará a possibilidade de criar um serviço de informação financeira que funcione como centro nacional de coleta, análise e difusão de informação relativa a eventuais atividades de lavagem de dinheiro” (Art. 7º, 1, b) Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 231/2003 e promulgado pelo Decreto Legislativo nº 5015/2004



O RIF, na medida em que destaca operações financeiras atípicas, constitui mera peça informativa sigilosa que, à semelhança da chamada denúncia anônima, não pode servir para fundamentar, solitariamente, a instauração de inquérito policial ou outro procedimento investigatório formal.

De fato, trânsito de quantia vultosa pelo titular de determinada conta-corrente, por si só, não constitui conduta ilícita nem pode levar à presunção de que o correntista tenha praticado algum fato típico. Contudo, do escalonamento de dados pode surgir a necessidade de formalizar-se uma investigação, por exemplo: trata-se de servidor público sem lastro patrimonial para tamanha movimentação; é sócio ou possui parentes próximos de sociedades empresárias *off-shore*; tais sociedades fornecem produtos os serviços ao Estado; tais contratos possuem preços acima dos valores de mercado ou foram outorgados sem o competente certame licitatório; adquiriu recentemente obras de arte, jóias ou títulos podres; comprou, por intermédio de pessoa jurídica, imóveis ou carros de luxo e deles se utiliza em regime de comodato; retirou-se do controle societário de em favor de ex-funcionários ou parentes sem histórico empresarial e etc.

Havendo suspeita em abono da atipicidade da operação, a partir da depuração dos dados (*v.g.*, através de consultas a outros órgãos como Junta Empresarial, DETRAN, Cadastro Nacional do Seguro Social, etc.) o Ministério Público, por meio do seu promotor de Justiça com atribuição, deve realizar diligências preliminares para apurar se há indícios de prática de crime, formalizando um procedimento investigatório criminal e, eventualmente, requerendo ao Poder Judiciário o afastamento dos sigilos bancário, fiscal e bursátil, requerimento esse que não raro encerra a única técnica investigativa hábil à persecução de crimes praticados em ambiente protegido pelo *status quo*, caso da lavagem do dinheiro da corrupção.

O mecanismo é previsto no parágrafo 4º do art. 1º da Lei Complementar 105 sem sobressalto pois:

Os direitos humanos fundamentais, dentre eles os direitos e garantias individuais coletivos consagrados no art. 5º da Constituição Federal, não podem ser utilizados como um verdadeiro escudo protetivo da prática de atividades ilícitas, tampouco como argumento para afastamento ou diminuição da responsabilidade civil ou penal por atos criminosos, sob pena de total consagração ao desrespeito a um verdadeiro Estado de Direito.<sup>16</sup>

Tal escalonamento, ainda que no caso concreto a ser referido a prova tenha sido invalidada por questões que ultrapassam os limites propostos para o

---

<sup>16</sup> RT-STF 709/418; STJ - 6ª T. RHC nº 2.777-0/RJ - Rel. Min. Pedro Aciole - Ementário, 08/721, in *Direito Constitucional*, Alexandre de Moraes, 19ª ed., Atlas: São Paulo, 2006, p. 27

presente ensaio, permanece na decisão prolatada pelo STJ nos autos do habeas corpus nº 191.378 - DF (2010/0216887-1), *verbis*:

A controvérsia gira, em **primeiro lugar**, em torno do **“não esgotamento de todos os meios de prova disponíveis”** por parte da autoridade policial (...) baseado apenas no **Relatório de Inteligência Financeira** encaminhado pelo COAF, formulou ao Juízo Federal representações (idênticas, frisa-se) pela quebra de sigilo fiscal e telefônico dos investigados (...). Note-se que não se está, aqui, a negar a possibilidade da representação, por medidas cautelares, por parte das autoridades responsáveis, mas sim a discutir os seus **“contornos de averiguação”**, porquanto despropositado ao objetivo de vasculhar a intimidade e a vida privada das pessoas.(...) Assim, quando do conhecimento pela autoridade policial do **Relatório de Inteligência Financeira remetido pelo COAF**, além da instauração do competente inquérito policial – o que ora não se discute –, deveriam, e isso não diz respeito apenas ao meu modo de pensar, mas de expressa previsão legal, ter sido determinadas **diligências visando ao esclarecimento dos fatos ali descritos** (não há nenhuma notícia nos autos de que, antes dos requerimentos aqui apreciados, a Polícia Federal tenha executado qualquer diligência no sentido de apurar com mais profundidade as informações encaminhadas pelo COAF), muito mais, ainda, porque o que estava em jogo, até então, eram informações referentes a mera **“movimentação financeira atípica”**, não necessariamente considerada ilícita, nas próprias palavras do COAF e da autoridade policial.(...) A par desse aspecto, há que se considerar duas vertentes: a primeira, acima já mencionada, que **“tais operações”** fogem às situações de normalidade, ou seja, não são típicas, expressão despida, no contexto, de qualquer conotação penal. Não se pode afirmar de pronto que são ilícitas, cabendo tal juízo aos órgãos competentes. O fato de serem **“atípicas”** não induz, necessariamente, a que constituam condutas delituosas, a despeito de possível existência de indícios nesse sentido; a segunda, que este **“relatório”** serve como elemento de cunho estritamente **“subsidiário”**, isto é, voltado apenas para comunicar às autoridades competentes eventual adoção de providências cabíveis. Não incumbe ao COAF, portanto, proceder investigação para firmar convicção acerca de eventual prática delituosa, uma vez que o juízo que lhe compete é o de **“aparência”**. Consigne, a propósito, o descrito nos **Manuais de Atuação da Escola Superior do Ministério Público (ESMPU)** (fl. 40 – grifo nosso): [...] Trata-se de órgão importante para obtenção de dados para investigações levadas a efeito pelo Ministério Público ou pela Polícia [...]. [...] **O Coaf não promove quebras de sigilo fiscal e/ ou bancário, não processa os dados eventualmente obtidos por meio de autorização judicial, nem costuma requisitar de instituições financeiras dados**



complementares aos que elas lhe enviam e considera suspeitos. Como unidade de inteligência financeira, o Coaf apenas centraliza as comunicações de operações suspeitas advindas do sistema bancário, promove a análise dos dados e transmite a informação a quem de direito. [...] (...) Há obrigatoriedade de comprovação da “imprescindibilidade” da medida de exceção, quando do momento de sua Decretação Isso porque temos pleno conhecimento de que, por exemplo, provas testemunhais e periciais também se prestam para elucidar causas complexas, bastando, para isso, a realização de diligências policiais em sintonia com o andamento das ações tidas por supostamente criminosas. (...) Repito: não estou aqui propondo, de maneira alguma, fazer da impossibilidade da quebra um instrumento ancilar à consumação ou ao exaurimento de crimes. Nem de longe é o que se pretende, uma vez que a intervenção da autoridade policial é válida (e muito), como assim o é a instauração do inquérito policial ora em questão, a fim de se esclarecer e, por que não dizer, colher elementos informativos, **de forma adequada**, a respeito dos fatos tidos como potencialmente delituosos. (...) Se a **quebra de sigilo** tem, pois, sua admissão flexibilizada para fins de investigação criminal, **quando demonstrada a inviabilidade de produção da prova por outros meios**, e ainda, **quando imprescindível a medida para os fins almejados**, e tendo em conta que o **RELATÓRIO DO COAF** não se traduz como instrumento hábil, por si só, para provocar tal afastamento, a que outro entendimento poderíamos chegar senão aquele da **“ilegalidade das representações”**?!! Não se pode, insisto, tentar “justificar” o que é nitidamente “injustificável”, nem tampouco querer, sob o falso manto da relativização desse direito, **ultrapassar os estritos limites legais, extrapolar as regras do jogo** e transformar tudo isso em instrumentos abusivos, para fins inidôneos. Esse é o problema que aqui, neste writ, vivenciamos. Portanto, acolher o procedimento ora adotado pela autoridade policial – **representação pela quebra de sigilo sem, sequer, adotar qualquer outra medida antes** – seria o mesmo que **“ATACAR”**, e não **“PROTEGER” OS DIREITOS E AS GARANTIAS FUNDAMENTAIS**, porquanto desfigurada sua formação. Em suma: a ausência de **ESGOTAMENTO DE OUTROS MEIOS DE PROVA**, ou melhor, a **UTILIZAÇÃO APENAS DO RELATÓRIO DO COAF** por parte da autoridade policial responsável, leva-nos à conseqüente conclusão da chamada **“prova ilegítima/ilícita”**, **produzida com inobservância de imperativos ou vedações legais**. Temos que estar conscientes para que o uso desse instrumento, embora digno quando atendidos integralmente os preceitos legais, não se transforme em ferramenta para fins exclusivos de **verdadeira invasão à intimidade e à privacidade**, destituídas da necessária e específica indicação de **causa provável**, que se qualifica como **pressuposto legitimador da ruptura**.

Um reparo. Não se crê, a teor do acórdão sobredito, que exista risco de verdadeira invasão à intimidade e à privacidade na medida em que a publicidade porventura existente é adstrita aos interessados e sob as penas da lei. Ainda assim na hipótese de medida cautelar de afastamento de sigilo, ampla no conteúdo embora limitada no tempo, e por isso capaz de radiografar determinada movimentação bancária, fiscal, bursátil ou telefônica. Não por acaso, ela que necessita de chancela Jurisdicional.

O RIF do COAF se circunscreve ao monitoramento e difusão das operações abstratamente catalogadas como atípicas por indiciarem a prática de crimes de lavagem de dinheiro ou de seus antecedentes. E só, sem risco de invasão à intimidade de quem se utiliza do mercado financeiro.

Em comum, reafirme-se, apenas a circunstância de não raro configurarem o único possível de ser rastreado quando das práticas criminosas em comento.

Com efeito, há mera transferência dos dados sigilosos a fim de que o Poder Judiciário, convencido de sua relevância, autorize o eventual afastamento de sigilos bancários, fiscais e bursátil, nos exatos limites necessários à investigação e sempre em atenção ao caso concreto.

E se tais relatórios servirão para influenciar no convencimento do magistrado, evidente que deverão ser avaliados, quando do contraditório diferido existente em medidas cautelares, pela defesa dos investigados.

Não há sobressalto algum nisso, como de resto não há questionamento que seriamente se apresente sobre a própria constitucionalidade do RIF, ainda que em exercício de ponderação de interesses.

Mesmo a Constituição da República ressalva, nas suas declarações de direitos e garantias fundamentais, o direito de receber informações dos órgãos públicos em virtude de sigilo justificado por razão de segurança da sociedade e do Estado<sup>17</sup>.

Sociedade e Estado possuem interesse na apuração de crimes, notadamente aqueles que expõem o País no roteiro internacional do crime organizado (tráfico de pessoas, armas e drogas), corroem a estrutura estatal (corrupção e fraudes de licitação em sentido lato) e escravizam a própria economia de mercado (lavagem de dinheiro).

A vitalidade da atuação do COAF advém tanto da relevância de sua missão quanto da qualidade de seus informes, detendo maior poder de dissuasão perante criminosos do que qualquer majoração de pena, justamente pela precisão de seu monitoramento "seguindo o dinheiro".

---

<sup>17</sup> Art., 5º, XXXIII da CR/88.



Nem se advogue com eventuais desvios. Esses não tangenciam a imprescindibilidade da atividade, muito menos sua constitucionalidade assim como, *mutatis mutandis*, fraudes eleitorais não negam a democracia enquanto conceito, sendo o caso de se punir os desvios nos termos da legislação de regência.

Reafirmada a constitucionalidade do RIF, reafirma-se, outrossim, o acerto na escolha de seus destinatários no Ministério Público e Polícias. Mormente diante de um ordenamento jurídico no qual, a pretexto de depurar o sistema acusatório, avizinham-se reformas do Processo Penal, inexistente razão para que o RIF fosse endereçado a outro órgão.

Destarte, a hipótese é de simples sistematização do trâmite de tais documentos, assegurando-lhes movimentação uniforme e efetividade aos dados neles contidos.

#### 4 – Conclusão

Os relatórios de inteligência financeira emitidos pelo COAF aos órgãos de persecução criminal encerram relevante instrumento de dissuasão e combate os crimes de lavagem de dinheiro e seus antecedentes, decorrendo de reflexão internacional entre Estados Democráticos. Seu objetivo é monitorar a ocorrência de operações financeiras atípicas, noticiando sua realização para os órgãos de persecução penal – Ministério Público e Polícias – os quais são constitucionalmente investidos da atribuição investigatória criminal.

Concluindo-se pela existência de indícios da prática de crime será instaurada uma investigação formal, no curso da qual poderão ser requeridos judicialmente o afastamento amplo dos sigilos bancário, fiscal e bursátil dos investigados.

Trata-se, portanto, de um sistema de dupla filtragem que monitora e resguarda o manejo dos dados referentes a movimentações financeiras atípicas, o qual terá sua segurança incrementada pela regulamentação uniforme da tramitação interna do RIF no âmbito da Polícia e do Ministério Público.

## 5 – Referências Bibliográficas

BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. Aspectos Gerais sobre o crime de lavagem de dinheiro. Lavagem de Dinheiro – Comentários à lei pelos juízes das varas especializadas em homenagem ao Ministro Gilson Dipp. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado (2007).

BRANDÃO, Priscila Carlos. Serviços Secretos e Democracia no Cone Sul. Premissas Para Uma Convivência Legítima, Eficiente e Profissional. Niterói: Editora Ímpetus (2009).

CEPIK, Marco A. C. Regime Político e Sistema de Inteligência no Brasil: Legitimidade e efetividade como Desafios Institucionais disponível em <http://secr3tas.info/reading-room/cepikds32011rr/>, acessado às 13h do dia 21 de julho de 2011.

MONTOYA, Mario Daniel. Máfia e Crime Organizado – Aspectos Legais. Autoria Mediata. Responsabilidade Penal das Estruturas organizadas de Poder. Atividades Criminosas. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris (2007).

PACHECO, Denilson Feitosa. Atividades de Inteligência e Processo Penal. IV Jornada Jurídica da Justiça Militar da União – Auditoria da 4º CJM, 30 de setembro de 2005, Juiz de Fora/MG. Em <http://www.advogado.adv.br/direitomilitar/ano2005/denilsonfeitozapacheco/atividadedeinteligencia.htm> acessado às 16h do dia 18 de julho de 2011.