

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO NO BRASIL: COAF E ARRANJO INSTITUCIONAL**

MARCO AURÉLIO PINTO FLORÊNCIO FILHO<sup>1</sup>

PATRICIE BARRICELLI ZANON<sup>2</sup>

**SUMÁRIO:** *INTRODUÇÃO. 2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO NO BRASIL E A IMPLEMENTAÇÃO DO COAF. 3 O COAF E SEU ARRANJO INSTITUCIONAL. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.*

**RESUMO:** O presente trabalho visa a analisar o arranjo institucional que envolve o COAF, a fim de averiguar a adequação ao cumprimento de suas atribuições enquanto um dos principais atores da política antilavagem brasileira. A partir do método hipotético-dedutivo e pesquisa elaborada com base em referências bibliográficas e legislativas apresenta-se um breve panorama sobre a evolução da política pública de combate e prevenção à lavagem de dinheiro no Brasil, destacando a implementação do COAF. A seguir, é realizada uma análise do arranjo institucional que o envolve, a qual compreende: o modelo de unidade de inteligência financeira adotado, sua estrutura e atribuições, bem como a relação com os demais atores da política antilavagem. Então, constata-se que embora apresente alguns pontos críticos, o arranjo institucional que envolve o COAF foi bem estruturado, e, por fim, conclui-se que este é adequado a sua atividade e, se aperfeiçoado, em especial no que tange à sua estrutura, garantirá maior efetividade à política antilavagem brasileira.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, aprovado com distinção. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, CAPES (2006/2008). Pós-Graduado em Direito Penal Econômico e Europeu pela Universidade de Coimbra. Professor da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Coordenador e Professor do Programa de Mestrado em Direito da Escola Paulista de Direito(2014-2016). Professor Visitante da Università degli Studi di Siena. Presidente da Comissão Especial de Direito Penal Econômico da OAB/SP desde 2014. Líder do Grupo de Pesquisa "Direito Penal Econômico" - UPM. Pesquisador do Grupo "A Tutela da Supraindividualidade e da Ordem Econômica, em uma Perspectiva Constitucionalizada da Intervenção Penal" - FMC. Pesquisador do Grupo "Globalização e Fundamentos Dogmáticos do Direito Penal Econômico" da Faculdade Damas. Pesquisador Associado no CIHJur. Membro da Comissão de Reclassificação de Periódicos da Área do Direito da CAPES desde 2015. Tem experiência na área de Direito Penal e Processo Penal, com ênfase em Direito Penal Econômico e Empresarial. E-mail: marcoaurelio@florenciofilho.com.br.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito Político e Econômico (Universidade Presbiteriana Mackenzie). Especialista em Direito das Relações de Consumo (PUC - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo) e Graduada em Direito (Universidade Presbiteriana Mackenzie). Participou do Legal Education Exchange Program (Thomas Jefferson School of Law). Advogada.

**Palavras-chave:** Lavagem de dinheiro. COAF. Arranjo institucional. Políticas públicas.

## **TACKLING AND PREVENTING MONEY LAUNDERING POLICIES IN BRAZIL: COAF AND LEGAL INSTITUTIONAL ARRANGEMENT**

**ABSTRACT:** This article aims to analyze the institutional arrangement that involves COAF, in order to investigate its suitability to achievement of its duties while one of the main actors of anti-money laundering policy in Brazil. Making use of hypothetical-deductive method and the research developed based on bibliographical and legal references it presents a brief overview about the evolution of the Brazilian policy for tackling and preventing money laundering, and emphasizing the implementation of COAF. Afterwards, it is analyzed the institutional arrangement that involves COAF, which addresses the analysis of the adopted financial intelligence unity model, of its structure and duties, as well as its relationship with the others actors of the anti-money laundering policy. Hence, it is verified that although it presents some critical issues, the institutional arrangement which involves COAF was well built, and, finally it is concluded that the arrangement is suitable for COAF's activities, and if improved, mainly in regard to its structure, will assure more effectiveness to Brazilian anti-money laundering policy.

**Key words:** Money laundering. COAF. Institutional arrangement. Policy.

### **INTRODUÇÃO**

Não obstante o novo contexto da era globalizada tenha trazido em seu bojo inúmeros benefícios, tais como o desenvolvimento das comunicações, o intercâmbio de ideias e conhecimento e a integração econômica dos países por meio do maior fluxo de bens, serviços e mão de obra, há que se observar que a eliminação de barreiras também apresenta aspectos negativos, dentre os quais se destacam a expansão dos grupos criminosos que antes atuavam em âmbito regional e o redesenho da criminalidade para além das fronteiras, a qual não mais pode ser controlada pelos Estados, que tiveram seu poder diluído<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Nas palavras de Hobsbawn, “[...] a globalização, a vasta ampliação da mobilidade das pessoas e a eliminação em grande escala dos controles fronteiriços na Europa e em outras partes do mundo tornam cada vez mais difícil para os governos controlar o que entra e sai dos seus territórios e o que ocorre neles. É tecnicamente impossível controlar mais do que uma fração mínima do conteúdo dos contêineres que transitam pelos portos sem reduzir o ritmo da vida econômica diária quase pela metade. Os traficantes e os comerciantes ilegais valem-se amplamente dessa facilidade, assim como da incapacidade dos Estados de controlar ou mesmo monitorar as transações financeiras internacionais.” (HOBSBAWM, E. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 144-145.)

A globalização contribuiu para que os criminosos tirassem proveito de suas facilidades, em especial daquelas oriundas dos avanços tecnológicos, contribuindo para expansão e para a organização da criminalidade tanto na seara nacional, como internacional, de modo que, atualmente, os crimes não mais se restringem àqueles praticados por sujeitos individuais e marginalizados, mas abrangem também uma esfera mais sofisticada, conforme ensinam Bijos e Almeida<sup>4</sup>:

Nesse diapasão, o crime organizado tira proveito das facilidades que o fenômeno da globalização proporcionou, para fazer o tráfico de armas, drogas e outros produtos de seus interesses. A economia mais aberta traz, também, a oportunidade para estes grupos criminosos registrarem companhias de fachada, as quais praticam negociações quase legais, para ter como fim o contrabando, a “lavagem” de dinheiro, a pirataria, a fraude financeira e outras espécies de crimes. A rede criminosa tornou-se mais sofisticada devido ao avanço tecnológico.

Nesse sentido, há que se observar que a prática criminosa, além de sofisticada, passou a ser exercida por detentores do poder político e econômico, sendo que a lavagem de dinheiro figura como uma etapa essencial a esse novo esquema, na medida em que torna aparentemente lícitos os recursos advindos de atividade ilícita, propiciando sua utilização tranquila e obstando a atividade investigativa.<sup>5</sup>

Note-se que a lavagem de dinheiro consiste em uma operação financeira ou transação comercial com o intuito de ocultar ou dissimular a incorporação, transitória ou permanente, no sistema econômico do país, de bens direitos ou valores que, direta, ou indiretamente, são resultado de outros crimes, e cujo produto ilícito se pretende dar lícita aparência.

Assim, verifica-se que a lavagem de dinheiro está intimamente atrelada à prática dos demais crimes como corrupção, financiamento ao terrorismo, tráfico de pessoas etc, pois torna aparentemente lícitos seus proveitos e permite seu reinvestimento e a continuidade da prática de tais delitos. De acordo com relatório da UNODC – United

---

<sup>4</sup> BIJOS, L. M. J.; ALMEIDA, M. J. M. *A globalização e a 'lavagem' de dinheiro: medidas internacionais de combate ao delito e reflexos no Brasil*. Revista CEJ, Brasília, v. 19, p. 84-96, 2015. p. 88.

<sup>5</sup> MACEDO, C. M. R. *Lavagem de dinheiro: análise crítica das leis 9.613, de 03 de março de 1998 e 10.701 de 09 de julho de 2003*. Curitiba: Juruá, 2006. p. 29. Segundo Romulo Braga “é importante assinalar, não obstante, que o critério da utilização do vocábulo lavagem de dinheiro se explica pela conversão ou transformação do ‘dinheiro sujo’ em ‘dinheiro limpo’, ou de ‘dinheiro frio’ em ‘dinheiro quente’, que tem como característica determinante a introdução na economia de bens originários de atividade ilícita, a qual representa um aumento no patrimônio do agente. Neste tipo de transação não se busca exatamente rentabilidade, a não ser tranquilidade em virtude da origem ilícita de onde provém o capital.” (BRAGA, Romulo Rhemo Palitot. *Lavagem de dinheiro: fenomenologia, bem jurídico protegido e aspectos penais relevantes*. Curitiba: Juruá, 2013, p. 23)

Nations Office on Drugs and Crime<sup>6</sup>:

[...] a lavagem de dinheiro é a primeira forma de alguém se engajar em atividades criminais, pois é o método utilizado pelos contrateiros para disfarçar as origens ilegais de sua riqueza e proteger seus rendimentos, como forma de evitar suspeitas por parte das instituições investigativas e de aplicação da lei.

Especificamente no que tange ao Brasil, atualmente, a lavagem de dinheiro encontra-se no cerne dos principais escândalos relacionados à corrupção e representa um grave desafio a ser superado, se consideradas as sérias consequências que decorrem de tal crime, pois além de contribuir para perpetuação do elevado índice de corrupção no país, a lavagem de dinheiro também implica na diminuição de investimentos públicos em benefício da sociedade e indiretamente acentua a desigualdade social.<sup>7</sup>

Nesse sentido, considerada a relevância do tema, o Brasil, nas últimas décadas, vem investindo na implementação de políticas públicas de combate e prevenção à lavagem de dinheiro, cujo principal marco regulatório consiste na promulgação da Lei nº 9.613/98, que dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, aborda a prevenção da utilização do sistema financeiro para tais ilícitos e cria o COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras.

Desse modo, o presente artigo se propõe a analisar o arranjo institucional do COAF, órgão de inteligência financeira essencial para a efetividade de tais políticas, a fim de averiguar sua adequação ao cumprimento de suas atividades, bem como identificar eventuais oportunidades de aprimoramento.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO NO BRASIL E A IMPLEMENTAÇÃO DO COAF**

Ante os graves efeitos da globalização que contribuíram para a sofisticação da criminalidade, bem como para a expansão da lavagem de dinheiro em nível internacional, impôs-se aos Estados o grande desafio buscar novas maneiras de prevenir e combater tal crime. Nessa senda, a partir dos anos 80 foram editadas inúmeras convenções internacionais, cujo conteúdo e compromissos propostos em âmbito

---

<sup>6</sup> UNODC. *O que é o crime de lavagem de dinheiro*. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/crime/o-que-e-o-crime-de-lavagem-de-dinheiro.html>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

<sup>7</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Combate à corrupção e à lavagem de dinheiro*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/institucional>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

internacional vieram a influenciar a atuação interna dos Estados.

Particularmente em relação ao Brasil, pode-se dizer que as convenções internacionais tiveram grande importância na construção de um sistema de políticas públicas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro na esfera dos Estados.

Note-se que a expressão “políticas públicas” possui diversos significados e pode ser compreendida sob diversas perspectivas: política, econômica, orçamentária, jurídica, etc. Entretanto, considerando o caráter jurídico deste artigo, será adotada a concepção de políticas públicas desenvolvida por Bucci<sup>8</sup>:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Desse modo, políticas públicas, a partir de uma perspectiva jurídica, podem ser compreendidas como ações governamentais decorrentes de um processo decisório regulado cujo objetivo é organizar esforços para a realização de objetivos socialmente importantes.

Frise-se que, os marcos regulatórios não se confundem com as políticas

---

<sup>8</sup> BUCCI, M. P. O conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, M; P; D. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39. “A política criminal vocacionada à prevenção e à repressão da lavagem de ativos e à retirada do produto ilícito do delito, bem como do perdimento do patrimônio adquirido de forma ilegal, passou a impor ao sistema bancário e aos agentes financeiros a obrigação de colaborar com a *persecutio criminis*, comunicando às autoridades competentes toda vez que se deparem com atividade suspeita envolvendo quantias determinadas, além do dever de comunicar às autoridades ou instituições respectivas movimentos e transações monetárias suspeitas. É sabido que uma das maiores dificuldades na luta contra o delito de lavagem advém de seu complicado polimorfismo. À exaustão, a doutrina, acolhendo o modelo explicativo do Grupo de Ação Financeira (GAFI), destaca os ciclos do branqueamento, distinguindo objetivamente três etapas: i) da colocação (*placement*); ii) da dissimulação dos ativos (*layering*); e iii) da integração dos bens, direitos ou valores à economia regular (*integration*). Dessas três fases, o momento mais vulnerável para o agente do delito – e no qual se pode impor um maior dever de prevenção – é o da primeira, quando o agente tenta introduzir no sistema financeiro o produto do delito precedente. Nesse diapasão, é compreensível que a medida inicial de prevenção ao branqueamento de capitais seja a imposição ao sistema bancário e às instituições de crédito – na função de garantidores do sistema financeiro – um especial dever de diligência (*due diligence*) quando da identificação do seu cliente e na comunicação de operações suspeitas. Desse modo, procede a assertiva de que a normativa em matéria de lavagem de capitais está orientada a impedir o ingresso dos fundos maculados na economia formal mediante o adequado conhecimento do cliente (fase da colocação), a detectar as operações ou transações suspeitas (principalmente na fase da diversificação) e a identificar os ativos de origem delitiva por meio de uma eficiente investigação patrimonial (na fase de integração). As legislações penais modernas acolhem dispositivos dessa natureza, e não poderia ser diferente com a nossa Lei n. 9.613/98, nos arts. 9º, 10 e 11.” (RIOS, Rodrigo Sachez. *Direito penal econômico: advocacia e lavagem de dinheiro: questões de dogmática jurídico penal e de política criminal*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 46-49)

públicas em si, de modo que o conjunto de leis de determinado ramo do direito representam apenas uma das expressões da política pública, a qual apresenta também outras medidas administrativo-financeiras<sup>9</sup>.

Diante de tais definições, verifica-se que um sistema de políticas públicas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro implica em uma rede complexa de ações governamentais resultantes de um intrincado processo decisório regulado, o qual perpassa diversas dimensões e tem como uma das expressões de seu programa a edição de diplomas legais antilavagem.

Particularmente em relação ao Brasil, verifica-se que a primeira influência externa que veio a corroborar para a construção do referido sistema data de 1991, quando o país se tornou signatário da Convenção de Viena, editada em 1988, incorporando suas normas ao direito pátrio por meio do Decreto nº 154/91.

A referida convenção, de forma pioneira, ao tratar do tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, apresentou uma definição sobre o crime de lavagem de dinheiro, hoje aceita mundialmente. Saliente-se que todos os países que ratificassem o tratado se obrigavam a criar um tipo penal visando à responsabilização pela ocultação de bens ou valores oriundos do tráfico internacional de drogas.

Ainda, no tocante às normas internacionais que vieram a influenciar o tratamento do crime de lavagem de dinheiro no Brasil destacam-se a Convenção de Palermo, de 2000, ratificada pelo Brasil em 2004; e a Convenção de Mérida, de 2003, ratificada pelo Brasil em 2006. Note-se que a primeira apresentou conceitos relevantes sobre o crime organizado e fez referências à lavagem de dinheiro, em especial no que tange aos mecanismos de prevenção, além de trazer outros tipos penais que poderiam ser considerados crimes antecedentes, ampliando o objeto material do crime de lavagem e foi incorporada ao direito brasileiro pelo Decreto nº 5015/04. A segunda, incorporada ao direito nacional por meio do Decreto nº 5687/06, embora tenha como escopo o combate à corrupção, apresentou pontos específicos relacionados à lavagem de dinheiro, quais sejam: necessidade de cooperação internacional para investigação; ênfase na regulamentação e fiscalização das instituições financeiras, bem como de valores e títulos que cruzam as fronteiras.

Outrossim, ainda no que tange às influências externas, faz-se mister

---

<sup>9</sup> DUARTE, C. S. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patricia Cristina. *O Direito e as Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 19.

observar que em 2010 o Brasil passou a integrar o Grupo de Ação Financeira Internacional contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo – GAFI/FATF, criado em 1989, no âmbito da OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e hoje consiste no foro de maior relevância nas discussões internacionais relacionadas ao combate à lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, tendo sua importância reconhecida por diversas outras organizações internacionais, tais como o Conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>10</sup>. Frise-se que seu escopo é definir parâmetros internacionais de combate e prevenção a tais crimes, por meio de recomendações e avaliações periódicas do cumprimento destas.<sup>11</sup> Ademais, não se pode deixar de mencionar a participação do Brasil no GAFI-LAT Grupo de Ação Financeira da América Latina, grupo análogo ao GAFI, de âmbito regional, o qual compreende 16 países da América Latina e cujo objetivo é a melhora contínua das políticas nacionais contra lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, bem como o aprimoramento dos diferentes mecanismos de cooperação entre os países membros.<sup>12</sup>

Assim, compreendida a conjuntura internacional que, desde o início tem influenciado a elaboração de políticas públicas no Brasil, faz-se necessário destacar as principais medidas internas nesse sentido.

Saliente-se que em decorrência da Convenção de Viena, foi promulgada no Brasil a Lei nº 9.613/98, principal marco regulatório antilavagem do país, o qual posteriormente foi alterado pela Lei nº 12.683/12 a fim de promover adequações e aperfeiçoamentos.

Note-se que, além de tipificar a lavagem de dinheiro, a lei antilavagem instituiu também o COAF, constituindo uma unidade de inteligência financeira

---

<sup>10</sup> “Criado em 1989 pelo G-7, o GAFI é um organismo intergovernamental cujo objectivo é o de desenvolver e promover uma resposta internacional para o combate ao branqueamento de capitais e financiamento de terrorismo. É um organismo que elabora políticas, reunindo peritos em questões jurídicas, financeiras e de aplicação da lei para levar a cabo reformas de leis e regulamentos nacionais em matéria ABC e CFT, uniformizando-as com vista a uma luta eficaz, objectiva e de promoção conjunta de estratégias.

(...)

O GAFI adoptou um conjunto de 40 recomendações, que constituem um sistema abrangente universal em todos os países do mundo. As 40 recomendações estabelecem princípios de acção; permitem aos países flexibilizar a aplicação dos princípios de acordo com as respectivas circunstâncias particulares e requisitos constitucionais. Apesar de não serem vinculativas, elas têm sido amplamente reconhecidas pela comunidade internacional e pelas organizações relevantes, como os padrões internacionais ABC” (SATULA, Benja. *Branqueamento de capitais*. Lisboa: Universidade Católica, 2010, p. 53-54)

<sup>11</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/cooperacao-internacional/atuacao-internacional-2/foros-internacionais/grupo-de-acao-financeira-internacional-gafi>>. Acesso em: 09 jun. 2018.

<sup>12</sup> GAFILAT. *Quem somos*. O órgão internacional. Disponível em: <<http://gafilat.org.iplan-unix-03.toservers.com/conte nt/quienes/&lang=pt>>. Acesso em: 09 jun. 2018.

brasileira, a qual atua eminentemente na prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo<sup>13</sup>. Outrossim, é imperioso ressaltar a importância do COAF, o qual também configura o órgão líder da representação do Brasil perante o GAFI-LAT.

Todavia, de acordo com Araújo<sup>14</sup>, inicialmente os informes do COAF não tinham muita utilidade, pois as técnicas de investigação policial eram ainda rudimentares, as estratégias processuais da acusação eram inadequadas, e o Judiciário ainda era resistente as medidas penais mais duras do novo regime instituído pela Lei nº 9.613/98, de tal sorte que se prescindia de uma cultura institucional e havia uma baixa difusão do tema, até mesmo dos órgãos persecutórios, o que resultava em quase nenhuma investigação por crimes de lavagem de dinheiro. Segundo Lenio Streck, “[...] de 1998 até 2010, período em que está vigor a Lei de Lavagem de Dinheiro, não mais de 17 processos tiveram resultado condenatório (paradoxalmente, mantemos presos em terra brasilis mais de 80.000 pessoas pelo crime de furto...!)”<sup>15</sup>

Assim, cinco anos após a promulgação da Lei n.º 9.613/98, ocorreu a instituição de outra relevante iniciativa brasileira em direção à criação de um sistema de políticas públicas antilavagem: a criação da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro - ENCLA, um mecanismo de articulação interinstitucional (o qual não consiste em um órgão público e, portanto, não é ente da Administração Pública) vetor de políticas públicas inicialmente relacionadas à antilavagem, sendo que no final de 2006, passou a abranger também o fomento de políticas públicas anticorrupção, quando foi adicionada mais uma letra “c” (significando corrupção) à sigla que a identifica, passando a ser denominada ENCCLA.

Frise-se que tal estratégia, atualmente é composta por mais de 70 órgãos, dos três poderes da República, Ministérios Públicos e da sociedade civil, sendo o COAF um de seus membros.

Insta salientar que, embora a estratégia ainda precise superar alguns obstáculos rumo à elaboração de políticas públicas de combate e prevenção à corrupção e à lavagem de dinheiro mais eficientes, a exemplo da questão orçamentária, como bem

<sup>13</sup> COAF. *Competências*. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/acao-informacao/institucional/competencias>>. Acesso em 14 abr. 2018.

<sup>14</sup> ARAÚJO, F. D. *Uma análise da Estratégia Nacional Contra a Corrupção e a lavagem de dinheiro (ENCCLA) por suas diretrizes*. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 2, n. 1, p. 53-82, jan./jun. 2012. p. 64.

<sup>15</sup> STRECK, Lenio. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 35.

apontam Mohallem e Ragazzo<sup>16</sup>, não se podem negar os inúmeros e relevantes resultados da estratégia, bem como o fato de que esta foi reconhecida internacionalmente pelo GAFI como uma iniciativa única, conforme explica Biasoli<sup>17</sup>.

Depreende-se, destarte, que o COAF possui uma enorme relevância enquanto ator na execução da política pública brasileira de combate e prevenção à lavagem de dinheiro, não apenas como órgão de inteligência financeira, mas também como órgão líder da representação perante o GAFI-LAT e membro da ENCCLA.

Segundo Bucci<sup>18</sup>, arranjo institucional pode ser entendido como um conjunto de disposições, medidas e iniciativas em torno de uma ação governamental, isto é, de uma política pública, sendo que compreende seu marco geral de ação, incluindo uma norma instituidora da qual conste o quadro geral de organização da atuação do Poder Público, com a discriminação das autoridades competentes, as decisões previstas para a concretização da política, além do balizamento geral das condutas dos agentes privados envolvidos, tanto os protagonistas da política quanto os seus destinatários ou pessoas e entes por ela afetados. Ainda segundo a autora, o arranjo comporta uma análise específica, de forma que seus componentes podem indicar aptidão para maior ou menor resultado, considerando um número de variáveis.

Assim, a seguir será realizada a análise do arranjo institucional que expressa a política antilavagem no que se refere à implementação e atuação do COAF, determinado sua estrutura, seus deveres, responsabilidades e relações com os demais atores.

### 3 O COAF E SEU ARRANJO INSTITUCIONAL

A instituição do COAF deu a partir da edição da Lei n. 9.613/98, enquanto unidade de inteligência financeira do Brasil, subordinada ao Ministério da Fazenda, com o objetivo de recepcionar, analisar e retransmitir aos órgãos públicos competentes para investigação e persecução penal informações estratégicas que constituam indícios de

---

<sup>16</sup> MOHALLEM, M. F.; RAGAZZO, C. E. J. *Diagnóstico Institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio – CJUS, 2017, p. 52. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18167>>. Acesso em 14 abr. 2018.

<sup>17</sup> BIASOLI, R. ENCCLA: um exemplo de união. In: Secretaria Nacional de Justiça. *ENCCLA - Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado*. Brasília, Ministério da Justiça, 2012 p. 58. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/arquivos\\_anexos/enccla-10-anos.pdf](http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/arquivos_anexos/enccla-10-anos.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2017.

<sup>18</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1. p. 179 p. 179.

cometimento do crime de lavagem de dinheiro.<sup>19</sup>

Há que se observar que a instituição do COAF no Brasil se encontra alinhada às demandas internacionais, uma vez a Convenção de Palermo propõe a instituição de Unidades de Inteligência Financeiras - UIF's, e o GAFI – FATF recomenda que 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.<sup>20</sup>

Outrossim, deve-se ressaltar que, em consequência da instituição do COAF, desde 1999 o Brasil passou a integrar o Grupo Egmont, um grupo informal de UIF's fundado em 1995 no Palácio de Egmont Arenberg em Bruxelas, Bélgica, visando a estimular a cooperação nacional por meio de encontros anuais com o intuito de discutir novas formas de intercâmbio de informações, treinamento e troca de experiências.

Insta salientar que, segundo definição adotada pelo Grupo Egmont<sup>21</sup>, o termo unidade de inteligência financeira deve ser compreendido como:

Um centro nacional para recebimento e análise de: a) reportes de transações suspeitas; b) outras informações relevantes para lavagem de dinheiro, crimes antecedentes associados, financiamento do terrorismo e para a disseminação dos resultados dessa análise. A FIU deve ainda ser capaz de obter informações adicionais de entidades relatoras, e deve possuir acesso a informações administrativas, financeiras e legais necessárias para desempenhar adequadamente suas funções (tradução nossa).

Em suma, são consideradas unidades de inteligência financeira as agências centrais que obtém, processam e compartilham informações financeiras com a autoridade governamental adequada a fim de contribuir com o combate e a prevenção à lavagem de dinheiro. Note-se a importância de tal definição, a fim de não confundir as unidades de inteligência financeiras com outras entidades públicas de investigação de crimes

---

<sup>19</sup> Segundo Marco Antonio de Barros, “criou-se o COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras com a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar, identificar e investigar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas na Lei de Lavagem, sem prejuízo da competência dos demais órgãos e entidades governamentais envolvidos nesse combate.” (BARROS, Marco Antonio de. *Lavagem de capitais: crimes, investigação, procedimento penal e medidas preventivas*. Curitiba: Juruá, 2017, p. 187)

<sup>20</sup> COAF. *Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo e da proliferação: as recomendações do GAFI*. 2012. Disponível em: <[http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/As% 20Recomendacoes%20GAFI.pdf](http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/As%20Recomendacoes%20GAFI.pdf)>. Acesso em 13 jun. 2018.

<sup>21</sup> EGMONT GROUP. *Information paper on financial intelligence units and the Egmont Group*. Disponível em: <[http://216.55.97.163/wp-content/themes/bcb/bdf/int\\_regulations/egmont/EGinfo-web\\_en.pdf](http://216.55.97.163/wp-content/themes/bcb/bdf/int_regulations/egmont/EGinfo-web_en.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2018.

financeiros, às vezes, também reconhecidas pelo acrônimo FIU – Financial Investigating Unit.<sup>22</sup>

Nesse sentido, considerando que o COAF consiste em uma UIF, faz-se mister ressaltar que tais unidades podem ser constituídas de acordo com um dos quatro modelos estipulados pelo Grupo Egmont, quais sejam: a) Modelo Judicial; b) Modelo policial judiciário c) Modelo Administrativo d) Modelo Híbrido.<sup>23</sup>

O modelo judicial ou promotorial, de acordo com tal classificação, é estabelecido dentro da instância judiciária, particularmente, sob a jurisdição do Ministério Público, sendo que tal modelo é comum em países de tradição continental em que a promotoria integra o sistema judiciário e possui autoridade sobre os órgãos investigativos, atuando como fiscal e norteadora das investigações criminais. Ainda, esse modelo funciona bem em países onde há uma rígida Lei de Sigilo bancário, sendo necessária a atuação judicial-promotorial no sentido de garantir a cooperação das instituições financeiras<sup>24</sup>. Nesse modelo, o Ministério Público será responsável por receber as informações sobre atividades financeiras suspeitas reveladas pelas agências investigativas do setor financeiro de um país, possibilitando a aplicação de poderes judiciais como indisponibilidade de fundos, congelamento de contas bancárias, realização de interrogatórios e emissão de ordens de prisão, por exemplo.<sup>25</sup>

Por sua vez, o modelo policial judiciário consiste em unidades criadas como parte do aparato policial, as quais detém poder investigatório. Operacionalmente, este modelo estará mais próximo às demais agências policiais e investigativas, a exemplo das unidades de crimes financeiros e poderá se beneficiar de sua experiência e fontes de informação. Em contrapartida, as informações recebidas poderão ser acessadas e utilizadas nas investigações<sup>26</sup>. Outrossim, esse modelo implementa novas medidas antilavagem à margem do sistema de leis já existentes, o que pode ensejar uma multiplicidade normativa, bem como a concorrência de competência entre as autoridades judiciárias.<sup>27</sup>

O modelo administrativo consiste em uma autoridade administrativa

<sup>22</sup> BUSINESS CRIME BUREAU. *Information paper on The Egmont Group and Financial Intelligence Units*. Disponível em: <[http://216.55.97.163/wp-content/themes/bcb/bdf/int\\_regulations/egmont/EGinfo-web\\_en.pdf](http://216.55.97.163/wp-content/themes/bcb/bdf/int_regulations/egmont/EGinfo-web_en.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2018.

<sup>23</sup> EGMONT GROUP, op. cit.

<sup>24</sup> WORLD BANK. International Monetary Fund. *Financial Intelligence Units: an Overview*. Washington, 2004, p.15. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/FIU/fiu.pdf>>. Acesso em 09 jun. 2018.

<sup>25</sup> EGMONT GROUP, op. cit.

<sup>26</sup> WORLD BANK, op. cit., p. 13-14.

<sup>27</sup> EGMONT GROUP, op. cit.

centralizada e independente, que recebe e processa as informações do setor financeiro e as transmite para as autoridades legais ou judiciárias competentes para persecução penal, uma vez que não possui tais poderes. Em geral essas entidades autônomas estão subordinadas a um Ministério, agência reguladora ou constituem-se sob a forma de autarquias. Nesse caso, a unidade de inteligência funciona como um amortecedor na relação entre o Estado e o setor financeiro privado, uma vez que procura amenizar o impacto negativo inerente a um ambiente marcado por suspeitas de cometimento de crimes por parte das instituições financeiras sobre seus próprios clientes.<sup>28</sup>

Por fim, o modelo híbrido, consiste em unidades que combinam elementos de pelo menos dois modelos supracitados.

Diante dos modelos apresentados e, considerando que o COAF se insere no âmbito do Ministério da Fazenda, o qual atua como receptor das informações relacionadas a atividades financeiras suspeitas (ou também denominadas, pelo próprio COAF, de atípicas), sendo responsável por transmiti-las às autoridades competentes, verifica-se que o Brasil adotou o Modelo Administrativo de UIF.

Ressalta-se que todos os modelos supramencionados apresentam vantagens e desvantagens na sua aplicação. Em relação ao modelo administrativo destacam-se como vantagens: a atuação da UIF como canal de comunicação entre o setor financeiro e outros setores sujeitos ao dever de notificação, e autoridades competentes para investigação e persecução judicial, suavizando tal relação e propiciando a obtenção de informações; fornecimento das informações com maior confiança por parte das instituições financeiras, uma vez que sabem que a divulgação se restringe às suspeitas de lavagem de capitais e que tais informações serão processadas, analisadas e confrontadas com outras informações obtidas por outras fontes; atuação da UFI como ente “neutro”, técnico e especializado; facilitação da comunicação com outras UFIS em razão da sua neutralidade e autonomia. De outra banda, o modelo administrativo apresenta as seguintes desvantagens: prescinde de agilidade na aplicação de medidas de repressão e prevenção de cunho judicial; as informações colhidas e processadas em relatórios de inteligência não configuram prova em juízo, mas representam apenas indícios de delito; em geral, as unidades subordinam-se a um controle político, exceto quando assumem a forma de organismos públicos independentes, a exemplo das autarquias.<sup>29</sup>

Observa-se, portanto, que, embora o modelo administrativo do COAF confira

---

<sup>28</sup> WORLD BANK, op. cit., p. 10-11.

<sup>29</sup> Ibidem, 2004, p. 11.

ao Brasil muitas vantagens em relação à eficiência de sua atividade, este também apresenta alguns pontos negativos que devem ser mitigados, e que tem gerado debates quanto ao seu tratamento.

No que tange à utilização das informações recebidas e processadas pelo COAF, cumpre esclarecer, que, de acordo com Bechara<sup>30</sup>, o Relatório de Inteligência Financeira - RIF, o qual consolida as referidas informações, não constitui meio de prova, ainda que assim tenha sido mencionado em acórdãos de casos relacionados à lavagem de dinheiro referentes à recente Ação Penal nº 470 do STF. Segundo o autor, a expressão “prova” teria sido utilizada em tais decisões de forma genérica. Na realidade, em um dos casos, o RIF tinha o condão de confirmar a omissão da instituição financeira em comunicar determinadas operações, as quais esta estava obrigada por lei a informar e constituiria um mero ato de documentação, uma vez que o documento em si, na qualidade de meio de prova estaria representado pelo ato de comunicação do banco ao COAF em que as operações foram omitidas. Na outra hipótese, o relatório do COAF é utilizado como fonte de referência para a constatação de um dos réus era representante legal de duas pessoas jurídicas, de modo que o RIF constitui, então, um ato de documentação somente, não se tratando de documento, nem mesmo de qualquer outro meio de prova, pois, o meio de prova nesse caso é o contrato social das pessoas jurídicas em que a ré figurava como representante legal. Na mesma linha, a exemplo do acórdão do STJ referente ao HC 191.378/DF – STJ, o RIF é considerado um meio de obtenção ou pesquisa de fontes de prova, sem valor persuasivo, sendo o meio de prova o dado constante no relatório.

Observa-se que, embora as informações recebidas e processadas pelo COAF não constituam meio de prova, uma vez que configuram atividade de inteligência, a qual não possui valor probatório, o RIF, ainda assim é de suma relevância para o processo penal, pois pode ser considerado um meio de obtenção de provas, bem como um ato de documentação do ponto de vista formal.

Em relação à sujeição do COAF a um controle político, Romantini<sup>31</sup> explica:

O mais grave dessa questão é que o COAF, como um órgão administrativo que

---

<sup>30</sup> BECHARA, F. R. *Desafios na investigação de organizações criminosas: meios de obtenção de prova; relatório de inteligência financeira*. Revista jurídica ESMP-SP, São Paulo, v.10, p. 159-186, 2016. p. 181-182.

<sup>31</sup> ROMANTINI, G. L. *O desenvolvimento institucional do combate à lavagem de dinheiro no Brasil desde a lei 9.613/98*, 2003. 226 f. (Dissertação de Mestrado em Ciências Econômicas) – UNICAMP, Campinas, 2003. p. 138.

não dispõe de prerrogativas semelhantes às do Ministério Público para evitar pressões externas, fica sujeito aos mais diversos interesses, inclusive aos de ordem política. É fundamental que um órgão com o poder que o COAF possui, em função do caráter das informações que recebe de todo o Brasil e do exterior, esteja submetido a algum tipo de controle externo, a fim de não se tornar um instrumento de chantagens, favores políticos e impunidade. O ideal é que o Ministério Público, pela natureza de suas atribuições e de suas responsabilidades, participe desse mecanismo de controle.

Desse modo, observa-se que no Brasil, o problema de sujeição ao controle político decorrente do modelo administrativo é agravado pela ausência de algum tipo de controle externo.

Além de adotar o modelo administrativo, de acordo com o Decreto n. 2799/98, o qual aprova o Estatuto do COAF, este é um órgão de deliberação coletiva com atuação em todo território nacional, que integra do Ministério da Fazenda, e é autorizado a manter núcleos descentralizados.

As atribuições do COAF constam do artigo 14 da Lei nº 9.613/98 e resumem-se em 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.

Note-se que o COAF tem atribuição, também, para coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores, podendo requerer aos órgãos da Administração Pública as informações cadastrais bancárias e financeiras de pessoas envolvidas em atividades suspeitas.

Ainda, de acordo com o artigo 15 da Lei n.º 9.613/98, 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.

Como bem expõe Oliveira<sup>32</sup>, a legislação concede ao COAF poder funcional de analisar, receber e identificar ocorrências suspeitas de lavagem de dinheiro; poder funcional de aplicar multas administrativas e poder funcional regulamentar o tema lavagem de dinheiro para as entidades abrangidas pela lei, mesmo que não estejam sujeitas a nenhum regulador ou fiscalizador específico, como os bancos, que estão sujeitos às normas que emanam do Banco Central.

---

<sup>32</sup> OLIVEIRA, B. Q. *As limitações impostas pelo princípio da legalidade ao poder regulamentar do conselho de controle de atividades financeiras*. Justiça do Direito, Passo Fundo, v. 30, p. 421-443, 2016. p. 434.

Assim, diante das atribuições e poderes concedidos ao COAF, constata-se que a sua atividade não é investigativa, tampouco, confunde-se com uma agência reguladora. Segundo Bechara<sup>33</sup>, o COAF é um órgão de assessoramento aos órgãos reguladores e outros órgãos de justiça criminal, sendo que sua atividade tem a qualidade de inteligência.

Em relação a sua estrutura, tem-se que o COAF é composto por servidores públicos designados pelo 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 – PF, do Ministério da Previdência Social e da Controladoria-Geral da União, atendendo à indicação dos respectivos Ministros de Estado.

Note-se que sua estrutura organizacional compreende: um presidente, nomeado pelo Presidente da República, mediante indicação do Ministro da Fazenda; a Secretaria Executiva, dirigida por um secretário-executivo designado pelo Ministro da Fazenda; o Plenário, composto por oito conselheiros designados pelo Ministro da Fazenda, mediante indicação dos Ministros do Estado, sendo que tal função não exige dedicação exclusiva; e a diretoria de análise e fiscalização. Enquanto a Secretaria possui a função de proporcionar suporte técnico e administrativo às atividades do COAF, o plenário é responsável por zelar pelo cumprimento das leis, de seu estatuto e regimento interno, bem como decidir e aplicar as sanções administrativas previstas para as pessoas que não possuam órgão fiscalizador próprio, além de coordenar e propor mecanismos de colaboração e troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes. Por sua vez, à diretoria de análise e fiscalização compete planejar, dirigir, coordenar e orientar as atividades relacionadas ao macroprocesso de inteligência financeira.<sup>34</sup>

Depreende-se de tal estrutura que o COAF não possui quadro de pessoal próprio, sendo que seus servidores são requisitados de outros órgãos da Administração Pública, o que pode comprometer a qualidade de suas atividades, se não houver investimento em treinamento e especialização adequada, uma vez que como bem explica Romantini<sup>35</sup>, as estruturas financeiras e comerciais utilizadas nos esquemas de lavagem

---

<sup>33</sup> BECHARA, op. cit., p. 174.

<sup>34</sup> COAF. *Estrutura*. 2018. Disponível em: <<http://coaf.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/Institucional/organograma>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

<sup>35</sup> ROMANTINI, op. cit., p. 108.

de dinheiro são demasiadamente complexas e, portanto, exigem uma grande qualificação dos servidores em relação a conhecimentos teóricos e práticos, não apenas sobre investigação, mas também sobre sofisticadas operações financeiras e comerciais.

Ademais, há que se observar que o referido problema tende a ser agravado pelo baixo número de servidores do qual o COAF dispõe. Frise-se que o Conselho já foi objeto de recomendações no sentido de ampliação do quadro de servidores na ocasião do Acórdão do TCU nº 1213/2005, bem como da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI Correios (2006), cujo relatório final considerou que os níveis de atividade do COAF demandariam um quadro técnico composto de aproximadamente 150 servidores e propôs a transformação do Conselho em uma Agência Nacional de Inteligência Financeira, ainda que vinculada ao Ministério da Fazenda. Tal alteração teria como escopo conferir maior autonomia ao órgão, além de dotá-lo de estrutura permanente de servidores técnicos e administrativos qualificados que, independente da mudança dos componentes da direção, tenham condições de manter o funcionamento adequado e ininterrupto de suas atividades, bem como memória de sua atuação e processos.<sup>36</sup>

Nessa senda, o Relatório do GAFI-FATF de avaliação mútua, de 2010, do Brasil, reconhece que o COAF não possui competência de supervisão adequada, nem pessoal suficiente.<sup>37</sup>

Ainda, cabe ressaltar que após 10 anos, o problema persiste, pois, segundo seu Relatório de Gestão do exercício de 2016, o COAF dispõe de apenas 48 servidores/empregados públicos, 03 empregados públicos em capacitação, 05 terceirizados em funções administrativas e 22 estagiários. Frise-se que tal questão foi agravada com o advento da lei nº 12.683/2012, que ampliou o rol de setores econômicos que devem participar do esforço de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, o que aumentou o número de setores sob supervisão do COAF e, com isso, trouxe inúmeros desafios ao Conselho, sobretudo na área de fiscalização, que deve abranger um universo significativo de pessoas físicas e jurídicas que integram os setores econômicos supervisionados pelo COAF. Ainda, o mesmo documento afirma que os riscos inerentes à gestão de pessoas estão relacionados, principalmente, à falta de pessoal, gerando uma dependência da cessão de servidores de

---

<sup>36</sup> CONGRESSO NACIONAL. *Relatório final da CPMI dos correios VIII*, Brasília, 2006, p.1747-1751. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/84897>>. Acesso em 14 jun. 2018.

<sup>37</sup> COAF. *Relatório de avaliação mútua do Brasil*, 2010, p. 9. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/menu/avaliacao-mutua-do-brasil>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

carreiras de outros órgãos, ou, ainda, a nomeação de servidores comissionados sem vínculo com a Administração Pública. Ao ter sua demanda de ingresso de 30 servidores para o ano de 2016 denegada perante à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda em razão da impossibilidade de realização de concursos públicos no ano de 2016, o COAF formalizou novo pedido para o ano de 2017. Além do mais, o COAF tem buscado, junto à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, concentrar sua demanda de pessoal nos servidores das carreiras do próprio Ministério da Fazenda e de carreiras que possam ter exercício descentralizado, a fim de tentar mitigar os riscos relacionados à falta de servidores.<sup>38</sup>

Ademais, Rodrigues<sup>39</sup> aponta outro aspecto que se deve considerar em relação à estrutura e composição do COAF. Para o autor, o modelo institucional do COAF se torna problemático quando se observa que com o objetivo de compartilhar informações estratégicas, este órgão colegiado é dirigido por representantes de diversas carreiras da burocracia estatal, cujas relações, por vezes resultam em atritos aparentemente corporativistas.

A corroborar, o já mencionado Relatório da CPMI dos Correios expande a dificuldade de interação para o âmbito externo, ao afirmar que a falta de incentivos legais e políticos para que os órgãos de fiscalização atuem em conjunto funciona como um fator complicador estrutural, em especial no que tange à relação entre COAF e órgãos de supervisão bancária.<sup>40</sup>

Nessa mesma linha, na pesquisa de 2002, intitulada “Uma análise crítica da lei dos crimes de lavagem de dinheiro”, realizada pelo Conselho da Justiça Federal, com o objetivo de conhecer como as instâncias da Polícia Federal, Ministério Público Federal – MPF e juízes federais percebiam o controle jurídico formal existente da lavagem de dinheiro, constatou-se, dentre as dificuldades elencadas pelos procuradores da república: a dificuldade de obtenção de cópias dos procedimentos administrativos que contenham indícios de crimes antecedentes; a atuação do COAF foi considerada não sistemática e coordenada no repasse das informações para investigação; falta de treinamento de todos os órgãos envolvidos com o tratamento das informações, principalmente do COAF, MP

---

<sup>38</sup> COAF. *Relatório de gestão – exercício 2016*, Brasília, 2017, p. 31 Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/5-relatorio-de-gestao-de-2016.pdf/view>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

<sup>39</sup> RODRIGUES, P. P. *COAF: Unidade de Inteligência Financeira no Brasil*, 2008. 59 f. (Dissertação para conclusão do curso de Direito) – USP, São Paulo, 2008. p. 12-13.

<sup>40</sup> CONGRESSO NACIONAL, 2006, p. 1662.

e Polícia Federal. Há que se observar que tais críticas ao COAF denotam o problema de coordenação e interação dos próprios membros do COAF, bem como destes com órgãos externos, como o MP e a PF. Como sugestões aventadas pelos procuradores da república, na mesma pesquisa destacam-se: acesso do MP às informações colhidas pelo COAF; maior estrutura do COAF; inserção do MPF como membro do COAF; criação de um setor de inteligência no âmbito do MPF, interligado ao COAF. Outrossim em um dos comentários dos juízes federais, tem-se que uma das prováveis razões para a aplicação da Lei nº 9.613/98 ser classificada como tímida e incipiente no momento de realização da pesquisa, seria a falta de disposição política do COAF no sentido de desenvolver um trabalho integrado com as instituições vistas com desconfiança pelo Executivo (MPF, judiciário).<sup>41</sup>

Nesse ponto vale destacar que, apesar de ter havido avanços nessa seara, o problema ainda persiste e o COAF tem ciência das implicações negativas que as situações conflituosas entre seus membros, bem como destes com outros atores institucionais, como outros órgãos supervisores, MP e judiciário podem vir a ter sobre a eficiência no tratamento da lavagem de dinheiro.

Nesse sentido, em seu Relatório de Gestão de 2016, destaca como um dos dois Projetos Estratégicos Corporativos – PEC do Ministério da Fazenda que estão sob sua responsabilidade a otimização dos processos de trabalho do COAF, sobretudo suas interfaces com os processos de outras unidades do Ministério da Fazenda e outros atores com competências ou interesse em prevenção e combate da lavagem de dinheiro, mediante a adoção de solução tecnológica avançada e a proposição de plano de fortalecimento de suas estruturas organizacionais.

Em suma, as principais críticas ao arranjo institucional que implementou o COAF estariam relacionadas à estrutura insuficiente do órgão, o que reflete diretamente na qualificação e especialização dos servidores e a precariedade na integração e coordenação das relações entre os membros do COAF, bem como destes para com atores externos inseridos no sistema de combate e prevenção de lavagem de dinheiro.

Ressalte-se que tais críticas correspondem a limitações em suas atividades que estão intimamente ligadas às desvantagens do sistema administrativo, em especial no

---

<sup>41</sup> JUSTIÇA FEDERAL. Conselho da Justiça Federal. *Uma análise crítica da lei dos crimes de lavagem de dinheiro*. Brasília: Conselho de Justiça Federal, 2002. Série Pesquisas do CEJ, v. 9. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/pesquisas-do-cej/uma-analise-critica-da-lei-dos-crimes-de-lavagem-de-dinheiro>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

que tange à falta agilidade na aplicação de medidas de repressão e prevenção de cunho judicial e à submissão ao controle político.

Outrossim, diante do panorama traçado em relação ao arranjo institucional que implementa o COAF e suas atribuições, é possível confirmar que este possui um papel central no sistema de políticas públicas de combate e prevenção à lavagem de dinheiro. Porém, para garantir que suas atividades venham a contribuir ao máximo para a eficácia plena das políticas públicas antilavagem, devem ser superados alguns desafios, a fim de mitigar as desvantagens inerentes ao modelo adotado e as falhas na sua execução.

Nessa esteira, Bucci<sup>42</sup> considera a coordenação como elemento essencial para efetividade das políticas públicas, assegurando ser primordial a criação de um arranjo institucional sistêmico, ou seja, a organização concreta e operacional dos agentes envolvidos na política pública a partir de um encadeamento de normas e efeitos, a fim de trazer ordem à multiplicidade de normas e estruturas e possibilitar o enfrentamento dos problemas de fragmentação e desarticulação governamental que se revelam em âmbito intragovernamental (desarticulação de várias competências) e extragovernamental (desarticulação com agentes externos ao governo), bem como a questão da descontinuidade administrativa que exige uma articulação temporal, a fim de evitar a ameaça da execução dos programas quando há troca de mandado político.

Assim, concentrar esforços para promover a coordenação e integração dos membros e atores ligados ao COAF parece ser o primeiro passo rumo à eficiência de suas atividades no interior do sistema de políticas públicas antilavagem, uma vez que tal reformulação do arranjo permitirá suprir determinadas lacunas e evitar sobreposições e rivalidades, as quais do ponto de vista de Coutinho<sup>43</sup> são contraproducentes e representam óbices à institucionalização das políticas públicas.

Frise-se que ao promover alteração no arranjo com intuito de maior integração e coordenação, automaticamente torna-se possível reconsiderar a estrutura organizacional do COAF, isto é, a necessidade de contratação de novos servidores, a divisão de tarefas, inclusão de novos membros, bem como o investimento em capacitação e especialização para realização de suas atividades.

Dessa forma, verifica-se que, não obstante o advento da Lei nº 9.613/98 e a

---

<sup>42</sup> BUCCI, M. P. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 191.

<sup>43</sup> COUTINHO, D. R. O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o programa Bolsa Família. In: SCHAPIRO, Mario Gomes; TRUBEK, David. *Direito e Desenvolvimento um diálogo entre os Brics*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 73-122.

consequente implementação do COAF tenham representado um grande avanço no combate e prevenção à lavagem de dinheiro, o maior desafio do sistema de políticas públicas antilavagem como um todo, bem como do COAF, enquanto seu ator, consiste em promover a articulação entre seus membros e atores externos, aproveitando para rever sua estrutura organizacional, conforme explica Bechara<sup>44</sup>:

Os avanços legislativos somados a iniciativas de aperfeiçoamento das estruturas de controle e fiscalização, como o COAF, impulsionam a capacidade do Estado Brasileiro no enfrentamento das organizações criminosas, com particular destaque na prevenção e na repressão à lavagem de dinheiro. Todo esse esforço deve ser acompanhado pela necessária articulação e cooperação entre as estruturas do Estado, sua especialização e amadurecimento quanto à importância de incorporação de técnicas e modelos não convencionais, aptos ao enfrentamento proposto.

## CONCLUSÃO

Apesar de a globalização ter proporcionado diversos benefícios para a vida em sociedade tanto em âmbito interno dos Estados, como em nível internacional, não há como se negar seus efeitos negativos, dentre os quais se destacam a expansão e a sofisticação da criminalidade em diversas áreas, mas em especial no que se refere aos crimes contra o sistema econômico. Como visto, a preocupação com a lavagem de dinheiro, espécie deste gênero, ganha relevo, uma vez que ocorre sempre atrelada a outros crimes como corrupção e financiamento ao terrorismo, e, ao buscar tornar lícitos os bens ilícitos proveitos destes, a lavagem de dinheiro encontra-se no centro do ciclo criminoso, proporcionando a ocultação e perpetuação da atividade.

Nesse sentido, o Brasil, tem-se preocupado em elaborar políticas públicas antilavagem, visando criar um verdadeiro sistema de políticas públicas capaz de combater e prevenir tal crime. Como principal marco regulatório deste sistema tem-se a Lei nº 9.613/98, a qual, em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, tipificou a lavagem de dinheiro e instituiu o COAF como unidade de inteligência financeira brasileira, visando proporcionar que as autoridades competentes para investigação e persecução penal tivessem acesso às informações relacionadas a atividades e transações financeiras suspeitas de envolvimento com lavagem de dinheiro.

Assim, verifica-se que, no âmbito do sistema de políticas públicas de

---

<sup>44</sup> BECHARA, op. cit., p. 181-182.

prevenção e combate à lavagem de dinheiro, o COAF assume papel de suma relevância, sendo que o arranjo institucional que o organiza acaba por influenciar na efetividade de tais políticas.

De acordo com a análise do arranjo institucional realizada, constatou-se que o Brasil adotou um modelo administrativo de unidade de inteligência financeira, o qual, assim como os demais, possui vantagens e desvantagens, de tal sorte que SE deve trabalhar nas desvantagens a fim de mitigá-las.

Como desvantagens, o modelo administrativo apresenta: falta de agilidade na aplicação de medidas de repressão e prevenção de cunho judicial; as informações colhidas e processadas em relatórios de inteligência não configuram prova em juízo, mas representam apenas indícios de delito; em geral, as unidades subordinam-se a um controle político, exceto quando assumem a forma de organismos públicos independentes, a exemplo das autarquias.

Em relação ao fato de o RIF não constituir prova, já se demonstrou que este não parece ser um óbice ao sistema, considerando que ele tem sua relevância e se mostra apto a fazer importantes contribuições para o processo investigativo enquanto um meio de obtenção de prova.

Ademais, as outras duas desvantagens encontram-se relacionadas com as demais críticas aventadas em relação à estrutura organizacional do COAF, qual seja, a quantidade insuficiente de servidores públicos, a qual leva a uma especialização precária, e a necessidade de maior integração e coordenação entre os membros do COAF, bem como destes para com os órgãos externos envolvidos na persecução penal da lavagem de dinheiro. Frise-se que a quantidade de pessoal inadequada e não especializada, bem como o estabelecimento de relações descoordenadas entre os atores contribuem para trazer menos agilidade na aplicação de medidas de repressão e prevenção de caráter judicial, e comprometem uma atuação mais assertiva dos membros e atores do sistema quanto aos seus objetivos, tornando-os mais suscetíveis às influências e pressões políticas externas.

Insta salientar que tais desvantagens e críticas ao arranjo institucional que organiza o COAF acima apontadas tem impacto direto na eficiência plena das políticas públicas antilavagem, pois podem levar ao advento de fragmentação, lacunas e sobreposições em relação às atividades, competências, o que representaria desperdício de esforços e recursos e prejudicaria a institucionalização.

Dessa forma, a princípio parece haver um aparente paradoxo em relação ao sistema de políticas públicas antilavagem no Brasil, pois, se por um lado tem-se o

reconhecimento internacional do GAFI em relação aos avanços e qualidade das medidas para combate e prevenção da lavagem de dinheiro, por outro, ao analisar o arranjo institucional que estrutura o COAF percebem-se algumas fragilidades que interferem em tal sistema.

Entretanto, na realidade não há que se falar em um paradoxo, pois a construção de um sólido sistema de políticas públicas é algo que perpassa por uma evolução, ou seja, a tipificação da lavagem de dinheiro, bem como a instituição e atuação do COAF representam sim avanços significativos em relação às políticas públicas antilavagem, ainda que existam críticas quanto ao arranjo institucional que envolve o COAF.

Outrossim, insta salientar que as críticas feitas ao arranjo não implicam a alteração ou substituição do modelo adotado, mas apenas indicam a necessidade de aperfeiçoamento em relação a algumas características.

Ainda, não se pode ignorar fato de que o próprio COAF tem reconhecido suas fragilidades, tanto que em seus últimos relatórios de gestão já constam objetivos e diretrizes voltados a superação dos problemas de integração, coordenação e insuficiência de pessoal e especialização.

Por fim, conclui-se que o arranjo institucional que engloba o COAF foi estruturado com base em um bom modelo, adequado à realidade brasileira e, embora apresente desvantagens e pontos críticos, estes já foram reconhecidos pelo próprio órgão que vem trabalhando na superação de tais desafios. Nesse sentido, definitivamente pode-se dizer que a implementação do COAF sob o formato do atual arranjo institucional significou um importante passo para a consolidação do sistema de políticas públicas antilavagem no Brasil, digno de reconhecimento internacional. Todavia, a fim de assegurar a efetividade de tal sistema o COAF deve continuar trabalhando no aperfeiçoamento do referido arranjo, visando à superação das lacunas e sobreposições que este propiciou.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, F. D. **Uma análise da Estratégia Nacional Contra a Corrupção e a lavagem de dinheiro (ENCCLA) por suas diretrizes.** Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 2, n. 1, p. 53-82, jan./jun. 2012.

BARROS, Marco Antonio de. **Lavagem de capitais:** crimes, investigação, procedimento

penal e medidas preventivas. Curitiba: Juruá, 2017.

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

BIASOLI, R. ENCCLA: um exemplo de união. In: Secretaria Nacional de Justiça. **ENCCLA - Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado.** Brasília, Ministério da Justiça, 2012. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/arquivos\\_anexos/enccla-10-anos.pdf](http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/arquivos_anexos/enccla-10-anos.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2017.

BIJOS, L. M. J.; ALMEIDA, M. J. M. **A globalização e a 'lavagem' de dinheiro: medidas internacionais de combate ao delito e reflexos no Brasil.** Revista CEJ, Brasília, v. 19, p. 84-96, 2015.

BRAGA, Romulo Rhemo Palitot. **Lavagem de dinheiro: fenomenologia, bem jurídico protegido e aspectos penais relevantes.** Curitiba: Juruá, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas.** 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, M; P; D. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

BUSINESS CRIME BUREAU. **Information paper on The Egmont Group and Financial Intelligence Units.** Disponível em: <[http://216.55.97.163/wp-content/themes/bcb/bdf/int\\_regulations/egmont/EGinfo-web\\_en.pdf](http://216.55.97.163/wp-content/themes/bcb/bdf/int_regulations/egmont/EGinfo-web_en.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2018.

COAF. **Competências.** 2015. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/Institucional/competencias>>. Acesso em 14 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Estrutura.** 2018. Disponível em: <<http://coaf.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/Institucional/organograma>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo e da proliferação: as recomendações do GAFI.** 2012. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/As%20Recomendacoes%20GAFI.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório de avaliação mútua do Brasil,** 2010. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/menu/avaliacao-mutua-do-brasil>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório de gestão – exercício 2016,** Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/5-relatorio-de-gestao-de-2016.pdf/view>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

CONGRESSO NACIONAL. **Relatório final da CPMI dos correios VIII**, Brasília, 2006, p.1747-1751. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/84897>>. Acesso em 14 jun. 2018.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o programa Bolsa Família. In: SCHAPIRO, Mario Gomes; TRUBEK, David. **Direito e Desenvolvimento um diálogo entre os Brics**. São Paulo: Saraiva, 2012.

DUARTE, C. S. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patricia Cristina. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

EGMONT GROUP. **Information paper on financial intelligence units and the Egmont Group**. Disponível em: <[http://216.55.97.163/wp-content/themes/bcb/bdf/int\\_regulations/egmont/EGinfo-web\\_en.pdf](http://216.55.97.163/wp-content/themes/bcb/bdf/int_regulations/egmont/EGinfo-web_en.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2018.

GAFILAT. **Quem somos**. O órgão internacional. Disponível em: <<http://gafilat.org.iplan-unix-03.toservers.com/content/quienes/&lang=pt>>. Acesso em: 09 jun.2018.

HOBBSAWM, E. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

JUSTIÇA FEDERAL. Conselho da Justiça Federal. **Uma análise crítica da lei dos crimes de lavagem de dinheiro**. Brasília: Conselho de Justiça Federal, 2002. Série Pesquisas do CEJ, v. 9. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/pesquisas-do-cej/uma-analise-critica-da-lei-dos-crimes-de-lavagem-de-dinheiro>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

MACEDO, C. M. R. **Lavagem de dinheiro: análise crítica das leis 9.613, de 03 de março de 1998 e 10.701 de 09 de julho de 2003**. Curitiba: Juruá, 2006.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Combate à corrupção e à lavagem de dinheiro**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/institucional>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/cooperacao-internacional/atuacao-internacional-2/foros-internacionais/grupo-de-acao-financeira-internacional-gafi>>. Acesso em: 09 jun. 2018.

MOHALLEM, M. F.; RAGAZZO, C. E. J. **Diagnóstico Institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio – CJUS, 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18167>>. Acesso em 14 abr. 2018.

- OLIVEIRA, B. Q. **As limitações impostas pelo princípio da legalidade ao poder regulamentar do conselho de controle de atividades financeiras.** Justiça do Direito, Passo Fundo, v. 30, p. 421-443, 2016.
- RIOS, Rodrigo Sacher. **Direito penal econômico: advocacia e lavagem de dinheiro: questões de dogmática jurídico penal e de política criminal.** São Paulo: Saraiva, 2010.
- RODRIGUES, P. P. **COAF: Unidade de Inteligência Financeira no Brasil,** 2008. 59 f. (Dissertação para conclusão do curso de Direito) – USP, São Paulo, 2008.
- ROMANTINI, G. L. **O desenvolvimento institucional do combate à lavagem de dinheiro no Brasil desde a lei 9.613/98,** 2003. 226 f. (Dissertação de Mestrado em Ciências Econômicas) – UNICAMP, Campinas, 2003.
- SATULA, Benja. **Branqueamento de capitais.** Lisboa: Universidade Católica, 2010.
- STRECK, Lenio. **Hermenêutica jurídica e(m) crise:** uma exploração hermenêutica da construção do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011
- WORLD BANK. International Monetary Fund. **Financial Intelligence Units: an Overview.** Washington, 2004. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/FIU/fiu.pdf>>. Acesso em 09 jun. 2018.
- UNODC. **O que é o crime de lavagem de dinheiro.** Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/crime/o-que-e-o-crime-de-lavagem-de-dinheiro.html>>. Acesso em: 08 jun. 2018.