



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

JULIANA MONTEIRO DE CASTRO FONSECA

LAVAGEM DE DINHEIRO:

Análise das formas de combate exercidas pelo Brasil à luz da atuação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf)

Brasília, DF
2023

JULIANA MONTEIRO DE CASTRO FONSECA

LAVAGEM DE DINHEIRO:

Análise das formas de combate exercidas pelo Brasil à luz da atuação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB, como parte do requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Marcelo Turbay Freiria

Brasília, DF
2023

JULIANA MONTEIRO DE CASTRO FONSECA

LAVAGEM DE DINHEIRO:

Análise das formas de combate exercidas pelo Brasil à luz da atuação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB, como parte do requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Marcelo Turbay Freiria

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Marcelo Turbay Freiria
(Orientador)

Prof. Dr. Paulo de Souza Queiroz
(Examinador)

Dr. Thiago Luís Santos Sombra
(Examinador)

Brasília, 10 de julho de 2023.

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta monografia corresponde ao fechamento de um ciclo de 5 anos que simboliza muito mais do que uma graduação. Anos de amadurecimento, crescimento, descobertas, renúncias e muito esforço, mas também incontáveis conquistas, alegrias, amizades e experiências únicas que levarei com muito carinho e com imensa gratidão para o resto da minha vida.

Aos meus pais, Elisa e Marcos, dedico este trabalho e agradeço imensamente por todo o apoio, amor, incentivo, compreensão e cuidado ao longo de todos os anos. Sou o que sou, em grande parte, porque sou feita de vocês. Palavras jamais serão suficientes para fazer jus a tudo o que vocês fazem diariamente por mim, e sempre me dedicarei ao máximo para honrar todos os privilégios que possuo por ter nascido na nossa família.

À minha irmã, Marina, muito obrigada por sempre me ajudar, apoiar, cuidar e torcer por mim - seja de perto ou de longe. Novamente, ter nascido na nossa família é, sem dúvidas, um dos maiores privilégios que tenho na vida, e o sucesso desta trajetória também tem participação sua.

Além disso, agradeço aos meus demais familiares, especialmente avós e avôs, por sempre terem me estimulado e acolhido durante toda a minha caminhada. Sei que conto com o carinho e apoio de todos e poder compartilhar essa conquista com a minha família significa muito para mim.

Aos meus amigos, que fazem a minha vida ser tão feliz, especial e cheia de amor, agradeço de coração por toda a compreensão, paciência, parceria e companheirismo por todo este tempo. Eu não seria tão feliz se não tivesse pessoas tão incríveis ao meu lado e pudesse compartilhar a vida com vocês! Obrigada e obrigada, vocês sabem quem são.

Não poderia deixar de agradecer com muito carinho todos aqueles que já passaram pela minha trajetória profissional até aqui, sobretudo à equipe de Compliance e Ética Corporativa do Mattos Filho, da qual tenho a honra e o privilégio de fazer parte desde 2020. Sem dúvidas, todos os incentivos, desafios e trocas têm sido essenciais para o meu crescimento e minha formação enquanto advogada e pessoa, e a conclusão deste trabalho também é resultado disso. Agradeço imensamente ao meu orientador, Marcelo Turbay, que gentilmente se disponibilizou para contribuir e me orientar na elaboração desta monografia. É com muita admiração que agradeço a confiança e toda a ajuda.

Por fim, agradeço à Universidade de Brasília e a todos os professores que tive durante a minha graduação. Fazer parte desta instituição e carregar o nome da Faculdade de Direito são coisas que farei sempre com muito orgulho e estima.

Obrigada, obrigada e obrigada! Que seja o fechamento de um ciclo, mas o início de um novo ainda mais extraordinário.

RESUMO

A lavagem de dinheiro corresponde a um fenômeno caracterizado por sua elevada dinamicidade e constante transformação ao longo do tempo. Nesse sentido, o estudo deste fenômeno é de inequívoca relevância e aplicabilidade prática. Esta pesquisa teve como objetivo analisar o panorama histórico da lavagem de dinheiro e do arcabouço jurídico a ela correlato, sob um viés global e brasileiro, conferindo enfoque ao papel atribuído ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), bem como sua atuação enquanto autoridade central do sistema PLD/FTP nacional. Dessa forma, a pesquisa foi norteada pela seguinte questão: *são suficientes, em termos de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, as formas de atuação brasileiras desenvolvidas através do Coaf?* Para alcançar os objetivos propostos, de início, foram abordados diversos aspectos históricos da lavagem de dinheiro como fenômeno social e jurídico ao longo do tempo, por meio de uma análise internacional sobre o mesmo e, posteriormente, adentrando o fenômeno no arcabouço normativo brasileiro. Em seguida, foi analisado de modo detalhado o Coaf enquanto Unidade de Inteligência Financeira do Brasil, em termos de funcionamento, sistematização e papel institucional, além de diversas formas de cooperação internacional as quais o Brasil integra em matéria de PLD/FTP. Adiante, foi conduzida pesquisa quantitativa do panorama de atividades desempenhadas pelo Coaf através de seu ementário de decisões, além de dados estatísticos e jurisprudenciais disponibilizados em documentos institucionais e diretrizes internacionais, bem como informações obtidas via Lei de Acesso à Informação. Com isso, a partir de toda a pesquisa teórica e empírica desempenhada, foi possível traçar considerações sobre o atual panorama das formas de combate PLD/FTP exercidas pelo Brasil, sob o prisma de atuação do Coaf, além de apontamentos, constatações fáticas e perspectivas futuras. Ao final, a conclusão atingida é que o aparato jurídico-normativo-institucional de combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo exercido pelo Brasil, à luz do crivo de atuação do Coaf, é relativamente suficiente, considerando que o sistema PLD/FTP é um sistema macro, composto por diversos outros elementos constitutivos. Assim, embora suas formas de atuação sejam robustas, o Coaf deve almejar constante e rigorosa atualização e coordenação, de modo a manter-se suficiente e apto a enfrentar não somente as transformações e avanços jurídicos internacionais, mas também as diversas e sucessivas novidades mercadológicas e mutações delitivas as quais, inevitavelmente, afetam o cenário de ocorrência do fenômeno.

Palavras-chave: Lavagem de Dinheiro. Lei de Lavagem de Dinheiro. Coaf. Prevenção. Financiamento do Terrorismo. Compliance.

ABSTRACT

Money laundering corresponds to a phenomenon characterized by its high dynamism and constant transformation over time. In this sense, its study is of unequivocal relevance and practical applicability. This research aimed to analyze the historical background of money laundering and the legal framework related to it, under a global and Brazilian perspective, focusing on the role attributed to Coaf, as well as its performance as the central authority of the national PLD/FTP system. Thus, the research was guided by the following question : *are the Brazilian means of action carried out through Coaf sufficient, in terms of prevention of money laundering and financing of terrorism ?* In order to reach the proposed objectives, at first, several historical aspects of money laundering as a social and juridical phenomenon were addressed through an international analysis of it and then, entering the phenomenon in the Brazilian normative framework. Next, a detailed analysis was made of Coaf as Brazil's Financial Intelligence Unit (UIF), in terms of its operation, systematization and institutional role, as well as of the various forms of international cooperation in which Brazil participates in the area of PLD/FTP. Next, quantitative research was undertaken on the panorama of activities performed by Coaf through its decisions, in addition to statistical and jurisprudential data made available in institutional documents and international guidelines, as well as information obtained via the Access to Information Law. Ultimately, from all the theoretical and empirical research performed, it was possible to outline considerations about the current panorama of the forms of combating PLD/FTP exercised by Brazil, under the prism of Coaf's actions, in addition to notes, factual findings, and future perspectives. Finally, the conclusion reached is that the legal-normative-institutional apparatus of the fight against money laundering and financing of terrorism exercised by Brazil, in light of Coaf's performance, is relatively sufficient, considering that the PLD/FTP system is a macro system, composed of several other constitutive elements. Thus, although its forms of performance are indeed robust, Coaf must aim for constant and rigorous updating and coordination, in order to remain sufficient and able to face not only the international legal transformations and advances, but also the diverse and successive market novelties and criminal transformations which, inevitably, affect the scenario of occurrence of the phenomenon.

Key-words : Money Laundering. Money Laundering Law. Coaf. Prevention. Terrorism Financing. Compliance.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. A LAVAGEM DE DINHEIRO – CONCEITO, ORIGEM E FASES	11
2.1 Ocultação	12
2.2 Dissimulação	12
2.3 Integração	12
2.4 O desenvolvimento da legislação aplicável à lavagem de dinheiro	13
2.4.1 Âmbito internacional.....	14
2.5 O combate à lavagem de dinheiro no Brasil	15
2.5.1 Aspectos gerais.....	16
2.5.2 A Lei de Lavagem de Dinheiro brasileira	17
2.5.2.1 <i>Considerações iniciais</i>	17
2.5.2.2 <i>Pessoas sujeitas aos mecanismos de controle - artigo 9</i>	19
2.5.2.3 <i>Obrigações administrativas - artigos 10 e 11</i>	20
2.5.2.4 <i>Responsabilidades administrativas - artigo 12</i>	22
2.6 Unidades de Inteligência Financeira (UIF)	23
3. O CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (COAF)	24
3.1 Estrutura Organizacional.....	26
3.2 O Coaf e a produção de inteligência financeira.....	27
3.3 A tríplice função do Coaf a partir de comunicações recebidas dos setores obrigados.....	27
3.3.1 Receber.....	28
3.3.2 Analisar	29
3.3.3 Disseminar.....	30
3.4 A tríplice função do Coaf a partir de comunicações recebidas de autoridades competentes	31
3.4.1 Receber.....	31
3.4.2 Analisar	32
3.4.3 Disseminar.....	32
3.5 A inteligência financeira em números	32
3.6 Comunicações recebidas de setores obrigados	33
3.7 Comunicação de Operação em Espécie (COE).....	33
3.8 Comunicação de Operação Suspeita (COS).....	34
3.9 Intercâmbio com autoridades competentes	34
3.10 Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs).....	35
3.10.1 RIFs - análises numéricas.....	37
3.11 O Coaf e a atividade de supervisão	38
3.12 Notas sobre a Abordagem Baseada no Risco (ABR).....	41

3.13 Instrumentos de fiscalização empregados pelo Coaf.....	43
3.14 Processo Administrativo Sancionador (PAS)	45
3.14.1 Rito processual	46
3.14.2 Etapas processuais.....	46
3.14.3 A atividade de supervisão em números	47
3.14.4 Números dos Processos Administrativos Sancionadores (PAS)	48
3.15 A articulação institucional do Coaf	50
3.15.1 Iniciativas Nacionais	50
3.15.2 Iniciativas Internacionais.....	53
4. AS ATIVIDADES DESEMPENHADAS PELO COAF	57
4.1 Sessão de julgamento de fevereiro de 2023	59
4.2. Processo nº 11893.100399/2021-70	60
4.3. Processo nº 11893.100118/2019-64	62
4.4. Processo nº 11893.100463/2020-31	65
4.5. Panorama geral - Sessão de 15 de fevereiro 2023.....	68
4.6. Sessões de julgamento realizadas no ano de 2022	68
4.6.1 14 de dezembro de 2022.....	68
4.6.2 05 de outubro de 2022.....	69
4.6.3 03 de agosto de 2022.....	70
4.6.4 1º de junho de 2022.....	70
4.6.5 06 de abril de 2022	71
4.6.6 09 de fevereiro de 2022.....	71
4.7. Sessões de julgamento realizadas no ano de 2021	72
4.7.1 08 de dezembro de 2021.....	72
4.7.2 06 de outubro de 2021	73
4.7.3 03 de agosto de 2021	73
4.7.4 07 de abril de 2021	74
4.7.5 03 de fevereiro de 2021	74
4.8 Análises comparativas e conclusões.....	75
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	83
REFERÊNCIAS	90

1. INTRODUÇÃO

A temática da prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo é de irrefutável relevância e aplicabilidade prática. Desde as primeiras ocorrências do fenômeno compreendido como tal, até os dias atuais, verifica-se tratar de um processo com caráter eminentemente dinâmico, transnacional, complexo e em constante transformação, o que requer esforços contínuos por parte da doutrina, da jurisprudência e dos operadores do Direito, no intuito de manterem-se todos esses aptos e preparados para lidar com as mais diversas situações fáticas e jurídicas as quais podem decorrer deste fenômeno.

Ressalta-se, com especial proeminência, que seu caráter transnacional e altamente dinâmico, associado ao contexto histórico das últimas décadas de acentuado desenvolvimento tecnológico e maior interatividade global, suscitou o advento de novas formas e modalidades do cometimento de ilícitos, as quais desafiam o Direito a aprimorar constantemente seus mecanismos de controle e de prevenção em termos estruturais, metodológicos e jurisprudenciais.

Nessa toada, a elaboração do presente trabalho motiva-se e justifica-se na necessidade de conduzir análises, estudos e constatações sobre o notável tema da prevenção à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa, sob um viés teórico e prático associado a uma análise dos novos modelos de atuação desenvolvidos, tendo em vista seus impactos e reflexos na ordem jurídica nacional, suscitando, inclusive, a indicação de vindouros desafios e perspectivas futuras.

Por conseguinte, este trabalho delimita-se em analisar o panorama histórico da lavagem de dinheiro e do arcabouço normativo a ela correlato, enquanto fenômeno social e jurídico ao longo do tempo, mediante uma perspectiva global e nacional, com enfoque no Brasil e nas formas de atuação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) enquanto autoridade central do sistema PLD/FTP nacional em termos sistêmicos, quantitativos e analíticos relacionados às suas atividades e desempenho factualmente suportados.

Especificamente, como pretexto e problema de pesquisa principais, delimita-se que o combate ao delito de lavagem de dinheiro ocorre, desde os primórdios, por meio de um complexo e constantemente aprimorado mecanismo plurifacetado. Isto posto, é proposta uma análise aprofundada das formas de combate exercidas pelo Brasil, à luz da atuação do Coaf, em termos de adequação e de suficiência.

Portanto, a problemática central em torno da qual será desenvolvido e orientado o trabalho é o entendimento acerca das formas de combate à lavagem de dinheiro exercidas pelo Brasil por meio do Coaf.

De início, serão perquiridos os distintos aspectos histórico-evolutivos da lavagem de dinheiro enquanto fenômeno social e jurídico ao longo do tempo, perpassando uma análise internacional sobre o mesmo e, em seguida, compreendendo-o no âmbito do arcabouço normativo brasileiro em termos de histórico legislativo, de contexto e do advento da Lei de Lavagem de Dinheiro, a Lei nº 9.613/1998.

Adiante, será aludido, especificamente, o Coaf, enquanto Unidade de Inteligência Financeira do Brasil (UIF), a autoridade central do sistema de prevenção, o combate à lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP), especialmente no tocante ao recebimento, a análise e a disseminação de informações. Será explorada toda a estrutura jurídica nacional referente à PLD/FTP, seu funcionamento, sistematização e papel institucional, além de pormenorizadas todas as diversas formas e iniciativas de cooperação internacionais e nacionais as quais o Coaf integra.

Em seguida, será realizada pesquisa quantitativa do panorama das atividades desempenhadas pelo Coaf mediante seu ementário de decisões, além de dados estatísticos e jurisprudenciais disponibilizados por meio de suas publicações institucionais, bem como informações obtidas por intermédio de pedido via Lei de Acesso à Informação, a Lei nº 12.527/2011. Também serão analisados diversos documentos e diretrizes internacionais, com o objetivo de reunir informações e viabilizar a elaboração de um panorama geral sobre o desenvolvimento e o atual *status* dos mecanismos existentes de PLD/FTP sob o enfoque de atuação do Coaf.

Nesse sentido, a partir da delimitação de recorte temporal específico, associado à seleção de 4 critérios objetivos centrais, serão analisadas todas as sessões de julgamento conduzidas pelo Coaf e as respectivas decisões proferidas nos anos de 2021, 2022 e 2023. Pretende-se, de maneira sucinta, a partir da aplicação do método de pesquisa quantitativa, o alcance de apurações objetivas e numericamente fundamentadas, bem como subsídios para cotejos entre os respectivos períodos temporais considerados, os quais são conjuntamente aptos a engendrar conclusões no que diz respeito à atuação do Coaf, além de nortear as conclusões da presente pesquisa.

Ao final, concluídas as análises teóricas e empíricas, será possível tecer considerações e deduções sobre a situação atual do aparato jurídico-normativo-institucional brasileiro e sua adequação e suficiência em termos de combate ao delito de lavagem de dinheiro, sob o crivo

da atuação do Coaf. A partir das aferições e constatações outrora realizadas, objetiva-se verificar a necessidade de constante e de inequívoca atualização dos mecanismos existentes, no ímpeto de acompanhar não somente as transformações e os avanços jurídicos internacionais, mas as novidades mercadológicas as quais modificam a todo tempo as circunstâncias e os cenários do cometimento dos delitos de lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo. Associado a isso, almeja-se viabilizar a realização de projeções futuras, a análise de possíveis impactos dos avanços internacionais no Brasil e a compreensão de novos desafios a serem enfrentados.

Todas as situações fáticas e jurídicas inseridas no escopo acima descrito são capazes de subsidiar e elucidar o cerne temático aqui delimitado, o qual se resume no seguinte questionamento: *são suficientes, em termos de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, as formas de atuação brasileiras desenvolvidas através do Coaf?*

A resposta à questão importa no desenlace minucioso sobre aspectos históricos e normativos internacionais e nacionais, adentrando com especificidade no arcabouço jurídico brasileiro e no papel do Coaf enquanto órgão central de inteligência financeira, associado e suportado por um conjunto de pesquisas quantitativas envolvendo levantamentos estatísticos, índices numéricos e jurisprudenciais, além de documentos internacionais e aspectos legislativos, de modo a possibilitar o satisfatório endereçamento de todos os questionamento ora suscitados.

Como um aspecto introdutório complementar, assinala-se o caráter temporal comemorativo e simbólico de toda a discussão aqui apresentada. O ano de 2023 marca, oportunamente, os 25 anos da criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras e da Lei de Lavagem de Dinheiro Brasileira, a LLD. Nesse sentido, estudar e refletir sobre a temática aqui delimitada revela-se, para além de necessário e profícuo, notadamente emblemático. Isto é, a partir de todas as reflexões e análises empíricas, estatísticas, históricas e normativo-jurídicas aqui propostas, torna-se possível não apenas compreender com profundidade o tema da lavagem de dinheiro, mas também conjecturar e vislumbrar o modo como se darão as próximas configurações e desdobramentos de um fenômeno dotado de tamanha dinamicidade e magnitude.

Em suma, o liame jurídico verificado no conjunto de dados, estruturas normativas e instrumentos legais aqui apresentados coadunam com o entendimento de que o Direito é, em seu cerne, altamente mutável e se mostra eminentemente suscetível a análises atreladas a plurais aspectos conformadores, e não restritos apenas à seara normativa *stricto sensu*.

Ao leitor, segue o convite para prosseguir a leitura e compartilhar das reflexões à frente descritas.

2. A LAVAGEM DE DINHEIRO – CONCEITO, ORIGEM E FASES

[A] lavagem de dinheiro é o ato ou a sequência de atos praticados para mascarar a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, valores e direitos de origem delitiva ou contravencional, com o escopo último de reinseri-los na economia formal com aparência de licitude¹.

Isto posto, pode ser compreendida como um processo dinâmico por meio do qual bens de origem ilícita, seja ela delituosa ou contravencional, passam a integrar o sistema econômico de maneira legal e origem aparentemente lícita.

Em um breve retrospecto histórico, a origem do termo “lavagem de dinheiro” está associada aos atos das autoridades norte-americanas para denominar as ações e os métodos utilizados pela máfia ainda na década de 1930, em descrição das atividades desempenhadas para justificar a origem de recursos ilícitos por ela utilizados: a exploração de máquinas de lavar roupas.

Posteriormente, a expressão foi utilizada em processos judiciais tanto na Inglaterra, por volta da década de 1970, quanto nos Estados Unidos (EUA), na década de 1980. A partir de então, foi integrada à literatura e ao vocabulário jurídico, adquirindo relevância e ampla presença em textos normativos em diversas jurisdições.

Adiante, para melhor elucidar o desenvolvimento do processo de lavagem de dinheiro, é imprescindível definir que este possui como antecedente necessário a prática de uma infração penal. A execução do delito propriamente dito detém como marco inicial a ocultação ou a dissimulação de valores outrora obtidos, e se finaliza com a posterior reinserção dos mesmos valores na economia formal, conferindo-lhes aparência de licitude.

Com relação às fases da lavagem de dinheiro, elas são doutrinariamente divididas em 3: ocultação, dissimulação e integração. Evidente que, no plano factual, o processo é por demais complexo, de modo que nem sempre, ou não tão facilmente, as respectivas fases são delimitadas e distinguíveis entre si. Não obstante, a compreensão de que o processo é dinâmico e almeja inserir valores na economia formal, é essencial, visto que os atos estão todos correlacionados entre si e direcionados essencialmente a este fim.

¹ BADARÓ, Henrique Gustavo; BOTTINI, Cruz Pierpaolo. **Lavagem de Dinheiro: aspectos penais e processuais penais - comentários à Lei 9.613/1998, com alterações da Lei 12.683/2012.** Capítulo 1, Item 1. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

Em termos práticos, as respectivas fases podem ser conceituadas e exemplificadas das seguintes maneiras:

2.1 Ocultação

A ocultação, também denominada colocação ou conversão, corresponde ao movimento inicial de distanciar o valor de sua procedência ilícita, sendo esta a fase com maior proximidade entre o produto da lavagem e a infração penal que o precedeu.

São exemplos: (i) o depósito ou a movimentação financeira de valores em contas bancárias de terceiros; (ii) a transferência de valores para outros países, mediante contas bancárias, empresas ou estruturas corporativas das quais o titular dos bens não esteja identificado; e (iii) a modificação dos bens ilícitos obtidos em ativos digitais ou moedas estrangeiras sem a realização dos devidos trâmites legais, como identificação dos beneficiários.

2.2 Dissimulação

A dissimulação, ou mascaramento, é caracterizada pela utilização de mecanismos fraudulentos ou falsos para dissimular, ou seja, encobrir a origem e as características dos valores ilícitos envolvidos. Não raro, esta etapa é bastante próxima da anterior, sendo conduzidas quase que simultaneamente, por exemplo, por meio da compra de bens inexistentes para macular a origem dos recursos.

Em outros casos, a dissimulação é posterior, já utilizando recursos ocultados, tal como para realização de pagamentos, em preparação para a etapa seguinte do processo de lavagem de dinheiro.

2.3 Integração

A etapa final corresponde à integração, na qual ocorre a introdução dos valores na economia formal conferindo-lhe aspecto de licitude. Aqui, ativos de origem criminosa, os quais já foram ocultados e então dissimulados nos termos acima descritos, são utilizados em simulações de negócios de fato lícitos e legítimos, tais como transações de importação e exportação simuladas ou a compra e venda de imóveis com valores distintos do mercado.

Feito isso, os recursos outrora ilícitos recebem aparência lícita, culminando com sua respectiva inserção no sistema econômico.

2.4 O desenvolvimento da legislação aplicável à lavagem de dinheiro

Conforme aludido no capítulo 2, a lavagem de dinheiro adquiriu notoriedade e presença em textos normativos mundo afora de modo progressivo. Especialmente a partir de meados da década de 80, o fenômeno da lavagem de dinheiro atraiu gradativa atenção da comunidade internacional a partir da atuação do crime organizado demasiadamente articulada e ao atravessar fronteiras geográficas, especialmente por meio do tráfico de drogas. Suas formas de atuação cada vez mais hierarquizadas, globalizadas e ardilosas evidenciaram a incapacidade e a defasagem das políticas criminais direcionadas a coibir e desarticular tais esquemas.

Nesse contexto, as organizações criminosas internacionais adquiriram escalabilidade e acumularam capital financeiro, além de desenvolver mecanismos de atuação globalizados, de modo que suas respectivas estruturas se tornaram demasiadamente retroalimentáveis e aptas a adentrar não somente o sistema econômico formal, mas desenvolver formas de cooptação de autoridades públicas e de mecanismos corruptivos.

Tornou-se evidente para o poder público, especialmente para os entes envolvidos no manejo e na revisão de políticas criminais e da legislação correlata, a necessidade de reformar o aparato jurídico aplicável a tais situações, tendo em vista a coibição e a desarticulação das organizações. Ideia fulcral inserida nessa perspectiva é que o dinheiro, ou seja, o capital envolvido nos esquemas, corresponde ao principal fio condutor e meio de atuação. Assim, “o rastreamento dos bens que se originam nos atos infracionais e sustentam as empreitadas delitivas (follow the money) é o primeiro passo para uma política criminal consistente nesse setor”².

Dessarte, considerando que o processo da lavagem de dinheiro envolve justamente a dissimulação dos valores envolvidos, com vistas a conferir aparência lícita aos mesmos, o combate a esta modalidade criminosa tornou-se centro das políticas criminais na década de 90. Concomitante a isso, a legislação foi igualmente debatida, erigida e implementada, com o

² BADARÓ; BOTTINI, 2023.

advento de diversos normativos específicos sobre o tema mundo afora³. Ainda, em termos administrativos e governamentais, foram criadas Unidades de Inteligência Financeira (UIF) específicas para o combate à lavagem de dinheiro, tendo atividades como o recebimento e o tratamento de informações.

Ressalta-se que o caráter transnacional, tão característico da lavagem de dinheiro, fomentou desde o início a criação e o desenvolvimento de políticas de cooperação internacional para favorecer a articulação entre os diversos países e aprimorar sistemas de comunicação e compartilhamento de informações.

Por conseguinte, seja pelo prisma interno dos países, seja pelas formas de colaboração e integração internacionais, diversos arcabouços jurídicos e mecanismos de atuação foram criados e evoluíram ao longo das últimas décadas – sendo este o caso do Brasil.

A seguir, serão elucidados aspectos referentes ao desenvolvimento, em nível internacional, da legislação voltada à prevenção à lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e proliferação de armas de destruição em massa.

2.4.1 Âmbito internacional

No âmbito internacional, a crescente atenção conferida pelas autoridades governamentais, financeiras e judiciais ao tema da lavagem de dinheiro é evidenciada pela contínua elaboração e aprovação de acordos multilaterais, convenções internacionais e tratados sobre o assunto. Desta maneira, diversos documentos foram assinados por países, de modo a estruturar e institucionalizar recomendações, medidas e políticas voltadas ao combate e à prevenção da lavagem de dinheiro.

Sob o crivo daqueles instrumentos jurídicos dos quais o Brasil figura como signatário, convém atribuir breve destaque a 3, os quais compõem ordenamento jurídico nacional.

A **Convenção de Viena**, celebrada em 20 de dezembro de 1988, possuiu como objetivo principal o combate ao tráfico de drogas. Conforme versado no subcapítulo 2.4, o acentuado nível de sofisticação e de magnitude das organizações criminosas envolvidas no tráfico foi propulsor do desenvolvimento de políticas e de mecanismos jurídicos mais rigorosos, inclusive ensejando a elaboração desta norma conjunta. Entre outros, o dispositivo em comento prevê que os países signatários devem definir como um ilícito penal a conversão

³ Nesse sentido, convém mencionar, a título exemplificativo, o “Money Laundering Control Act of 1986” (*Public Law 99-570*), um Ato do Congresso dos Estados Unidos responsável por tornar a lavagem de dinheiro um crime federal naquela jurisdição.

ou a transferência de bens, com o ímpeto de ocultar que tais bens são produto do tráfico ilícito de drogas, a partir da ocultação ou da dissimulação de suas respectivas origens. Todavia, o texto não realiza menção expressa ao termo “lavagem de dinheiro”⁴.

A **Convenção de Palermo**, oficializada em 15 de novembro de 2000, dispõe sobre um conjunto de regras direcionadas ao aumento da efetividade do combate ao crime organizado, em suas mais diversas modalidades. Como destaque, o texto menciona expressamente o termo “lavagem de dinheiro” e prevê que diversos crimes são aptos a originar bens passíveis de lavagem. Além disso, apresenta medidas regulatórias e de controle para bancos e outras instituições mais expostas à lavagem de dinheiro⁵.

A **Convenção de Mérida**, assinada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2003, objetiva especificamente o combate à corrupção. Em seu texto, há também referência expressa ao termo “lavagem de dinheiro”, além de impor aos Estados signatários a obrigação de instituir medidas de controle administrativo voltadas aos setores mais sensíveis, estabelecendo medidas de incentivo à cooperação internacional⁶.

Em síntese, é notório que existe um esforço a nível internacional para atuar no combate à lavagem de dinheiro. Simultaneamente, o acentuado caráter de dinamismo verificado nos processos de lavagem de dinheiro enseja o contínuo refino das práticas delituosas e criminosas, as quais devem ser combatidas a todo momento. Assim, as autoridades públicas devem ater-se aos novos métodos e práticas utilizadas pelos criminosos, com vistas ao combate efetivo dos mesmos, por exemplo, a partir da concretização de políticas públicas específicas, promoção de reformas legislativas e aprimoramento das formas de controle já existentes.

Neste contexto, foram criados diversos grupos internacionais compostos por especialistas, autoridades e dirigentes governamentais com vistas a monitorar as atividades e as práticas envolvidas nos processos de lavagem de dinheiro a nível global, com o fito de conceber e propor novos instrumentos de combate e de repressão⁷.

2.5 O combate à lavagem de dinheiro no Brasil

⁴ A Convenção de Viena foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por intermédio do Decreto nº 154, de 26 de julho de 1991.

⁵ A Convenção de Palermo foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro a partir do Decreto Presidencial nº 5.015, de 15 de março de 2004.

⁶ A Convenção de Mérida foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

⁷ Desponta como exemplo de grupo internacional o Grupo de Ação Financeira (Gafi), o qual será oportunamente apresentado e detalhado no subcapítulo 3.15.2.

A seguir, serão inquiridos aspectos específicos sobre o combate à lavagem de dinheiro no Brasil, atribuindo ênfase aos elementos jurídicos e normativos para, enfim, introduzir o diploma normativo correspondente à Lei de Lavagem de Dinheiro Brasileira.

2.5.1 Aspectos gerais

A despeito da existência de diversas diretrizes e propostas de combate à lavagem de dinheiro no âmbito internacional, especialmente aquelas as quais o Brasil figura como signatário e incorporou ao ordenamento jurídico pátrio, é imperioso que as diretrizes sejam filtradas e interpretadas à luz da realidade político-social de cada país. Assim, os acordos e recomendações internacionais devem ser apreciados e submetidos a análises de compatibilidade com os institutos jurídicos e os princípios específicos da configuração jurídica nacional.

Em um breve panorama histórico sobre o contexto do desenvolvimento da legislação de combate à lavagem de dinheiro brasileira, convém entender o cenário nacional a partir da década de 90. Consoante explicitado no subcapítulo 2.4.1 acima, a partir de 1991, o Brasil incorporou ao seu ordenamento jurídico diversos instrumentos internacionais sobre lavagem de dinheiro, os quais apresentam determinações ou recomendações para a adoção de diversas medidas legislativas e administrativas.

Além disso, aspectos econômicos, políticos e sociais internos concorreram para que as autoridades editassem e aprovassem leis e normativos especificamente voltados à lavagem de dinheiro. Em um cenário marcado pela ocorrência de casos de corrupção e de ocultação de capitais, que estremeceram as conjunturas políticas e jurídicas ainda na década de 90, foi atribuído ainda mais destaque ao tema e aumentou a pressão da opinião pública pela atribuição de maior rigor às políticas estatais. Igualmente, a necessidade de atrair investimentos e capital estrangeiro para o país reforçou ainda mais a necessidade de adoção e implementação de regras e das leis de prevenção à lavagem de dinheiro.

Ainda na década de 90, alguns órgãos encabeçaram iniciativas para a construção de um ordenamento jurídico específico para coibir práticas atreladas à lavagem de capitais. Exemplificativamente, a Lei nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991, responsável por instituir a Unidade Fiscal de Referência (Ufir), introduziu também disposições relacionadas à inibição do uso do sistema financeiro como aparato de lavagem de dinheiro. Na mesma década, o Banco Central do Brasil (BCB) publicou suas primeiras resoluções responsáveis por instituir a

obrigação das instituições bancárias a um maior controle sobre suas respectivas atividades e registros.

Todavia, o símbolo máximo da legislação sobre o tema surgiu quando, no ano de 1996, o Ministério da Justiça apresentou o Projeto de Lei nº 2.688/1997 (PL nº 2.668/97) ao Congresso Nacional, o qual continha a proposição específica de tipificação da lavagem de dinheiro. Assim, após célere tramitação pelo poder legislativo, a proposta foi votada e aprovada em 1998, dando origem à Lei nº 9.613/1998, a Lei de Lavagem de Dinheiro, ou a LLD.

2.5.2 A Lei de Lavagem de Dinheiro brasileira

A Lei de Lavagem de Dinheiro do Brasil entrou em vigor em 3 de março de 1998 e dispõe sobre os crimes de “lavagem”, ou de ocultação de bens, de direitos e de valores, a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos nela previstos e cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf). Representa, portanto, um dos marcos jurídicos mais revolucionários e paradigmáticos do ordenamento nacional. Ademais, possui natureza tríplice, visto que contém disposições relacionadas a aspectos administrativos, penais materiais e processuais penais.

O presente estudo não objetiva esmiuçar cada um dos aspectos referentes à norma, mas apresentar sobre ela um panorama geral, conferindo enfoque aos mecanismos e às formas de atuação desempenhadas pelo Coaf.

2.5.2.1 *Considerações iniciais*

Antes de adentrar nos elementos da LLD mais diretamente relacionados ao escopo da presente pesquisa, é imprescindível apresentar breves considerações sobre o bem jurídico protegido pela norma em análise.

O Direito Penal possui como função primordial a proteção de bens jurídicos indispensáveis ao funcionamento da sociedade. Muito embora, definir estes bens, ou mesmo determinar valores e conceitos passíveis de tutela, seja uma tarefa árdua, é possível valer-se da Constituição Federal (CRFB/88), diploma maior do ordenamento jurídico pátrio, para tecer parâmetros gerais e norteadores aptos a indicar a capacidade de certo bem ou de certo valor a ser tutelado pelas normas penais.

De maneira sucinta, o artigo 1 da CRFB/88 determina que o modelo de configuração e de organização da República Federativa do Brasil é o Estado Democrático de Direito, fundamentado na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político. Como desdobramento lógico, a indicação dos valores estruturantes da sociedade brasileira denota que os bens jurídicos passíveis de proteção penal são aqueles essenciais à preservação e ao exercício da liberdade de autodeterminação do ser humano⁸.

Isto posto, decorre que as normas penais aqui atribuídas destaque podem proteger bens e valores individuais, como a vida e a honra, ou coletivos, como o meio ambiente e a ordem econômica, mas sempre com o objetivo último de preservar as condições para o desenvolvimento humano e a sua capacidade de exercer plenamente a liberdade social e econômica – viés antropocêntrico, portanto.

Na seara da lavagem de dinheiro, a identificação do bem jurídico protegido pela norma penal é missão dogmática fundamental visto que, a depender da posição adotada, as definições sobre a natureza delitiva, sua abrangência e a qualidade dos elementos subjetivos podem variar.

Consequentemente, adotando como premissa que toda norma penal tutela um bem jurídico necessariamente atrelado à dignidade humana, e que os legisladores e os intérpretes devem se orientar para proteger justamente isso, convém analisar, enfim, o bem jurídico nos crimes de lavagem de dinheiro.

A doutrina que discute e embasa o debate acerca do bem jurídico tutelado nos crimes de lavagem de dinheiro é absolutamente farta e não possui um único viés conclusivo. Outrossim, embora seja cediço que cada uma das vertentes doutrinárias existentes é passível de elogios e críticas, esta pesquisa filia-se àquela que mais coaduna com as demais ideias expostas.

Portanto, à luz da LLD, os crimes de lavagem de dinheiro tutelam a Administração da Justiça. A partir da análise rigorosa do texto da lei, é possível concluir que o denominador comum, ou seja, o aspecto presente em todas as modalidades de lavagem de dinheiro previstas é a ocultação de valores, equivalendo esta ao distanciamento dos valores de suas origens ilícitas, independente da modalidade escolhida para a realização deste processo. Esse aspecto justifica o fato de haver identidade entre as penas aplicáveis a todas as modalidades delitivas.

⁸ “Artigo 1 - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e V - o pluralismo político.” BRASIL, 1988.

À vista disso, “deve-se considerar a Administração da Justiça em sentido amplo, compreendendo o exercício da atividade jurisdicional e de todos os demais institutos envolvidos na solução institucional de conflitos e na apuração de fatos necessários para tal”⁹.

Ressalta-se que, embora exista este “aspecto comum”, o bem jurídico tutelado é lesado em todas as fases do delito, conforme apresentadas nos subcapítulos 2.1, 2.2 e 2.3, porém de modos distintos e não homogêneos – ou seja, a Administração da Justiça é lesada na ocultação, na dissimulação e na reinserção de valores.

Apresentadas as devidas considerações iniciais, avança-se agora para a análise e para o estudo do texto da LLD sob o enfoque das atribuições do Coaf.

2.5.2.2 Pessoas sujeitas aos mecanismos de controle - artigo 9

A Lei de Lavagem de Dinheiro estabeleceu mecanismos e regras de colaboração impositivas para o combate à lavagem de dinheiro. Assim, em seu Capítulo V, artigo 9, impôs às pessoas ou às instituições com atuação tanto em caráter eventual quanto permanente, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não, em determinados setores econômicos considerados “sensíveis” para a ocorrência do crime de lavagem de dinheiro, uma série de deveres e obrigações previstos na LLD e nos demais atos normativos pertinentes ao seu setor de atuação¹⁰.

⁹ BADARÓ; BOTTINI, 2023.

¹⁰ "Artigo 9 - Sujeitam-se às obrigações referidas nos arts. 10 e 11 as pessoas físicas e jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não: I - a captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira; II – a compra e venda de moeda estrangeira ou ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial; III - a custódia, emissão, distribuição, liquidação, negociação, intermediação ou administração de títulos ou valores mobiliários. Parágrafo único. Sujeitam-se às mesmas obrigações: I – as bolsas de valores, as bolsas de mercadorias ou futuros e os sistemas de negociação do mercado de balcão organizado; II - as seguradoras, as corretoras de seguros e as entidades de previdência complementar ou de capitalização; III - as administradoras de cartões de credenciamento ou cartões de crédito, bem como as administradoras de consórcios para aquisição de bens ou serviços; IV - as administradoras ou empresas que se utilizem de cartão ou qualquer outro meio eletrônico, magnético ou equivalente, que permita a transferência de fundos; V - as empresas de arrendamento mercantil (leasing), as empresas de fomento comercial (factoring) e as Empresas Simples de Crédito (ESC); VI - as sociedades que, mediante sorteio, método assemelhado, exploração de loterias, inclusive de apostas de quota fixa, ou outras sistemáticas de captação de apostas com pagamento de prêmios, realizam distribuição de dinheiro, de bens móveis, de bens imóveis e de outras mercadorias ou serviços, bem como concedam descontos na sua aquisição ou contratação; VII - as filiais ou representações de entes estrangeiros que exerçam no Brasil qualquer das atividades listadas neste artigo, ainda que de forma eventual; VIII - as demais entidades cujo funcionamento dependa de autorização de órgão regulador dos mercados financeiro, de câmbio, de capitais e de seguros; IX - as pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, que operem no Brasil como agentes, dirigentes, procuradoras, comissionárias ou por qualquer forma representem interesses de ente estrangeiro que exerça qualquer das atividades referidas neste artigo; X - as pessoas físicas ou jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis; XI - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem joias, pedras e metais preciosos, objetos de arte e antiguidades; XII - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem bens de luxo ou de alto valor, intermedieiem a sua comercialização ou exerçam atividades que

O rol das entidades sujeitas aos mecanismos de controle da LLD foi, desde o advento da norma, progressivamente alterado e expandido. Este fato elucida a diretriz adotada pelo poder legislativo de ampliar a colaboração do setor privado no combate à lavagem de dinheiro, ante as diversas dificuldades intrínsecas a este mesmo processo.

É fato que a rigidez dos controles impostos a determinados setores, especialmente nos primeiros anos de vigência da LLD, impulsionou a transposição das atividades criminosas para outros setores, os quais ainda não eram regulados e supervisionados. Assim, o rol foi ampliado de forma gradativa com vistas a abranger campos anteriormente não fiscalizados, e essa tendência de expansão existe até os dias atuais, haja vista o constante aumento da complexidade dos atos delitivos e pelo desenvolvimento de formas de atuação criminosa cada vez mais intrincadas e globalizadas.

2.5.2.3 Obrigações administrativas - artigos 10 e 11

Os capítulos VI e VII da Lei de Lavagem de Dinheiro instituem obrigações administrativas aos entes supervisionados elencados em seu artigo 9, conforme alhures explicitado.

O texto legal prevê, em seus artigos 10 e 10-A, os deveres de identificação de clientes (*know your client*) e manutenção de registros, de acordo com as especificidades de instruções emanadas das autoridades competentes. Portanto, às entidades e aos profissionais atuantes nos setores obrigados, são impostos os deveres de, entre outros, identificação de clientes, de criação e de manutenção de cadastros e registros dos clientes e das transações que ultrapassem os limites previstos pelas autoridades competentes, além de cadastrar-se e manter seu

envolvam grande volume de recursos em espécie; XIII - as juntas comerciais e os registros públicos; XIV - as pessoas físicas ou jurídicas que prestem, mesmo que eventualmente, serviços de assessoria, consultoria, contabilidade, auditoria, aconselhamento ou assistência, de qualquer natureza, em operações: a) de compra e venda de imóveis, estabelecimentos comerciais ou industriais ou participações societárias de qualquer natureza; b) de gestão de fundos, valores mobiliários ou outros ativos; c) de abertura ou gestão de contas bancárias, de poupança, investimento ou de valores mobiliários; d) de criação, exploração ou gestão de sociedades de qualquer natureza, fundações, fundos fiduciários ou estruturas análogas; e) financeiras, societárias ou imobiliárias; e f) de alienação ou aquisição de direitos sobre contratos relacionados a atividades desportivas ou artísticas profissionais; XV - pessoas físicas ou jurídicas que atuem na promoção, intermediação, comercialização, agenciamento ou negociação de direitos de transferência de atletas, artistas ou feiras, exposições ou eventos similares; XVI - as empresas de transporte e guarda de valores; XVII - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem bens de alto valor de origem rural ou animal ou intermediem a sua comercialização; XVIII - as dependências no exterior das entidades mencionadas neste artigo, por meio de sua matriz no Brasil, relativamente a residentes no País; e XIX - as prestadoras de serviços de ativos virtuais". BRASIL, 1998.

respectivo registro atualizado junto ao órgão regulador ou fiscalizador de seu setor econômico e, na falta deste, no Coaf, conforme as condições estabelecidas¹¹.

Além disso, o artigo 10 prevê o dever de integridade e compliance, por meio da adoção de políticas, de procedimentos e de controles internos, compatíveis com seu porte e volume de operações conduzidas, de modo que possam atender às demais imposições legais prescritas aos entes obrigados.

Adiante, os artigos 11 e 11-A instituem deveres relacionados à comunicação de operações financeiras. Assim sendo, as pessoas físicas e jurídicas obrigadas ao cumprimento da LLD possuem o dever de comunicar às autoridades competentes caso a caso sobre a ocorrência de movimentações que ultrapassem os limites fixados e as transações efetuadas ou propostas que representem indício da ocorrência de lavagem de dinheiro. Ademais, há também o dever de realizar comunicações de não-ocorrência, as quais informam sobre a inexistência de operações passíveis de serem comunicadas como um possível indício de ilícitos legalmente previstos¹².

¹¹ "Artigo 10 - As pessoas referidas no artigo 9: I - identificarão seus clientes e manterão cadastro atualizado, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes; II - manterão registro de toda transação em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ativos virtuais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por esta expedidas; III - deverão adotar políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com seu porte e volume de operações, que lhes permitam atender ao disposto neste artigo e no art. 11, na forma disciplinada pelos órgãos competentes; IV - deverão cadastrar-se e manter seu cadastro atualizado no órgão regulador ou fiscalizador e, na falta deste, no Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), na forma e condições por eles estabelecidas; V - deverão atender às requisições formuladas pelo Coaf na periodicidade, forma e condições por ele estabelecidas, cabendo-lhe preservar, nos termos da lei, o sigilo das informações prestadas. § 1º Na hipótese de o cliente constituir-se em pessoa jurídica, a identificação referida no inciso I deste artigo deverá abranger as pessoas físicas autorizadas a representá-la, bem como seus proprietários. § 2º Os cadastros e registros referidos nos incisos I e II deste artigo deverão ser conservados durante o período mínimo de cinco anos a partir do encerramento da conta ou da conclusão da transação, prazo este que poderá ser ampliado pela autoridade competente. § 3º O registro referido no inciso II deste artigo será efetuado também quando a pessoa física ou jurídica, seus entes ligados, houver realizado, em um mesmo mês-calendário, operações com uma mesma pessoa, conglomerado ou grupo que, em seu conjunto, ultrapassem o limite fixado pela autoridade competente. Artigo 10-A - O Banco Central manterá registro centralizado formando o cadastro geral de correntistas e clientes de instituições financeiras, bem como de seus procuradores." BRASIL, 1998.

¹² "Artigo 11 - As pessoas referidas no artigo 9: I - dispensarão especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta Lei, ou com eles relacionar-se; II - deverão comunicar ao Coaf, abstendo-se de dar ciência de tal ato a qualquer pessoa, inclusive àquela à qual se refira a informação, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, a proposta ou realização: a) de todas as transações referidas no inciso II do art. 10, acompanhadas da identificação de que trata o inciso I do mencionado artigo; e b) das operações referidas no inciso I; III - deverão comunicar ao órgão regulador ou fiscalizador da sua atividade ou, na sua falta, ao Coaf, na periodicidade, forma e condições por eles estabelecidas, a não ocorrência de propostas, transações ou operações passíveis de serem comunicadas nos termos do inciso II. § 1º As autoridades competentes, nas instruções referidas no inciso I deste artigo, elaborarão relação de operações que, por suas características, no que se refere às partes envolvidas, valores, forma de realização, instrumentos utilizados, ou pela falta de fundamento econômico ou legal, possam configurar a hipótese nele prevista. § 2º As comunicações de boa-fé, feitas na forma prevista neste artigo, não acarretarão responsabilidade civil ou administrativa. § 3º O Coaf disponibilizará as comunicações recebidas com base no inciso II do caput aos respectivos órgãos responsáveis pela regulação ou fiscalização das pessoas a que se refere o artigo 9. Artigo 11-A - As transferências internacionais e os saques em espécie deverão ser previamente

2.5.2.4 Responsabilidades administrativas - artigo 12

Em contraponto às obrigações administrativas previstas na Lei de Lavagem de Dinheiro, no seu Capítulo VIII, artigo 12, há a possibilidade de responsabilização administrativa em caso de descumprimento das normas. Assim, para as pessoas sujeitas aos mecanismos de controle da norma, devidamente elencadas em seu artigo 9, há um leque de sanções possíveis a serem aplicadas pelas autoridades competentes, de forma cumulativa ou não¹³.

É cediço, portanto, que a LLD simultaneamente determina e cria uma série de obrigações e deveres a serem estritamente cumpridos por aqueles sujeitos aos seus mecanismos de controle e, com vistas a robustecer o nível de exigência com relação aos mesmos, prevê penalidades a serem aplicadas em caso de descumprimento ou não conformidade. Nota-se um sistema de contrapontos, no qual, de um lado, há imposição de obrigações administrativas e, do outro, responsabilidades administrativas possivelmente aplicáveis com rigor impositivo bastante elevado.

comunicados à instituição financeira, nos termos, limites, prazos e condições fixados pelo Banco Central do Brasil." BRASIL, 1998.

¹³ "Artigo 12 - Às pessoas referidas no artigo 9, bem como aos administradores das pessoas jurídicas, que deixem de cumprir as obrigações previstas nos artigos 10 e 11 serão aplicadas, cumulativamente ou não, pelas autoridades competentes, as seguintes sanções: I - advertência; II - multa pecuniária variável não superior: a) ao dobro do valor da operação; b) ao dobro do lucro real obtido ou que presumivelmente seria obtido pela realização da operação; ou c) ao valor de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais); III - inabilitação temporária, pelo prazo de até dez anos, para o exercício do cargo de administrador das pessoas jurídicas referidas no art. 9º; IV - cassação ou suspensão da autorização para o exercício de atividade, operação ou funcionamento. § 1º A pena de advertência será aplicada por irregularidade no cumprimento das instruções referidas nos incisos I e II do artigo 10. § 2º A multa será aplicada sempre que as pessoas referidas no art. 9º, por culpa ou dolo: I - deixarem de sanar as irregularidades objeto de advertência, no prazo assinalado pela autoridade competente; II - não cumprirem o disposto nos incisos I a IV do artigo 10; III - deixarem de atender, no prazo estabelecido, a requisição formulada nos termos do inciso V do artigo 10; IV - descumprirem a vedação ou deixarem de fazer a comunicação a que se refere o artigo 11. § 3º A inabilitação temporária será aplicada quando forem verificadas infrações graves quanto ao cumprimento das obrigações constantes desta Lei ou quando ocorrer reincidência específica, devidamente caracterizada em transgressões anteriormente punidas com multa. § 4º A cassação da autorização será aplicada nos casos de reincidência específica de infrações anteriormente punidas com a pena prevista no inciso III do caput deste artigo. Art. 12-A. Ato do Poder Executivo federal regulamentará a disciplina e o funcionamento do Cadastro Nacional de Pessoas Expostas Politicamente (CNPEP), disponibilizado pelo Portal da Transparência. § 1º Os órgãos e as entidades de quaisquer Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão encaminhar ao gestor CNPEP, na forma e na periodicidade definidas no regulamento de que trata o caput deste artigo, informações atualizadas sobre seus integrantes ou ex-integrantes classificados como pessoas expostas politicamente (PEPs) na legislação e regulação vigentes. § 2º As pessoas referidas no art. 9º desta Lei incluirão consulta ao CNPEP entre seus procedimentos para cumprimento das obrigações previstas nos arts. 10 e 11 desta Lei, sem prejuízo de outras diligências exigidas na forma da legislação. § 3º O órgão gestor do CNPEP indicará em transparência ativa, pela internet, órgãos e entidades que deixem de cumprir a obrigação prevista no § 1º deste artigo." BRASIL, 1998.

2.6 Unidades de Inteligência Financeira (UIF)

Consoante elucidado nos subcapítulos antecedentes, o processo da lavagem de dinheiro é notadamente complexo, dinâmico e suscetível a constantes aprimoramentos e reconfigurações por parte dos agentes criminosos. Não por acaso, desde o advento dos primeiros instrumentos jurídicos específicos para o tema, os esforços e as formas de cooperação, nacionais e internacionais, direcionados ao reforço e robustecimento das políticas de combate e repressão, são contínuos e ininterruptos.

É nesse cenário que desponta a criação de sistemas sofisticados de inteligência financeira, os quais são configurados e ordenados de forma a desenvolver atividades de elevado nível de sofisticação. O monitoramento de informações, a sistematização e a análise de dados, a geração e a posterior disseminação de relatórios figuram como exemplos de estratégias utilizadas para localizar e reconhecer atos de lavagem de dinheiro, todos eles desempenhados por equipes e profissionais de qualificação e nível técnico aprofundados¹⁴.

À vista disso, diversos países pelo mundo criaram suas respectivas UIFs, com atribuições direcionadas para o recebimento e para a análise de informações sobre atividades relacionadas às práticas de lavagem de dinheiro e outros delitos de natureza financeira. Evidente que, a variar conforme o país, as UIFs possuem conformações e desígnios distintos, existindo 3 espécies possíveis: judiciais, coercitivas e administrativas, além da possibilidade de existir UIFs de caráter híbrido, com elementos de mais de uma espécie.

Em uma breve síntese, as Unidades de Inteligência Financeira judiciais são caracterizadas por sua natureza persecutória penal e, em geral, existem em países e jurisdições nas quais o Ministério Público é parte integrante do Poder Judiciário. Assim, o próprio órgão responsável pela acusação e pela condução dos processos detém os instrumentos e atributos de acompanhar e receber informações sobre pessoas e operações suspeitas. Já as de natureza coercitiva possuem caráter exclusivamente administrativo, porém podem determinar medidas preventivas como sequestro de bens e suspensão de transações. Ou seja, não possuem nenhum tipo de caráter acusatório ou processual.

Por sua vez, o terceiro tipo, as UIFs administrativas, possuem atribuição única e exclusiva de inteligência financeira. Deste modo, reúnem, sistematizam e disseminam

¹⁴ Corroborando ainda mais esta informação o fato de que a Recomendação nº 39 do Gafi, específica para os padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa, dispõe sobre o estabelecimento, por parte dos países, de uma UIF, a qual deve ser capaz de obter informações adicionais das entidades comunicantes e ter acesso rápido a dados financeiros, administrativos e de investigações que necessite para conduzir suas funções de forma adequada.

informações sobre operações com caráter potencialmente ilegais ou atípicos, sem possuir nenhum poder ou autonomia para determinar medidas coercitivas ou iniciar processos judiciais.

Assim, o Coaf, que corresponde à UIF brasileira, é caracterizado por ser de espécie administrativa.

A seguir, serão pormenorizados e profundamente analisados todos os aspectos, atributos, características, informações e metodologias de atuação referentes ao Coaf.

3. O CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (COAF)

Como já mencionado, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras é a Unidade de Inteligência Financeira do Brasil, autoridade e figura central do sistema de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP).

Criado pela Lei de Lavagem de Dinheiro, e posteriormente reestruturado pela Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020, o Coaf é dotado de autonomia técnica e operacional, com atuação por todo o território nacional, e vincula-se administrativamente ao BCB.

Dentre suas competências, figuram: (i) receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas; (ii) produzir e gerir informações de inteligência financeira para a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro; (iii) comunicar às autoridades competentes as situações em que concluir pela existência de crimes de lavagem, ocultação de bens, direitos e valores, de fundados indícios de sua prática ou de qualquer outro ilícito; e (iv) 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.

Além disto, ao Coaf também compete regulamentar o cumprimento dos deveres previstos nos artigos 10 e 11 da LLD, em relação às pessoas diretamente sujeitas à sua supervisão na forma do artigo 14, §1º, bem como aplicar as sanções previstas quando constatado o seu descumprimento.

Ao Coaf, é atribuída ainda a competência de promover interlocução institucional com órgãos e entidades nacionais, estrangeiros e internacionais que detenham conexão com suas atividades. Nesse sentido, dispõe o artigo 3, inciso II, da LLD, “promover a interlocução institucional com órgãos e entidades nacionais, estrangeiros e internacionais que tenham conexão com suas atividades”.

Especificamente, em termos de missão institucional, configura-se como tal produzir inteligência financeira e supervisionar setores econômicos para proteção da sociedade contra a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa. No tocante a sua visão enquanto órgão, constitui-se como uma Unidade de Inteligência Financeira de excelência, renome nacional e internacional, autônoma, efetiva e líder no contínuo aperfeiçoamento do sistema brasileiro de PLD/FTP. Por fim, a respeito dos principais valores institucionais os quais balizam toda sua atuação e coordenação, figuram a ética, a segurança, a impessoalidade, a cooperação, a inovação, a efetividade, a excelência e a responsabilidade socioambiental.

Em termos de constituição, conforme disposto no artigo 2 da Lei nº 13.975/20, o Coaf possui autonomia técnica e operacional e competência para atuar em todo o território nacional, sendo caracterizado e regido pelo modelo administrativo. Desse modo, a UIF corresponde a uma autoridade administrativa, central e independente, a qual recebe e analisa informações provenientes do setor financeiro e de outros setores obrigados, além de dar ciência sobre os fatos suspeitos identificados às autoridades competentes para aplicação da legislação, à luz do artigo 15 da LLD. Destarte, em decorrência de sua natureza eminentemente administrativa, o Coaf realiza trabalho de inteligência financeira, não sendo de sua competência, por exemplo, realizar investigações, bloquear valores, deter pessoas, realizar interrogatórios e outras atividades de natureza persecutória¹⁵.

O Coaf integra o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin),

instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, com o objetivo de integrar as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do Brasil. Corresponde a espaço no que estão reunidos órgãos federais para a troca de informações e conhecimentos de inteligência, além de atuar na proteção de informações sensíveis e estratégicas do Estado brasileiro¹⁶.

E compõe a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla)¹⁷. Também, participa do Conselho Consultivo do Sisbin e do Gabinete de Gestão Integrada (GGI) da Enccla.

¹⁵ Em decorrência do modelo administrativo adotado pelo Coaf, reitera-se que o modelo não conduz qualquer tipo de atividade investigativa. Portanto, é responsável por receber e analisar informações provenientes do setor financeiro e de outros setores obrigados, e posteriormente dar conhecimento sobre os fatos suspeitos identificados às autoridades competentes para a aplicação da Lei, sendo estas as que efetivamente realizam atividades investigativas. Existem, mundo afora, outros modelos de Unidade de Inteligência Financeira nos quais a própria UIF pode conduzir investigações, realizar interrogatórios e outras prerrogativas, mas este não é o caso do Coaf. Portanto, o Coaf não possui competência para instauração de procedimentos de investigação, e as informações dos Relatórios de Inteligência Financeira apenas indicam atipicidades ou indícios para a eventual apuração pelas autoridades competentes.

¹⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/assuntos/sisbi>. Acesso em: 20 maio 2023.

¹⁷ Vide subcapítulo 3.15.1.

No tocante às pessoas diretamente sujeitas à sua supervisão, compete à UIF nacional identificá-las e definir os meios e critérios para envio de comunicações, expedir instruções para a identificação de clientes e manutenção de registros de transações, além de aplicar penas administrativas previstas em lei.

3.1 Estrutura Organizacional

O artigo 4 da Lei nº 13.974/2020 e a Resolução BCB nº 252, de 24 de outubro de 2022, definiram para o Coaf a forma de organização composta pela Presidência e duas principais estruturas - Plenário e o Quadro Técnico.

O Plenário corresponde ao conjunto de Conselheiros, os quais se reúnem periodicamente para deliberar sobre as orientações e as diretrizes estratégicas de atuação propostas pelo Presidente do Coaf. Além disso, também é responsável por aprovar atos normativos e julgar os Processos Administrativos Sancionadores (PAS) de pessoas obrigadas supervisionadas pelo Coaf que tenham infringido a legislação relacionada à PLD/FTP.

A mesma Lei estabeleceu que o Plenário deve ser composto por servidores do quadro efetivo com reputação ilibada e reconhecidos conhecimentos técnicos em matéria de PLD/FTP dos seguintes órgãos: Advocacia-Geral da União (AGU), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Banco Central do Brasil (BCB), Comissão de Valores Monetários (CVM), Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Polícia Federal (PF), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).

Um aspecto bastante singular observado no Coaf é o fato de que não possui um quadro de servidores composto por carreira própria. Ou seja, seu Quadro Técnico é formado por servidores e empregados públicos requisitados de outros órgãos e por ocupantes de cargos em comissão, o que tem permitido, factualmente, a formação de equipes multidisciplinares e multifacetadas, nas quais cada profissional agrega seu conhecimento técnico e sua experiência em áreas específicas.

Em termos de composição, o Quadro Técnico é composto por um Gabinete, uma Coordenação Geral de Gestão de Riscos Institucionais e uma Coordenação Geral de Articulação Institucional. Para além disso, ramifica-se em outras 3 estruturas: (i) Secretaria-Executiva – Coordenação Geral de Desenvolvimento Institucional, Coordenação Geral de

Tecnologia da Informação, Divisão de Atendimento e Divisão de Inovação e Prospecção; (ii) Diretoria de Inteligência Financeira – Coordenação Geral de Inteligência Financeira, Coordenação Geral de Gestão da Informação, Coordenação Geral de Monitoramento e Risco e Coordenação Geral de Operações Especiais; e (iii) Diretoria de Supervisão – Coordenação Geral de Fiscalização e Regulação e Coordenação Geral de Processo Administrativo.

As equipes de trabalho formadas para desempenhar todas as atividades da UIF são responsáveis pelos processos de produção de inteligência financeira e de supervisão de setores obrigados regulados pelo Coaf, bem como pela execução de atividades de articulação institucional em matéria de PLD/FTP e de gestão corporativa, governança e inovação.

Destaca-se, ainda, com forte caráter multidisciplinar e profundidade técnica, a existência de Acordos de Cooperação Técnica (ACT) celebrados com a Polícia Federal (PF), a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e o Banco Central do Brasil, por meio dos quais o Coaf tem recebido servidores e empregados públicos, com a finalidade de capacitação.

3.2 O Coaf e a produção de inteligência financeira

As Unidades de Inteligência Financeira, como um gênero, ocupam posição central na estrutura de prevenção e de combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa de um país. Como consequência, compete às UIFs a execução das atividades nucleares de seu respectivo sistema PLD/FTP, quais sejam o recebimento de comunicações sobre operações suspeitas, a análise tática e sistêmica desse conteúdo e a disseminação dos resultados dos trabalhos conduzidos para as autoridades encarregadas da persecução criminal, quando aplicável.

O Coaf, enquanto UIF brasileira, segue essa exata sistemática. À semelhança de suas congêneres internacionais, compete a ele o exercício da tríplice função de receber, analisar e disseminar informações.

No intuito de expor de modo conciso e minucioso o teor das atividades desempenhadas pelo Coaf, o presente subcapítulo será subdividido em duas partes, distintas entre si a partir da origem das informações recebidas: (i) as comunicações recebidas dos setores obrigados e (ii) as comunicações recebidas de autoridades competentes.

3.3 A tríplice função do Coaf a partir de comunicações recebidas dos setores obrigados

Com relação às comunicações recebidas dos setores obrigados, o Coaf exerce sua tríplice função de receber, analisar e disseminar informações das maneiras a seguir descritas.

3.3.1 Receber

De acordo com o artigo 11, inciso II, alíneas “a” e “b”, da LLD, as comunicações provenientes dos setores obrigados podem ser de 2 tipos¹⁸:

Comunicação de Operação em Espécie (COE): comunicações encaminhadas automaticamente ao Coaf pelos setores obrigados quando seus clientes realizam transações em espécie acima de determinado valor estabelecido em norma. Nesta primeira modalidade, são reportadas operações individuais, sem a necessidade de maiores detalhamentos. Assim, informa sobre o valor da operação, a identificação do titular da conta, a pessoa responsável por efetuar a operação, o proprietário do dinheiro e os dados cadastrais bancários, tais como conta, agência e banco.

Comunicação de Operação Suspeita (COS): comunicações encaminhadas ao Coaf quando os setores obrigados percebem em transações de seus clientes indícios de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo ou de outros ilícitos. Neste segundo tipo de modalidade, as comunicações se definem conforme critérios emanados da lei e de regulamentos aplicáveis. Em geral, o processo que enseja à conclusão pela existência de “motivos razoáveis” para se suspeitar de determinada transação tem início com a implementação de controles, procedimentos e políticas de “conheça seu cliente” (*know your customer* ou *know your client*) e de devida diligência (*due diligence*), conduzidas pelas entidades obrigadas à avaliação do risco de clientes e para o escrutínio contínuo das transações realizadas. As medidas de diligência compreendem, por exemplo, a obtenção de documentação comprobatória da origem dos recursos financeiros utilizados nas transações, na identificação do real beneficiário (*beneficial owner*) da operação e na sua finalidade, além da adequada identificação e qualificação dos clientes.

Outrossim, ainda sobre o recebimento de dados e informações sobre operações específicas fornecidos sobre as pessoas obrigadas, nos termos da legislação aplicável, o Coaf possui o condão de requerer à entidade comunicante, caso pertinente, esclarecimentos ou complementações pontuais, em caráter residual, limitadas aos dados cadastrais ou outros

¹⁸ “Artigo 11 - As pessoas referidas no artigo 9: II - deverão comunicar ao Coaf, abstendo-se de dar ciência de tal ato a qualquer pessoa, inclusive àquela à qual se refira a informação, no prazo de 24 horas, a proposta ou realização: a) de todas as transações referidas no inciso II do artigo 10, acompanhadas da identificação de que trata o inciso I do mencionado artigo; e b) das operações referidas no inciso I.” BRASIL, 1998.

necessários para subsidiar a compreensão da transação informada. Assim, o Coaf não possui legitimidade para requerer aos entes obrigados dados alheios ou mais abrangentes do que o âmbito delimitado pela comunicação originalmente encaminhada.

3.3.2 Analisar

Em seguida, o Coaf desempenha ações que agregam valor à profusão de dados que lhe foram encaminhados pelos procedimentos acima descritos. Nesse sentido, o processo de análise das comunicações enviadas pelos setores obrigados pode se dar de distintas maneiras. Todavia, todas elas estão fundamentadas em uma avaliação do risco das operações e partes envolvidas, de modo a conferir maior objetividade e impessoalidade à gestão e à priorização das análises.

A primeira forma de se iniciar o processo de análise, e a mais significativa em termos numéricos, parte do recebimento de comunicações por meio do Sistema de Controle de Atividades Financeiras (Siscoaf). Uma vez recebidas, as comunicações são submetidas à análise sistêmica conduzida eletronicamente pelo Siscoaf, mediante o uso de regras simples de seleção previamente definidas, a partir da identificação de fatos e fenômenos específicos que, em um primeiro momento, não representam riscos potenciais de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo, de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa ou de outros delitos.

Tais regras, genericamente denominadas de “regras de diferimento automático”, são aplicáveis a operações comunicadas de forma automática e cujas partes apresentam baixo risco associado, ou a comunicações de operações suspeitas que não apresentam detalhamento mínimo da atipicidade identificada. Caso a comunicação em questão se enquadre em alguma dessas regras, é diferida, ou seja, permanece na base de dados do Coaf para posterior consulta, mas não segue para as seguintes etapas do processo de análise.

A segunda etapa corresponde à análise pelo modelo preditivo, baseado em algoritmos, do qual é aplicado às operações não diferidas. Este modelo corresponde ao método estatístico de classificação que seleciona comunicações recebidas para análises individuais, com base na probabilidade de a comunicação recebida conter elementos de risco ou indicativos de possível risco. Trata-se de um modelo supervisionado, visto que foi estruturado com base em análises pretéritas feitas individualmente por membros do Coaf.

Adiante, uma comunicação porventura selecionada pelo modelo preditivo segue para apreciação de maneira individualizada por um dos analistas do Coaf. A distribuição das

comunicações selecionadas é realizada de forma randômica pelo próprio Siscoaf, não sendo possível nenhum tipo de seleção ou pré-triagem¹⁹.

Compete ao analista, então selecionador, realizar o registro em uma matriz de risco das informações coletadas durante as análises conduzidas. Essa matriz estabelece automaticamente o nível de risco da comunicação, somando os pontos atribuídos de cada fator assinalado. Tais fatores podem ser referentes, por exemplo, às regiões geográficas apontadas, à existência de investigações em curso e à forma de movimentação reportada. Por fim, a matriz atribui um risco calculado como baixo, médio ou alto²⁰.

Ressalta-se, portanto, que a análise individualizada corresponde à terceira etapa de seleção. Em caso de risco calculado como médio ou alto, a comunicação em questão, e outras já existentes na base de dados do Coaf sobre os mesmos principais entes envolvidos, originarão um processo eletrônico denominado Caso.

Os Casos são registrados em uma Central de Gerenciamento de Risco e Prioridades (CGRP), que corresponde à lista de todos os Casos até então abertos cuja ordem de distribuição é igualmente estabelecida conforme a pontuação de risco atribuída. Sucessivamente, o Caso é distribuído para análise profunda a cargo de analista distinto, em mais um indicativo da impessoalidade do processo. É nessa etapa que ocorre a elaboração dos Relatórios de Inteligência Financeira, os quais serão apresentados e explicados com maior profundidade no subcapítulo 3.10.

3.3.3 Disseminar

Em seguida, conforme disposto no artigo 15 da LLD, “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”. Por conseguinte, trata-se de um dever legal, e não de uma mera faculdade, devendo ser cumprido com rigor à baila do regime jurídico vigente e aplicável.

Os RIFs são disseminados de forma estrita por meio eletrônico, por intermédio da plataforma do Sistema Eletrônico de Intercâmbio (SEI-C), um dos módulos do Coaf. O SEI-C converte os dados contidos no RIF em um documento unificado, no formato *pdf*, contendo

¹⁹ Destaca-se, aqui, exemplo de momento em que a atividade desempenhada pela UIF é inequivocamente impessoal e sistêmica, isenta de caráter tendencioso ou pré-estabelecido.

²⁰ A Abordagem Baseada no Risco será pormenorizada no subcapítulo 3.12.

elementos de segurança sofisticados e disponíveis exclusivamente para a autoridade destinatária, a qual varia conforme a situação.

Reitera-se, pois, que os RIFs, uma vez elaborados e finalizados, podem ser encaminhados às autoridades competentes para que elas conduzam investigações acerca de eventuais crimes de lavagem de dinheiro, visto que o Coaf não possui atribuição e competência para tal. Esse compartilhamento é um ato rigidamente formalizado e deve ater-se aos procedimentos previstos em atos normativos próprios, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e por meio de instrumentos efetivos de apuração e de reparação de eventuais desvios²¹.

3.4 A tríplice função do Coaf a partir de comunicações recebidas de autoridades competentes

A segunda possibilidade de origem das informações a serem manuseadas pelo Coaf consiste no intercâmbio com autoridades competentes, denominado de “Comunicação de Autoridades Competentes”.

3.4.1 Receber

Nos termos da legislação aplicável, compete ao Coaf “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”²², bem como promover “intercâmbio de informações de inteligência financeira, articulação e cooperação institucional com

²¹ Coaduna para este entendimento o resultado do julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF), no ano de 2019, no RE 1.055.941, o qual foi o *Leading Case* do Tema 990, dotado de repercussão geral. O Recurso Extraordinário envolveu a discussão, à luz dos artigos 5, incisos X e XII, 145, §1º, e 129, inciso VI, da CRFB/88, da possibilidade de compartilhamento com o Ministério Público, para fins penais, dos dados bancários e fiscais do contribuinte, obtidos pela Receita Federal no legítimo exercício de seu dever de fiscalizar, sem autorização prévia do Poder Judiciário. Como resultado, foi fixada a seguinte tese: “1. É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil, que define o lançamento do tributo, com os órgãos de persecução penal para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional. 2. O compartilhamento pela UIF e pela RFB, referente ao item anterior, deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios”. BRASIL. **Voto do Min. Rel. Dias Toffoli, RE 1.055.941, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 20.11.2019.** Supremo Tribunal Federal (STF), 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5213056&numeroProcesso=1055941&classeProcesso=RE&numeroTema=990>. Acesso em: 20 maio 2023.

²² Artigo 14, §2º, LLD.

autoridades pertinentes, inclusive de outros países e de organismos internacionais, na prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo”²³.

Nesse sentido, é igualmente utilizado o Sistema Eletrônico de Intercâmbio, plataforma digital que integra o Siscoaf, em que as autoridades competentes podem comunicar informações sobre investigações em curso. Por exemplo, autoridades como o Ministério Público (MP) e a Polícia Federal (PF) podem registrar dados sobre pessoas investigadas, sobre ilícitos e o *modus operandi* por elas conduzido.

3.4.2 Analisar

Uma vez recebidas as “Comunicações das Autoridades Competentes”, o Siscoaf verifica, em sua base de dados, a existência de informações sobre as pessoas reportadas. Essa mesma base de dados já foi submetida aos procedimentos de prevenção à lavagem de dinheiro implementados pelos entes obrigados e foi selecionada em razão de sua atipicidade, ou por critério de comunicação automática antes que qualquer intercâmbio de informações chegasse.

Após, o Coaf examina se o procedimento de investigação informado pela autoridade competente é válido e se foi descrito o *modus operandi* criminoso investigado. Todos os dados recebidos, após serem confrontados com o conjunto de dados já de posse do Coaf, podem revelar-se expressivos para a devida identificação de fundados indícios da prática do crime de lavagem de dinheiro entre outros.

3.4.3 Disseminar

Concluída a análise, há a elaboração de um RIF, o qual será, na grande maioria dos casos, encaminhado à mesma autoridade originalmente comunicante.

3.5 A inteligência financeira em números

Todas as atribuições exercidas pelo Coaf com vistas à produção de inteligência financeira, em sentido amplo, são fundamentais para o correspondente funcionamento do sistema de PLD/FTP brasileiro. À vista disso, é imprescindível analisar os números atrelados a tais atividades e como eles suscitam o contínuo aprimoramento e o desenvolvimento do sistema.

²³ Decreto nº 9.663, de 2019, Anexo, artigo 9, XI.

No ano de 2022, foram produzidos 13.198 Relatórios de Inteligência Financeira, os quais concretizaram 527.708 comunicações de operações financeiras oriundas dos setores obrigados, relacionadas a 1.500.832 pessoas físicas ou jurídicas.

Em comparação com o ano anterior, verifica-se um substancial aumento em todos os números: em 2021, o Coaf produziu 12.512 RIFs, os quais relacionaram 908.146 pessoas físicas ou jurídicas e consolidaram 479.390 comunicações de operações.

3.6 Comunicações recebidas de setores obrigados

Conforme descrito no subcapítulo 3.3, o Coaf recebe informações dos setores obrigados, definidos na forma no artigo 9 da LLD. Esses setores econômicos possuem a obrigação de informar sobre movimentações financeiras suspeitas de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e da proliferação de armas nucleares conduzidas por seus entes supervisionados.

Assim, as comunicações recebidas pelo Coaf são insumos imprescindíveis para a produção de inteligência financeira, a qual requer esforços contínuos no direcionamento e orientação dos setores obrigados sobre o conteúdo de maior relevância para a atividade²⁴.

Atualmente, a base de dados do Coaf é composta por mais de 42 milhões de comunicações de operações, a qual é arquivada e manejada nos termos descritos nos subcapítulos 3.3 e 3.4, e, desse conjunto informacional, aproximadamente 7,7 milhões foram recebidas apenas no ano de 2022.

3.7 Comunicação de Operação em Espécie (COE)

Com relação à COE e seus respectivos números, no período compreendido entre a criação do Coaf, em 1998, até o final do ano de 2022, foi realizado um total de 32.341.759 COEs por todos os setores econômicos supervisionados pelo Coaf. Apenas para o ano de 2022, consta a realização de 5.761.364 COEs, enquanto que para o ano de 2021, o número total é ligeiramente superior, com 6.188.228 Comunicações de Operação em Espécie realizadas.

Importante pontuar que existe substancial discrepância, entre todos os setores econômicos supervisionados, no volume de operações em espécie comunicadas. O setor de

²⁴ Nessa conjuntura, em 2022, o Coaf promoveu 47 encontros virtuais com instituições obrigadas a comunicar operações, com vistas a melhor condução e elaboração das comunicações de reporte.

comércio de bens de luxo ou de alto valor, por exemplo, figura como líder na realização desse tipo de comunicação, apresentando os números totais de 6.124 e 6.046 para os anos de 2022 e 2021, respectivamente. Em seguida, os outros dois setores econômicos com maior volume de COE realizadas são, em segundo lugar, comércio de joias, pedras e metais preciosos e, logo atrás, em terceiro lugar, fomento comercial (*factoring*).

3.8 Comunicação de Operação Suspeita (COS)

No tocante à COS e seus registros numéricos, igualmente no período compreendido entre 1998 e 2022, foi realizado um total de 10.325.050 por todos os setores econômicos supervisionados pelo Coaf. De forma individual, apenas no ano de 2022, consta a realização de 1.938.204 COS e, para o ano de 2021, o total de 1.270.064, resultando-se, portanto, um aumento do número de comunicações de um ano para o outro.

Tal qual verificado no âmbito da COE, também é possível notar a existência de inequívoca discrepância entre todos os setores econômicos supervisionados, no tocante do volume de operações em espécie comunicadas. Novamente, o setor de bens de luxo ou de alto valor apresenta o maior número de comunicações, 9.212 em 2022 e 4.530 em 2021. Logo após, os outros dois setores econômicos com o maior montante de COS realizadas são, em segundo lugar, fomento comercial (*factoring*) e, seguidamente, comércio de joias, pedras e metais preciosos.

3.9 Intercâmbio com autoridades competentes

A cooperação e a troca de informações com outras autoridades e entes nacionais são indispensáveis para embasar e viabilizar ações coordenadas e eficientes na prevenção e no combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa. Ora, é manifesto que o Coaf enquanto figura central do sistema PLD/FTP brasileiro seja o principal agente responsável na estruturação e na organização do intercâmbio entre todas as autoridades competentes envolvidas.

As informações sobre fundados indícios da prática do crime de lavagem de dinheiro devem ser prontamente apresentadas pela respectiva autoridade competente, na forma de uma “Comunicação de Autoridade Competente”, indicando a natureza do procedimento instaurado e o número do mesmo, além dos indícios elucidativos da ocorrência do ilícito em questão, bem como a identificação das pessoas envolvidas. São exemplos de autoridades competentes

aptas a realizar esse intercâmbio informacional a PF, a CGU, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Procuradoria-Geral da República (PGR).

No ano de 2022, foi realizado um total de 18.951 intercâmbios de informações com autoridades nacionais por meio do SEI-C, cujo acesso é realizado mediante certificação digital. Esse número total é superior ao dos anos anteriores, os quais foram da ordem de 15.461 em 2021 e 12.452 em 2020. Ou seja, verifica-se a tendência de contínuo aumento do número de intercâmbio de informações com outras autoridades nacionais, o que é bastante positivo sob o espectro da colaboração institucional e do fortalecimento do sistema PLF/FTP como um todo.

Para além do intercâmbio de informações com autoridades nacionais, é também bastante expressiva a troca realizada com autoridades e entidades internacionais, com especial destaque para as demais UIFs integrantes do Grupo Egmont²⁵. Para tanto, a UIF estrangeira deve estar autorizada por lei a trocar informações de inteligência financeira com suas congêneres e possuir medidas protetivas, tais como disposições de confidencialidade e sigilo que assegurem trocas de informações em conformidade com as suas obrigações e de acordo com os princípios fundamentais, nacionais e internacionais. Importante ressaltar que as informações trocadas entre as UIFs não podem ser utilizadas por outras instituições que delas são destinatárias sem o consentimento prévio e formal da UIF requerida.

Em termos numéricos, no ano de 2022, foram realizados 383 intercâmbios de informações com outras UIFs, distribuídas por todos os continentes do globo. Essas trocas envolvem tanto o envio quanto o recebimento de informações e podem ser realizadas de forma espontânea ou em um intercâmbio propriamente dito, do qual é formalmente solicitado. Destaca-se que a Europa desponta como continente com o qual há o maior volume de trocas, 287 no total, seguido pela América do Sul, com 41, e pela América Central/Caribe, com 19 trocas.

No ano de 2021, o número total de intercâmbios foi ligeiramente inferior, 366. Neste mesmo ano, a Europa também foi o continente com o qual foi realizado o maior volume de trocas, 230 no total, seguido, em segundo lugar, pela América do Sul, com 36 no total, e em terceiro lugar pela América do Norte, com 35 no total.

3.10 Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs)

²⁵ Vide subcapítulo 3.15.2.

Após a realização das funções de recebimento e análise de informações, em estrito cumprimento dos seus desígnios legalmente atribuídos, os resultados obtidos, casos indicativos da existência de fundados indícios do cometimento de crimes de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo, de financiamento da proliferação de armas de e destruição em massa ou de outros delitos, conforme previsto no artigo 15 da LLD, suscita a elaboração de um Relatório de Inteligência Financeira (RIF)²⁶.

Os RIFs são, então, encaminhados às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis. Trata-se de um dever legal e não de uma mera faculdade, o qual deve ser cumprido à luz do regime jurídico aplicável. Os RIFs são exclusivamente disseminados por meio do SEI-C, que converte as informações contidas no relatório em um documento unificado, com elementos de segurança específicos e disponível para acesso apenas para a autoridade destinatária²⁷.

É imprescindível ressaltar que todas as informações contidas em um RIF são eminentemente de inteligência financeira e protegidas por sigilo fiscal. O dever de proteção desse sigilo incube não apenas ao Coaf, mas é igualmente transferido às autoridades destinatárias. Ademais, tais informações não constituem, de modo algum, provas de ilícitos, mas de indícios que devem ser adequadamente investigados pelas autoridades competentes.

Compõem o grupo de possíveis destinatários dos RIFs produzidos pelo Coaf, a título de exemplo, as autoridades que integram o corpo de instituições como o MP, a Polícia Federal, a Polícia Civil (PC), a Receita Federal do Brasil (RFB) e UIFs estrangeiras.

É possível afirmar, de maneira concisa, que os RIFs correspondem ao resultado da gestão de todas as informações recebidas pelo Coaf. Representam, portanto, documentos aptos a descrever operações e fundamentar as razões pelas quais a UIF os classifica como suspeitas de lavagem de dinheiro, somente podendo ser compartilhado com outras autoridades públicas após a análise de um comitê composto pelo analista responsável pela elaboração do relatório e outros servidores do órgão. Reitera-se, ainda, a rigidez procedimental a ser observada na elaboração dos relatórios, os quais não podem, de modo algum, ser confeccionados fora dos parâmetros objetivos existentes. É rigorosa a jurisprudência da Suprema Corte neste sentido, por ser

²⁶ “Artigo 15 - 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.” BRASIL, 1998.

²⁷ O Coaf cumpre rigorosamente as regras relativas ao foro especial por prerrogativa de função ao encaminhar os Relatórios de Inteligência Financeira às autoridades competentes.

extremamente importante enfatizar, ainda, a absoluta e intransponível impossibilidade de geração de RIF por encomenda (fishing expedition) contra cidadãos que não estejam sob investigação criminal de qualquer natureza ou em relação aos quais não haja alerta já emitido de ofício pela unidade de inteligência com fundamento na análise de informações contidas em sua base de dados²⁸.

Por outro lado, no tocante às autoridades investigativas, reitera-se que estas não podem e não estão autorizadas a acessar diretamente a base de dados do Coaf. A lei, ao assentar as regras de comunicação de informações sobre transações suspeitas das pessoas obrigadas ao Coaf, igualmente limita seu acesso e manejo por essa mesma instituição, que detém autonomia para definir quais dados serão disseminados e de que forma isso se dará.

Essa previsão decorre do direito à autodeterminação informativa, o qual limita o uso dos dados pessoais de posse do Estado a finalidades legalmente previstas. Nessa conjuntura, as UIFs recebem informações não acuradas por parte dos entes obrigados, para então analisá-las e elaborar relatórios específicos, em observância aos procedimentos e aos critérios objetivos existentes. Assim, as informações recebidas originalmente, em caráter “bruto”, não podem ser compartilhadas com terceiros, em especial com entidades repressivas e com aptidão persecutória, sem um reconhecimento prévio que elucide a maneira pela qual poderá ser apresentada e disseminada.

3.10.1 RIFs - análises numéricas

Em termos numéricos, os RIFs produzidos no ano de 2022 totalizam 13.198, o que corresponde ao maior número da série histórica, iniciada a partir do ano de 2008. Os anos imediatamente anteriores apresentam, de igual modo, a tendência de crescimento quando comparados aos anos anteriores: em 2021, foram produzidos o total de 12.512 RIFs, e em 2020, 11.693 RIFs.

Associado a isso, com relação à quantidade de comunicações consolidadas nos RIFs disseminados e o número de pessoas a elas relacionadas, verifica-se também um padrão de crescimento em termos totais. Em 2022, um total de 527.708 comunicações foram consolidadas, as quais envolveram o número de 1.500.832 pessoas. Já em 2021, os valores são de 479.360 comunicações consolidadas e 908.146 pessoas envolvidas. Por fim, em 2020, 459.390 comunicações consolidadas e 685.526 pessoas envolvidas.

²⁸ BRASIL. Voto do Min. Rel. Dias Toffoli, RE 1.055.941, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 20.11.2019. Supremo Tribunal Federal (STF), 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5213056&numeroProcesso=1055941&classeProcesso=RE&numeroTema=990>. Acesso em: 20 maio 2023.

Igualmente, também no tocante aos RIFs, existe a possibilidade de encaminhamento para autoridades de distintas unidades da federação, e até mesmo para o exterior. Ou seja, Unidades de Inteligência Financeira estrangeiras, o que tonifica ainda mais as formas de atuação e de compartilhamento de dados do Coaf. Em 2022, verificou-se um total de 13.809 difusões de RIFs para outras localidades, das quais 62 foram remetidas ao exterior e as demais para outros estados brasileiros. Já em 2021, foram difundidos 15.061 RIFs para outras localidades, sendo 76 para o exterior e os demais em âmbito nacional.

Todos os índices e números acima mencionados demonstram o crescimento e o maior volume de resultados obtidos a partir dos trabalhos conduzidos pelo Coaf, os quais envolvem, também, a coparticipação de outros agentes e instituições. Por conseguinte, é correto afirmar que nos últimos anos, as atividades desempenhadas têm alcançado resultados expressivos e gradualmente maiores, que se convertem em benefícios para o sistema financeiro brasileiro, além de possibilitar maior inserção e participação internacional do Brasil em matéria de PLD/FTP.

3.11 O Coaf e a atividade de supervisão

As atividades de supervisão conduzidas pelo Coaf compreendem a regulação, a fiscalização e a aplicação de sanções administrativas em matéria PLD/FTP. Na forma do artigo 14, §1º, da LLD, tais atividades alcançam diretamente os entes de setores obrigados listados no artigo 9 da mesma norma, para os quais inexistia entidade ou órgão próprio que disponha de competência para os desígnios de fiscalização ou de regulação. Ademais, abrangem igualmente iniciativas de interlocução institucional relacionadas a outros *players* do sistema de PLD/FTP.

Regulação: no íterim de sua atividade como órgão regulador, o Coaf edita normas direcionadas a disciplinar deveres PLD/FTP para os setores que se mantenham diretamente sob a sua supervisão. Além disso, promove a interlocução institucional em matéria de PLD/FTP e presta apoio técnico a outras instituições e autoridades em matéria de regulação de deveres PLD/FTP.

Atualmente, o Coaf disciplina e regula os deveres PLD/FTP dos seguintes setores obrigados: (i) fomento mercantil (*factoring*); (ii) comércio de joias, pedras e metais preciosos; (iii) comércio de bens de luxo ou de alto valor; e (iv) promoção, intermediação, comercialização, agenciamento ou negociação de direitos de transferência de atletas ou artistas.

Nesse espectro regulador, os entes sujeitos diretamente à supervisão da UIF devem ater-se aos seus deveres PLD/FTP relacionados: (i) cadastramento no Coaf; (ii) identificação e manutenção de cadastro de clientes; (iii) registro de operações; (iv) atendimento a requisições do Coaf; (v) encaminhamento de comunicações devidas ao Coaf; e (vi) adoção de políticas, procedimentos e controles internos voltados a assegurar o cumprimento do conjunto de deveres PLD/FTP na forma dos artigos 10 e 11 da LLD.

As atividades de regulação são sistematizadas e organizadas em um conjunto de normas básicas, elaboradas e publicadas pelo Coaf, com vistas a cada um dos setores sujeitos à sua supervisão, as quais são complementadas por outros normativos com maior grau de detalhamento sobre procedimentos e controles nelas regulamentados²⁹.

Evidente que o adequado e devido desempenho das atividades de regulação requer constante aprimoramento e renovação dos normativos utilizados para tal. Nesta lógica, o Coaf avalia de modo permanente a adequação e a pertinência de suas normas PLD/FTP, com vistas a manter seu aparato normativo e regulatório em constante processo de aprimoramento, inclusive mediante a especificação de novos sinais de alerta a serem perquiridos pelos entes dos setores obrigados à sua supervisão. Ademais, a colaboração e união de esforços com outras instituições e autoridades em matéria PLD/FTP também são amplamente adotados para requintar a efetividade do sistema PLD/FTP como um todo.

Fiscalização: em termos de atividade de fiscalização, a UIF não se limita a identificar infrações ou desvios de conduta que devam ser punidos, mas adota enfoque preventivo direcionado a evitar que os setores diretamente submetidos à sua supervisão sejam utilizados na prática de crimes previstos na LLD ou de outros delitos correlatos. Suscitar a conscientização e o compromisso dos setores obrigados em relação ao seu papel no sistema PLD/FTP é, portanto, um relevante desígnio no espectro das ações de fiscalização do Coaf.

À vista disso, o Coaf difunde alertas entre os entes supervisionados quanto às hipóteses indicativas de operações atípicas que, por suas características (partes envolvidas,

²⁹ Para elucidar as normas vigentes aplicáveis a cada um dos setores sujeitos à atividade de supervisão do Coaf, importa mencionar: (i) Resolução Coaf nº 41, de 8 de agosto de 2022, que dispõe sobre o cumprimento dos deveres de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa - PLD/FTP - legalmente atribuídos a empresas de fomento comercial ou mercantil (*factoring*); (ii) Resolução Coaf nº 23, de 20 de dezembro de 2012, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas pessoas físicas ou jurídicas que comercializam joias, pedras e metais preciosos; (iii) Resolução Coaf nº 25, de 16 de janeiro de 2013, dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas pessoas físicas ou jurídicas que comercializem bens de luxo ou de alto valor ou intermedeiem a sua comercialização; e (iv) Resolução Coaf nº 30, de 4 de maio de 2018, dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas físicas ou jurídicas que atuem na promoção, intermediação, comercialização, agenciamento ou negociação de direitos de transferência de atletas ou artistas. Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/normas-1?b_start:int=0. Acesso em: 6 jun. 2023.

valores, frequência, falta de fundamento legal ou econômico) possam eventualmente indicar infração penal, devendo por isso ser comunicadas ao Coaf nos prazos e nas condições especificadas na legislação vigente.

Importante pontuar que o contingente de pessoas obrigadas à supervisão do Coaf, os quais não possuem entidade ou órgão próprio como supervisor, é bastante considerável. Em termos numéricos, segundo os dados mais atualizados, em dezembro de 2022, um total de 18.329 pessoas obrigadas mantinham cadastro ativo no Coaf. Esse número está contido em um sistema macro composto por mais de 200 mil pessoas do gênero que, embora não tenham se cadastrado, possam eventualmente estar sujeitas à supervisão do Coaf.

Portanto, considerando o agigantado universo fiscalizável, a UIF tem adotado estratégias e métodos para subsidiar sua atividade. Por exemplo, a intensificação das abordagens baseadas em risco e do uso de ferramentas tecnológicas, como o desenvolvimento de sistemas computacionais. Assim, simultaneamente, dois objetivos têm sido alcançados: priorizar ações de fiscalização sobre pessoas obrigadas que detenham maior risco PLD/FTP e manter a presença do Coaf junto aos setores diretamente sujeitos à sua supervisão.

Ainda nesse sentido, a área de fiscalização do Coaf vem desempenhando uma série de ações nessa linha estratégica nos anos recentes. São exemplos, as articulações com áreas internas dedicadas ao desenvolvimento de soluções tecnológicas, parcerias com instituições acadêmicas e um ciclo de atividades sistematicamente planejado com base em matriz de risco da supervisão.

Supervisão: no que diz respeito às atividades de supervisão exercidas pelo Coaf, é imperioso ressaltar que foi adotado modelo conceitual com vistas a intensificar a aderência das suas atividades de supervisão à Abordagem Baseada no Risco, em consonância com as disposições da Recomendação nº 1 do Gafi³⁰. O modelo adotado pressupõe os seguintes aspectos estruturais: Avaliação Nacional de Risco (ANR)³¹, avaliação setorial de vulnerabilidades e matriz de riscos da supervisão.

No ano de 2019, a UIF conduziu sua primeira avaliação setorial de vulnerabilidades, de modo a abranger os setores diretamente sujeitos à sua supervisão. Para tal, considerou características próprias dos setores e controles aplicados e estimou níveis de probabilidade e de impacto sobre o sistema PLD/FTP. Os resultados obtidos subsidiaram a concepção da

³⁰ Vide subcapítulo 3.12.

³¹ A ANR será oportunamente descrita no subcapítulo 3.15.1.

ANR, concluída posteriormente em 2021 sob a coordenação do Coaf³², bem como a priorização das ações de fiscalização na matriz de riscos adotada pela supervisão.

3.12 Notas sobre a Abordagem Baseada no Risco (ABR)

Consoante mencionado acima, a adoção e implementação de formas e metodologias de atuação atinentes a uma abordagem baseada em riscos é um aspecto bastante relevante a ser considerado quando analisadas as ações desempenhadas pelo Coaf como um todo.

Desse modo, a partir das disposições enunciadas pelo Gafi, as quais norteiam e auxiliam os países membro, sendo este o caso do Brasil, são conduzidas ações para o estabelecimento de padrões e promoção de medidas legais, regulatórias e operacionais direcionadas a PLD/FTP, além de outros riscos à lisura de seus sistemas financeiros.

De maneira sucinta, ao promover Abordagem Baseada no Risco, é apontada a necessidade de compreensão precisa dos riscos de lavagem de dinheiro enfrentados por cada país, e posterior adaptação de seus sistemas internos de combate e de prevenção para as especificidades identificadas e mapeadas. Necessário, portanto, implementar medidas mais rígidas para setores nos quais os riscos sejam maiores, e mais simples onde forem menores. Ora, a adaptação e o manejo das inúmeras modalidades de diligências preventivas possibilita o direcionamento mais eficaz dos recursos internos disponíveis, sejam eles humanos, financeiros, organizacionais ou técnicos. Ademais, é evidente que uma boa organização interna, por meio da implementação da abordagem baseada em riscos, configura o sistema PLD/FTP de maneira mais eficiente, barata e célere.

Especificamente com relação à Recomendação nº 1 do Gafi, maior propulsora da metodologia de análise aqui em comento, convém tecer breves considerações³³.

A referida Recomendação pontua que os países devem identificar, avaliar e compreender os seus respectivos riscos e níveis de sujeição às formas de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo, para então adotar medidas sobre eles, inclusive designando uma autoridade específica ou mecanismo para coordenar as atividades de avaliação e aplicar recursos com vistas a assegurar que os riscos sejam devidamente mitigados.

³² Nesse sentido, o Decreto nº 10.270, de 06 de março de 2020, foi responsável por instituir o Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destrução em Massa.

³³ FATF. **International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation**. FATF, Paris, France, 2012-2023. Disponível em: www.fatf-gafi.org/recommendations.html. Acesso em: 20 maio 2023.

Logo, é evidente que essa abordagem baseada no risco corresponde a fator essencial para aumentar o rigor e a efetividade dos sistemas PLD/FTP adotados pelos países. Permite, de maneira bastante eficaz, a alocação estratégica de recursos por todo o sistema e a implementação das medidas necessárias em todas as instâncias e frentes de atuação.

A partir dessa avaliação abrangente, recomenda-se que cada país implemente uma ABR, com vistas a garantir que as medidas adotadas de PLD/FTP sejam proporcionais, pertinentes e aptas a lidar com os riscos identificados. Dentro desse mecanismo de atuação, estão inseridas as avaliações setoriais, ou seja, por setor econômico, e a construção de matrizes de riscos aptas a avaliar e qualificar cada um deles.

Ao estabelecer de que modo a ABR será implementada em determinados setores econômicos, os países devem considerar a capacidade e a experiência dos envolvidos quanto à prevenção à lavagem de dinheiro e ao combate ao financiamento do terrorismo. Associado a isso, a discricionariedade e a responsabilidade que as instituições financeiras e as profissões não financeiras designadas (APNFDs) recebem, a partir da ABR, são mais apropriadas e pertinentes nos setores de maior capacidade e experiência em matéria de PLD/FTP. Assim, todos os entes submetidos à abordagem baseada no risco devem ser aptos a assegurar e demonstrar que as medidas e as diretrizes implementadas sejam proporcionais aos riscos mapeados, bem como permitem que decisões efetivas sobre a alocação dos recursos envolvidos sejam tomadas.

De modo geral, aos países, é recomendado, quanto a condução de procedimentos de avaliação, que devem ser adotadas medidas apropriadas na identificação e na qualificação dos riscos PLD/FTP. A partir daí, diversas ações são possíveis, tais como: (i) direcionar potenciais mudanças nos sistemas PLD/FTP, inclusive em termos jurídicos, regulatórios e de fiscalização; (ii) auxiliar a alocação e a priorização dos recursos internos conduzidos pelas autoridades competentes; e (iii) disponibilizar as informações obtidas para as avaliações de risco conduzidas por organismos externos e internacionais.

Associado a isso, a condução das análises e a atribuição do nível de risco previsto nas matrizes utilizadas culmina na atribuição de qualificações de alto, médio ou baixo risco. Nessa toada, aplica-se o princípio geral, segundo o qual quando os riscos forem mais altos, os países devem exigir a adoção de medidas reforçadas para administrar e mitigar os mesmos; e quando os riscos forem mais baixos, sejam exigidas medidas simplificadas. De todo modo, é imperioso ressaltar que a periodicidade e a constância com as quais as avaliações de risco são realizadas, e a consequente aplicação da ANR, possibilita que uma mesma atividade tenha seu

nível de risco atribuído modificado, o que exige também a alteração das medidas corretivas e de prevenção exigíveis.

Associado a isso, recomenda-se que os países devem, de igual modo, exigir que as instituições financeiras atuantes em sua jurisdição e APNFDs identifiquem, avaliem, classifiquem e adotem medidas eficazes para mitigar seus riscos PLD/FTP, adotando a mesma metodologia baseada no risco. Os fatores a serem considerados envolvem, mas não se limitam, a clientes, países ou áreas geográficas, produtos, serviços, transações, meios de pagamento e canais de entrega.

Todas as entidades devem, por recomendação, documentar as avaliações conduzidas para subsidiar eventuais demonstrações, além de atualizá-las e possuir subsídios para informar aos órgãos de fiscalização competentes. Aqui, também, a extensão e a natureza de qualquer avaliação de risco devem ser proporcionais à natureza e ao tamanho do negócio, o que pode ora simplificar, ora aprofundar os níveis de exigência avaliativa. Assim, conforme o risco for classificado dentro da matriz utilizada como alto, médio ou baixo, as medidas aplicáveis e exigíveis variam.

Em um momento posterior à condução das análises e dos mapeamentos, as entidades devem, então, implementar políticas, formas de controle e procedimentos internos que permitam que os riscos identificados sejam administrados e mitigados de modo efetivo. Além disso, essas formas de atuação devem ser constantemente aprimoradas e atualizadas em conformidade com a legislação vigente, atendendo às exigências regulatórias locais.

Em consonância com todas as diretrizes aqui apresentadas, o Coaf implementa a ABR de maneira estratégica e em ritmo crescente de aprimoramento. Como resultado, é notável e numericamente demonstrável³⁴ que tanto a atribuição de prioridade às ações de fiscalização sobre pessoas obrigadas, as quais despontam como detentoras de maior risco, quanto a maior força e rigor da atuação de fiscalização atribuídos aos setores supervisionados mais sensíveis, têm apresentado resultados robustos e financeiramente consideráveis.

3.13 Instrumentos de fiscalização empregados pelo Coaf

Em sequência, convém tecer considerações sobre os instrumentos de fiscalização empregados pelo Coaf quanto ao exercício de suas atividades de supervisão em sentido amplo.

³⁴ Vide subcapítulos 3.5, 3.7 e 3.8.

Averiguação Eletrônica de Conformidade (Avec): corresponde ao instrumento eletrônico de fiscalização voltado à avaliação do grau de conformidade de um conjunto amplo de pessoas obrigadas em relação aos seus deveres de PLD/FTP. Os resultados obtidos por meio das Avecs podem ser utilizados tanto na atualização da matriz de riscos da supervisão quanto para o planejamento de abordagens a serem adotadas em futuros trabalhos e medidas preventivas de orientação aos setores supervisionados. Ou seja, são concluídas mediante o envio de recomendação e não resultam na aplicação de sanções. Além disso, as Avecs podem ser conduzidas a partir de um foco temático ou por setor, sendo operacionalizadas por intermédio do Siscoaf, de modo a possibilitar o alcance simultâneo de milhares de pessoas obrigadas e presença ampla junto aos entes.

Partindo para o próximo instrumento, vale mencionar as Averiguações Preliminares, que correspondem a um gênero de instrumento de fiscalização destinado à verificação do cumprimento de deveres de PLD/FTP na esfera de determinada pessoa obrigada, das quais se conjugam em duas espécies, as averiguações objetivas e as amplas.

Averiguação Preliminar Objetiva (APO): corresponde à espécie de instrumento de fiscalização predominantemente desenvolvida em plataforma eletrônica, o Siscoaf, e aplicada para verificar o cumprimento de comandos objetivos previstos na LLD, em situações de menor complexidade e cuja apuração prescinde de aprofundamento. São indícios avaliados, por exemplo, a ausência de (i) cadastro no Coaf - artigo 10, inciso IV, da LLD; e (ii) comunicação de não ocorrência - artigo 11, inciso II, da LLD.

Em termos de conclusão, a APO se dá, em maioria, com o saneamento da eventual infração e/ou ausência de conduta. Ademais, em razão de seu escopo reduzido e da realização por meio de ferramenta automatizada, torna-se possível realizar um maior número de trabalhos de fiscalização por ciclo anual, especialmente em comparação com a quantidade de averiguações amplas em igual período.

Averiguação Preliminar Ampla (APA): corresponde à espécie de instrumento de fiscalização voltado às situações de maior complexidade ou risco. Caracteriza-se pela requisição individualizada de dados e de documentos para análise quanto à conformidade, no âmbito das atividades de determinada pessoa obrigada, em relação a quaisquer dos deveres atribuídos pelos artigos 10 e 11 da LLD. Como conclusão, em geral, há a instauração de PAS. Portanto, por meio das APAs são realizados os trabalhos mais densos e aprofundados, o que demanda maior alocação de recursos e esforços e que reduz o número de trabalhos concluídos em um ciclo anual de fiscalização, com alcance restrito a dezenas de pessoas obrigadas.

O manejo coordenado e estratégico dos distintos instrumentos de fiscalização existentes, em alinhamento com o planejamento anual de atividades baseado em risco adotado, torna possível especificar e priorizar os esforços para que os objetivos nucleares da atividade de supervisão sejam alcançados. O objetivo, não somente dessas ações, mas de toda a atividade de supervisão do Coaf, é alcançar maior efetividade na verificação do cumprimento dos deveres estabelecidos nos artigos 10 e 11 da LLD, na prevenção ao seu descumprimento e na aplicação de sanções, caso pertinente, com base nas informações coletadas. Igualmente, também é possível que haja encaminhamento de subsídios para a atividade de inteligência financeira do Coaf.

3.14 Processo Administrativo Sancionador (PAS)

A aplicação de penalidades administrativas em decorrência de infrações por descumprimento de deveres previstos nos artigos 10 e 11 da LLD, por pessoa diretamente sujeita à supervisão do Coaf, resulta de um Processo Administrativo Sancionador, nos termos dos artigos 12 e 14, §1º, da LLD. O PAS corresponde a um possível instrumento de supervisão, a ser instaurado pela UIF, com devido respeito ao contraditório e à ampla defesa, o qual objetiva promover a apuração conclusiva de fatos que possam ensejar punição administrativa.

Para tanto, compete ao Coaf conduzir, gerir e julgar o acervo de PAS instaurados, o que ocorre mediante a ação do Plenário e de seus membros no processamento e no julgamento dos feitos sancionadores. É também necessária a atuação de componente específico da área de supervisão do Quadro Técnico de servidores, dedicado exclusivamente à gestão do acervo de processos, a prover assessoria técnica para a devida atuação do Plenário e dos membros deste órgão colegiado julgador em matéria de PAS, a secretariar seus trabalhos no particular, a adotar providências direcionadas ao cumprimento de decisões firmadas nos PAS em referência e a consolidar e disseminar a correlata jurisprudência fixada.

Como etapa seguinte, é possível que, concluído o julgamento de PAS no âmbito do Coaf, as partes interessadas apresentem recurso administrativo em relação à decisão proferida ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN), órgão do então Ministério da Economia (ME) que atua como 2ª Instância Recursal Administrativa em relação aos PAS.

3.14.1 Rito processual

Em termos de rito processual, o PAS será instaurado em prazo não superior a 30 dias úteis, contado da ciência da infração, do recebimento das comunicações a que se refere o artigo 11, inciso II, da LLD, ou do conhecimento das conclusões das averiguações preliminares, por despacho fundamentado do Diretor de Supervisão do Coaf.

As intimações referentes ao PAS são realizadas por via postal, com aviso de recebimento, ou, não obtendo êxito a intimação postal, por edital publicado uma única vez no Diário Oficial da União (DOU), contando-se os prazos do recebimento da intimação ou da publicação, a depender do caso.

3.14.2 Etapas processuais

O PAS é composto por sete etapas processuais³⁵:

1) Instauração: uma vez obtida ciência de infração cometida por ente supervisionado pelo Coaf em relação às obrigações previstas na LLD, o Diretor de Supervisão delibera pela instauração do PAS com vistas a apurar a infração identificada, observada a ampla defesa, o contraditório, entre outros princípios.

2) Prazo para Defesa: realizada a intimação sobre a instauração do PAS, ao ente interessado é facultada a apresentação de Defesa no prazo de 15 dias, contados a partir de sua ciência ou enquanto não finalizada a instrução processual.

3) Distribuição: encerrado o prazo para a apresentação da Defesa, a distribuição do PAS é realizada automaticamente entre todos os Conselheiros, observada a ordem da instauração dos feitos.

4) Relatoria: distribuído o PAS, o Conselheiro, designado Relator, elaborará o Relatório, no qual será descrita a cronologia dos fatos e as circunstâncias do processo. Ademais, o Relator designado poderá, caso julgue pertinente, determinar a realização de diligências e a produção de provas de interesse para serem apresentadas em prazo fixado pela autoridade requisitante, sendo-lhe facultado requisitar do acusado novas informações, esclarecimentos ou documentos.

5) Julgamento: recebido o Relatório, o Presidente decide sobre a inclusão do PAS na pauta da sessão de julgamento. O interessado é intimado da realização do julgamento, sendo

³⁵ BRASIL. **Regimento Interno do Coaf**: Portaria nº 330, de 18 de dezembro de 1998, do Ministro de Estado da Fazenda. Brasília: COAF, [1998]. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=26718>. Acesso em: 13 abr. 2023.

facultada a sua presença ou de procurador. Durante a sessão, lê-se o Relatório, confere-se a oportunidade de sustentação oral à parte e é pronunciado o voto do Relator, com a subsequente manifestação dos demais membros do Plenário. O julgamento é concluído com a proclamação do resultado pelo Presidente. Após a publicação da decisão no DOU, em até 15 dias úteis após a sua proclamação, o interessado será intimado da mesma. A decisão proferida pelo Coaf, que em qualquer hipótese será fundamentada, quando for pela existência de infração administrativa, conterà: (i) a especificação dos fatos que constituam a infração apurada e a indicação das providências a serem tomadas pelos responsáveis para fazê-la cessar; (ii) o prazo dentro do qual devem ser iniciadas e concluídas as providências indicadas; e (iii) as sanções aplicadas.

6) Recurso: caso o interessado, uma vez intimado da decisão, queira apresentar recurso, poderá protocolá-lo no Coaf, dirigido ao Presidente do Conselho de Recurso do Sistema Financeiro Nacional, popularmente nomeado de “Conselhinho”, no prazo de 15 dias da ciência da decisão. O recurso interposto deverá conter, obrigatoriamente: (i) o nome do interessado e a qualificação; (ii) os fundamentos de fato e de direito, com a indicação da ilegalidade impugnada; e (iii) o pedido de nova decisão.

7) Execução: intimado o interessado da decisão, a Diretoria de Supervisão acompanhará e adotará todas as providências cabíveis com vistas ao cumprimento da decisão, incluindo o envio para inscrição em Dívida Ativa e demais ações de cobrança.

3.14.3 A atividade de supervisão em números

Até o final do ano de 2022, existiam 18.329 cadastros ativos de pessoas obrigadas diretamente sujeitas à supervisão do Coaf, distribuídos do seguinte modo pelos setores obrigados:

- I. Atletas e artistas: 516 cadastros ativos.
- II. Bens de luxo ou de alto valor: 6.992 cadastros ativos.
- III. Fomento comercial (*factoring*): 5.862 cadastros ativos.
- IV. Joias, pedras e metais preciosos: 4.959 cadastros ativos.

Em termos de análise comparativa, é oportuno comparar os dados numéricos de 2022 com o período anual imediatamente anterior. Portanto, até o final do ano de 2021, existiam 18.685 cadastros ativos associados à condição de pessoa obrigada diretamente sujeita à supervisão do Coaf, distribuídos do seguinte modo pelos setores obrigados:

- I. Atletas e artistas: 493 cadastros ativos.

- II. Bens de luxo ou de alto valor: 7.162 cadastros ativos.
- III. Fomento comercial (*factoring*): 5.997 cadastros ativos.
- IV. Joias, pedras e metais preciosos: 5.033 cadastros ativos.

Verifica-se, portanto, em comparação com o ano de 2022, a ocorrência de uma diminuição no número de cadastros de pessoas obrigadas nas ordens aproximadas de 2,4% referente aos setores de bens de luxo ou de alto valor; 2,3% fomento comercial; e 1,5% joias, pedras e metais preciosos. Por outro lado, nota-se o aumento do número de cadastros para o setor de atletas e artistas na ordem aproximada de 4,4%.

Com relação aos instrumentos de fiscalização empregados pelo Coaf, igualmente até o final do ano de 2022, foram concluídas 25 Averiguações Preliminares Amplas e 223 Averiguações Preliminares Objetivas, o que corresponde a 90% do total de Averiguações Preliminares concluídas em 2022, exemplificando seu maior volume numérico em razão da menor complexidade procedimental.

De acordo com a base de dados do Siscoaf, as Averiguações Preliminares concluídas em 2022 envolveram os segmentos de (i) bens de luxo ou de alto valor – 16 no total; (ii) fomento comercial (*factoring*) – 182 no total; e (iii) joias, pedras e metais preciosos – 50 no total.

Já em termos de Avec, um total de 248 foram concluídas em 2022. Destas, 46 tiveram proposta de instauração de PAS, das quais 23 decorrentes de APA.

3.14.4 Números dos Processos Administrativos Sancionadores (PAS)

A análise dos dados atrelados ao PAS conduzidos pelo Coaf é bastante reveladora em termos de atividades realizadas e resultados alcançados pela UIF, de modo a esclarecer como a atividade sancionadora, levada até a última instância, tem ocorrido no passado recente.

Em 2022, 92% das APAs foram concluídas com proposta de instauração de PAS, ao passo que cerca de 90% das APOs foram encerradas com a correção das inconformidades detectadas. Esse cômputo evidencia a estratégia adotada para supervisão baseada em risco, a qual prioriza o emprego dos recursos em situações de maior impacto e relevância sob a perspectiva da fiscalização.

Como desdobramento, verifica-se a redução da quantidade de PAS instaurados em decorrência de APO, ao mesmo tempo em que os processos adquiriram complexidade por passarem a abranger, na verificação de conformidade, dispositivos da legislação PLD/FTP explorados em toda sua amplitude em procedimento de APA.

Desde a sua criação, em 1998, até o final do ano de 2022, o Coaf instaurou um total de 679 PAS, dos quais 232 para entes supervisionados do setor de fomento comercial (*factoring*); 233 para entes supervisionados do setor de comércio de joias, pedras preciosas e metais preciosos; e 54 para entes supervisionados do antigo setor de assessorias.

O ano que apresenta o maior número é 2016, com o total de 156 PAS instaurados, seguido pelos anos de 2017 e 2018, dos quais foram instaurados 143 e 166 respectivamente. Já para o último ano, 2022, o total de 15 PAS foram instaurados.

Adiante, no que concerne ao número de PAS julgados pelo Coaf, o ano de 2022 apresentou um total de 27 PAS julgados. Deste total, 12 pertencentes ao setor de bens de luxo, 12 ao setor de fomento comercial e 3 ao setor de joias, pedras e metais preciosos. O número de julgamentos concluídos demonstra a maior atenção conferida pelos membros do Plenário à relatoria de casos mais complexos e com maior risco PLD/FTP, em consequência da Abordagem Baseada no Risco, a qual norteia toda a execução das atividades de supervisão conduzidas.

Esse contexto é concomitante a uma metodologia de atuação que prioriza a qualidade da atividade de supervisão, em detrimento do volume, e a consequente tendência de redução do número de PAS julgados anualmente, especialmente quando comparado aos anos anteriores nos quais a ABR não era aplicada com tamanha eficácia.

A título de exemplo, o ano de 2018 figura como aquele no qual houve o maior número total de PAS julgados, 132, seguido em ordem decrescente pelos anos de 2017, com 117, e 2019, com um total de 73.

Outro parâmetro de análise relacionado à atividade de supervisão desempenhada pelo Coaf diz respeito às multas aplicadas e seus respectivos valores. As decisões proferidas pelo Plenário em 2022 resultaram na aplicação de R\$ 4.629.813 em multas a pessoas físicas e jurídicas. Do montante total, em valores aproximados, R\$ 489.000 incidiram sobre o setor de fomento comercial (*factoring*); R\$ 3.700.000 sobre o setor de bens de luxo ou de alto valor; e R\$ 436.000 sobre o setor de joias, pedras e metais preciosos.

Em termos totais históricos, desde o ano de 2006, já foram aplicadas multas pecuniárias no valor total de R\$ 150.900.000. O ano de 2018 desponta, com considerável disparidade, como aquele no qual o valor de multas pecuniárias se sobressai aos demais, com o total de R\$ 77.871.726. Em seguida, os outros dois maiores valores aplicados foram em 2020, com R\$ 35.121.584, e 2021, com R\$ 17.647.396.

O vultoso aumento do valor médio das sanções pecuniárias aplicadas pelo Coaf por PAS julgado desde 2019 é outro reflexo da maior atenção desempenhada pelos membros do

Plenário à relatoria de casos mais complexos relacionados a situações reveladoras de maior risco PLD/FTP, decorrente também da condução das atividades de supervisão baseada em riscos. Em termos comparativos, o valor total das multas decorrentes dos julgamentos realizados desde junho de 2019 até o final de 2022 foi cinco vezes superior ao valor total das multas decorrentes dos julgamentos do gênero realizados desde a criação do Coaf, em 1998, até maio de 2019.

Outro desdobramento oriundo do foco atribuído a julgamentos mais complexos é a necessidade de qualificar a assessoria técnica prestada para subsidiar a atuação do Plenário do Coaf e de seus membros, o que motiva a implementação de reuniões instrutórias e preparatórias para os envolvidos³⁶.

Adiante, com relação à instância recursal, o Conselho de Recurso do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN), no ano de 2022, julgou recursos interpostos por empresas e administradores em face de decisões do Coaf em 25 PAS. Deste total, foram integralmente mantidas 14 delas, sendo 11 parcialmente reformadas. Do total dos recursos julgados, 18 eram referentes a entes supervisionados do setor de bens de luxo ou de alto valor; quatro a entes do setor de joias, pedras e metais preciosos; e três a entes do setor de fomento mercantil (*factoring*). Por fim, sobre as sanções assentidas no julgamento dos recursos, incluíram multas no montante total de R\$ 24.500.000.

3.15 A articulação institucional do Coaf

O presente subcapítulo objetiva analisar as diversas formas de articulação institucional desenvolvidas pelo Coaf, as quais são caracterizadas tanto por iniciativas nacionais quanto internacionais de atuação e de interlocução com outras entidades.

3.15.1 Iniciativas Nacionais

Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla): a Enccla corresponde à principal rede de articulação brasileira de órgãos, entidades públicas e sociedade civil direcionada ao arranjo, discussões, formulação e concretização de políticas

³⁶ Por exemplo, a partir de julho de 2022, a área de supervisão responsável pela assessoria técnica do Coaf promoveu a reestruturação da base de precedentes do Coaf, seu ementário de decisões, com vistas a aprimorar o instrumento a partir da incorporação da evolução das alegações e dos posicionamentos de pessoas físicas e jurídicas atuadas, com vistas a garantir maior celeridade na resolução de PAS, bem como harmonizar as decisões proferidas pelo Plenário.

públicas e soluções de enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro. A iniciativa foi criada em 2003 e atualmente é composta por aproximadamente 90 instituições públicas pertencentes aos três Poderes da República, Executivo, Legislativo e Judiciário, e ao Ministério Público, abrangendo também as esferas federal, estadual e municipal, além de outras entidades³⁷.

O eixo de atuação da Enccla é estruturado em três principais pilares: (i) engajamento de alto nível dos órgãos participantes; (ii) construção coletiva de soluções, com a participação de múltiplos especialistas nas temáticas abordadas; e (iii) metodologia de decisões baseadas em risco. Anualmente, são traçadas iniciativas, denominadas formalmente de Ações, a serem desenvolvidas pelos entes participantes, mediante formação de Grupos de Trabalho altamente capacitados, multidisciplinares e colaborativos.

O Coaf está inserido na Enccla enquanto membro participante, com a realização de propostas, coordenação e participação de diversas ações que representam esforços contínuos para o aperfeiçoamento do sistema PLD/FTP do Brasil. Nos anos recentes, as principais ações coordenadas pelo Coaf focalizaram na mitigação de riscos identificados na ANR e nos potenciais impactos na avaliação do Brasil pelo Gafi.

Em 2021, o Coaf acompanhou todas as 11 Ações desenvolvidas, tendo coordenado a Ação 6, voltada à manutenção da efetiva articulação entre os órgãos e entidades que estarão envolvidos no processo de avaliação mútua do Brasil pelo Gafi. Em termos de resultados alcançados, verifica-se principalmente três: (i) listagem de toda a legislação pertinente às respostas a serem endereçadas ao Gafi e detalhamento de quais já estão traduzidas e quais ainda devem ser traduzidas; (ii) organização e estruturação das respostas a serem destinadas ao Gafi por Recomendação proferida; e (iii) atualização de informações pendentes com relação às estatísticas de confisco provenientes dos órgãos envolvidos no processo de avaliação mútua³⁸.

Já em 2022, o Coaf igualmente acompanhou todas as 11 Ações desenvolvidas, tendo coordenado quatro. São elas: (i) Ação 02, com o objetivo de diagnosticar os desafios e propor medidas para o aperfeiçoamento dos requisitos de identificação do beneficiário final; (ii) Ação 03, visando aprimorar a supervisão em matéria de PLD/FT na atividade de mineração e de comércio de metais e pedras preciosas, com proposta de estabelecimento de um marco regulatório específico; (iii) Ação 04, para identificar os desafios e propor medidas para aperfeiçoar o controle de transporte transfronteiriço de valores; e (iv) Ação 06, voltada à

³⁷ Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/>. Acesso em: 13 abr. 2023.

³⁸ Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2021>. Acesso em: 13 abr. 2023.

consolidação das estatísticas nacionais relativas a investigações, processos e condenações, apreensões e confiscos, vinculados aos crimes de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e delitos³⁹.

De maneira geral, é inequívoco que a participação do Coaf na Enccla é absolutamente benéfica e positiva não apenas para o aprimoramento do sistema PLD/FTP brasileiro, como também para o fomento do desenvolvimento e estruturação conjunta, a partir da união de esforços de diversos órgãos e entidades, direcionados de forma ampla ao enfrentamento da corrupção e da lavagem de dinheiro. Desde o advento da iniciativa até os dias atuais, são incontáveis os resultados alcançados e as ações conduzidas, todos eles bastantes significativos em termos de impactos para: (i) estruturação de novos grupos e forças de trabalhos temáticos, a exemplo da integração dos notários e registradores no sistema de PLD/FTP; (ii) produção e divulgação do conhecimento, por exemplo, por meio de eventos e publicação de guias; (iii) implementação e difusão de sistemas e compartilhamento de dados, como o Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspeitas (CEIS) e o Cadastro de Pessoas Politicamente Expostas; e (iv) elaboração de minutas de atos normativos, que contribuem para a edição de novos instrumentos, por exemplo, a Instrução Normativa RFB nº 2138, de 30 de março de 2023.

Avaliação Nacional de Risco (ANR): o Gafi, desde a última revisão de suas 40 Recomendações, estabeleceu um relevante marco em matéria de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa, de modo a consagrar a denominada “Abordagem Baseada no Risco”. Este mecanismo estabelece que os países, por intermédio das autoridades competentes e do setor privado, devem identificar, avaliar e compreender os riscos de PLD/FTP a que estão sujeitos e adotar medidas proporcionais e adaptadas para sua devida mitigação.

Nesse contexto, em maio de 2021, foi concluída a primeira ANR no Brasil, conforme o disposto no Decreto nº 10.270, de 6 de março de 2020⁴⁰. A partir da aplicação de uma metodologia sistemática e robusta, foram contemplados os levantamentos de ameaças e a vulnerabilidades a que o Brasil está sujeito em maior ou menor grau, bem como sua capacidade de atuação em matéria PLD/FTP.

O Coaf possui ativo e crucial papel nesse processo, visto que a ANR foi elaborada pelo Grupo de Trabalho da ANR (GTANR), integrado por membros da UIF, responsável pela sua coordenação, além do BCB e do MJSP, e da participação de 40 instituições públicas e

³⁹ Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2022>. Acesso em: 13 abr. 2023.

⁴⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10270.htm. Acesso em: 5 jun. 2023.

privadas. Corresponde, assim, a indubitável esforço de consolidação da abordagem baseada em riscos e um relevante instrumento nacional para subsidiar ações de órgãos e entidades competentes.

A implantação da primeira ANR apresentou como resultado não apenas a inserção no país em padrão de conformidade compatível com as recomendações do Gafi, mas principalmente alavancar a efetividade do regime nacional PLD/FTP. Em continuidade a esse mesmo processo, almeja-se a difusão dos documentos e a elaboração de plano de ação para acompanhar as medidas a serem desenvolvidas pelos atores envolvidos nos esforços institucionais voltados à PLD/FTP.

3.15.2 Iniciativas Internacionais

O Coaf, enquanto autoridade e figura central do sistema PLD/FTP brasileiro, integra e participa de diversas iniciativas internacionais igualmente voltadas à prevenção e ao combate à lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa. Todas essas modalidades de articulação e parceria corroboram não apenas para o robustecimento e constante aprimoramento do sistema pátrio, mas também posicionam o Brasil enquanto agente global participativo para o desenvolvimento de soluções conjuntas, além de maximizar as possibilidades de novas cooperações interjurisdicionais e parametrização nacional de acordo com as melhores práticas globais.

No ano de 2022, o Coaf foi responsável por coordenar a representação do Brasil em diversos organismos e foros internacionais voltados à PLD/FTP. Nesse sentido, destaca-se o trabalho de preparação de representantes de órgãos e de entidades membro da delegação brasileira, no ímpeto de aprimorar a posição brasileira em relação a temas de interesse nacional.

São exemplos de iniciativas internacionais das quais o Coaf faz parte as seguintes:

Grupo de Ação Financeira (Gafi): criado em 1989, o Grupo de Ação Financeira é um órgão intergovernamental voltado à liderança de ações globais de proteção do sistema financeiro e da economia em geral contra ameaças de lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa, por intermédio do desenvolvimento e da promoção de padrões internacionais de PLD/FTP. O Gafi é composto por 39 países-membros, os quais trabalham em conjunto para promover reformas legislativas regulatórias nacionais em suas áreas de atuação, principalmente a partir do estabelecimento de

padrões internacionais para garantir que as autoridades nacionais possam efetivamente conduzir as atividades necessárias ao correto atingimento de seus objetivos⁴¹.

Com vistas a alcançar seus objetivos, o referido grupo realiza estudos e diagnósticos, concebe planos e estratégias e desenvolve sistemas de avaliação das atividades relacionadas à supervisão e controle de práticas de lavagem de dinheiro nos diversos países que o compõem. Nesse sentido, adquire imenso destaque as Recomendações expedidas pelo Gafi, as quais se constituem como as principais diretrizes a serem adotadas e pelos países em termos de padrões e de promoção da efetiva implementação de medidas legais, regulatórias e operacionais para combater a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa, além de outras ameaças à lisura dos seus respectivos sistemas financeiros⁴².

As 40 Recomendações do Gafi originais foram inicialmente criadas em 1990, como uma medida para combater o uso indevido dos sistemas financeiros para práticas criminosas de lavagem de dinheiro. Em 1996, as Recomendações foram revisadas pela primeira vez, de modo a atualizar-se diante das novas particularidades do cenário mundial e englobar novas práticas e possibilidades utilizadas no âmbito PLD/FTP. Desde então, as Recomendações são revistas e reeditadas de modo reiterado, em um processo de diálogo e parceria com o setor privado, a sociedade civil e outras partes interessadas, provenientes de todos os países membros, para assegurar a integridade do sistema financeiro. O objetivo final é, sempre, considerar e promover aprimoramentos e mudanças nos padrões instituídos, conforme apropriado e necessário, à luz de novas informações sobre ameaças e vulnerabilidades ao sistema financeiro global e cada vez mais integrado.

De um modo geral, as Recomendações definem as medidas essenciais e estabelecem os padrões que os países-membro devem considerar para: (i) identificar riscos, desenvolver diretrizes e políticas e coordenação doméstica; (ii) aprimorar suas ações PLD/FTP; (iii) aplicar medidas preventivas para o setor financeiro e outros setores designados; (iv) estabelecer poderes e responsabilidades para as autoridades designadas competentes, além de outras medidas institucionais e regimentais; (v) robustecer a transparência e a disponibilidade das informações sobre propriedade de pessoas jurídicas e de outras estruturas jurídicas; e (vi) contribuir para e facilitar formas de cooperação internacional.

O Brasil figura como membro do Gafi desde o ano de 2000, e o Coaf atua como coordenador da delegação brasileira junto ao grupo, participando ativamente das reuniões

⁴¹ Em inglês, *Financial Action Task Force* (FATF).

⁴² Mais informações disponíveis em: <https://www.fatf-gafi.org/en/home.html>. Acesso em: 16 abr. 2023.

plenárias, além de liderar a delegação nacional em reuniões preparatórias para as referidas reuniões plenárias, no sentido de harmonizar a posição brasileira em relação aos temas de maior interesse para o país. Em 2022, foi dada continuidade à articulação dos órgãos e das entidades nacionais envolvidas no processo da 4ª Rodada de Avaliação Mútua do Brasil, iniciado em setembro de 2022 e com previsão de conclusão para outubro de 2023. Nessa incumbência, a UIF coordenou a preparação das respostas a serem enviadas ao Gafi, das quais consolidaram resultados da Avaliação Nacional de Riscos e insumos obtidos em ações da Enccla de 2020, 2021 e 2022, dentre outros⁴³.

Também obtém destaque a participação em grupos de trabalhos temáticos, especialmente em matérias relacionadas à cooperação internacional, à avaliação e cumprimento e à política e desenvolvimento. Dentre os principais temas debatidos, figuram: (i) metodologia e procedimentos para o processo da 5ª Rodada de Avaliação Mútua do Brasil, o qual terá início em 2024; (ii) desafios para a atividade de supervisão de UIFs; (iii) novas tendências e modalidades de produtos e serviços financeiros que possuem riscos de PLD/FTP, tais como ativos virtuais e as formas de identificação digital; e (iv) lavagem de dinheiro oriunda do comércio internacional e do tráfico de vida selvagem.

Força-Tarefa de Ação Financeira da América Latina (Gafilat): o Gafilat é uma organização intergovernamental de base regional que reúne 17 países da América do Sul, América Central e América do Norte. O Gafilat foi criado para prevenir e combater a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e o financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, por meio do compromisso de aprimoramento contínuo das políticas nacionais contra estes delitos e do aprofundamento dos distintos mecanismos de cooperação entre os países membros.

O Coaf é responsável por coordenar a representação brasileira junto ao Gafilat em todas as principais atividades, reuniões e grupos de trabalho, inclusive exercendo a

⁴³ Em março de 2023, o Brasil recebeu visita *in loco* da equipe de avaliadores do Gafi, que cumpriu agenda de reuniões com autoridades do Estado brasileiro e outros representantes dos setores obrigados pela Lei de Lavagem de Dinheiro. A visita integrou o processo de avaliação do país no marco da 4ª Rodada de Avaliações Mútuas do Gafi, bem como, a equipe visitante, composta por representantes indicados pelos seis distintos países membros do Gafi, além de quatro representantes das secretarias-executivas do Grupo, e do Gafilat, participou de reuniões em diversas cidades. O objetivo foi aprofundar e adquirir mais informações, por meio de entrevistas, a estrutura e funcionamento do sistema PLD/FTP brasileiro, reunindo insumos para adequadamente compreender as estruturas nacionais e esforços conduzidos pelas autoridades responsáveis envolvidas no tema, além de avaliar os concretos e efetivos resultados alcançados mediante esforços conduzidos em linha com a Metodologia de Avaliação do Gafi. Realizadas todas as reuniões, torna-se possível a redação da primeira versão do relatório de avaliação, do qual será então revisado e debatido. A expectativa é pela divulgação do Relatório Final de Avaliação Mútua do Brasil na Plenária do Gafi, programada para o mês de outubro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/brasil-recebe-equipe-de-avaliadores-do-gafi-1>. Acesso em: 15 maio 2023.

copresidência do Grupo de Trabalho de Avaliações Mútuas. Nessa toada, são bastantes relevantes as trocas de experiências com outros países membros do Grupo e o desenvolvimento coparticipativo de guias de melhores práticas em temas como recuperação transnacional de ativos e avaliações setoriais de risco, além da discussão dos relatórios de Avaliação Mútua do Paraguai e do Equador. Associado a isso, recebe destaque o acompanhamento e o cumprimento das metas do Plano Estratégico 2020-2025, balizador da atuação do Gafilat no período quinquenal⁴⁴.

Grupo de Egmont: o Grupo de Egmont corresponde ao corpo unido de 155 Unidades de Inteligência Financeira distribuídas pelo mundo, responsável pelo fornecimento de uma plataforma estruturada de cooperação internacional para o intercâmbio seguro de conhecimentos, informações, treinamentos e trocas de experiências voltadas à PLD/FTP. O Coaf, enquanto integrante do Grupo de Egmont, atuou em quatro principais frentes no ano de 2022: (i) troca de informações de inteligência financeira; (ii) combate à lavagem de dinheiro vinculada a empresas de fachada e comércio exterior; (iii) utilização de fontes abertas na análise estratégica e operacional; e (iv) combate ao financiamento de modalidades emergentes de terrorismo⁴⁵.

Grupo dos Vinte (G-20): o G-20 corresponde ao principal fórum de cooperação econômica internacional, responsável por desempenhar papel fundamental na formação e estabelecimento da arquitetura e governança global em todas as principais questões econômicas globais. Além disso, é composto pelos ministros de finanças e chefes de bancos centrais das 19 maiores economias do mundo, mais a União Europeia, tendo sido criado em 1999.

Nos últimos dois anos, o Coaf trabalhou junto à Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais do então Ministério da Economia em temas relacionados à PLD/FTP debatidos no âmbito do G-20, especialmente nos debates sobre o projeto de combate a ilícitos transnacionais, desenvolvido em parceria com o Gafi. Além disso, também uniu esforços com o BCB ao participar em reunião de Ministros e Governadores de Bancos Centrais, ainda em 2021⁴⁶.

Subgrupo de Trabalho nº 4 do Mercosul (SGT-4): o SGT-4 é um fórum técnico, composto por servidores de bancos centrais, reguladores e supervisores dos diferentes tipos de serviços financeiros do Mercosul. É o principal responsável pelo trabalho de integração

⁴⁴ Mais informações disponíveis em: <https://www.gafilat.org/index.php/es/>. Acesso em: 16 abr. 2023.

⁴⁵ Mais informações disponíveis em: <https://egmontgroup.org/>. Acesso em: 16 abr. 2023.

⁴⁶ Mais informações disponíveis em: <https://www.g20.org/en/about-g20/#overview>. Acesso em: 16 abr. 2023.

financeira no Mercosul, com trabalhos voltados a assegurar a estabilidade monetária e a solidez do sistema financeiro.

O Coaf trabalhou em conjunto com o BCB nas atividades relacionadas a assuntos financeiros do SGT-4, desempenhadas por sua Comissão de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo, com especial foco no intercâmbio de informações e de discussões sobre um modelo unificado de supervisão, além de atualizações de normas e procedimentos PLD/FTP aplicáveis aos setores financeiros e não financeiros. Ademais, trabalhou no sentido de dar continuidade às negociações e consolidação da proposta de tornar o SGT-4 membro observador do Gafi⁴⁷.

Cooperação bilateral: por fim, o Brasil possui histórico de celebração de diversos Memorandos de Entendimento (MoU) com outros países, desde o ano de 1999, com vistas a sedimentar, fortalecer e unir esforços de colaboração em matéria PLD/FTP. Em 2021, foram assinados MoUs com o Camboja e com a Guatemala. Já em 2022, foi assinado novo MoU com o Equador, atualizando o instrumento assinado originalmente em 2007. Por consequência, até o presente momento, vigoram MoUs com 39 países, com a expectativa de novas assinaturas no ano de 2023.

4. AS ATIVIDADES DESEMPENHADAS PELO COAF

O presente capítulo objetiva analisar, a partir de metodologia de pesquisa quantitativa, os parâmetros recentes das atividades desempenhadas pelo Coaf. Nesta lógica, utilizou-se como principal subsídio de estudo e de elementos de comparação o conjunto de informações disponibilizadas no Ementário de Decisões do órgão⁴⁸.

O Ementário de Decisões do Coaf corresponde ao instrumento publicamente disponível e acessível a todos, no formato de sítio eletrônico, que reúne o conjunto de decisões proferidas no âmbito dos Processos Administrativos Sancionadores até então conduzidos e julgados pelo Colegiado responsável – qual seja, o Plenário. Fundamental fonte de consulta para os operadores do Direito e usuários em geral, a plataforma permite a

⁴⁷ Mais informações disponíveis em: <https://www.mercosur.int/pt-br/temas/subgrupo-de-trabalho-n-4-ugt-n-4>. Acesso em: 16 abr. 2023.

⁴⁸ O método de pesquisa quantitativa objetiva traduzir todos os dados obtidos por meio dos trabalhos conduzidos em números e/ou porcentagens, no intuito de obter respostas conclusivas e centradas na objetividade. Ou seja, prioriza descrever de forma factual os dados coletados e a elucidação de conclusões lógicas e padronizadas.

pesquisa autônoma e individual, além de possibilitar a utilização de filtros como período temporal e ordem alfabética⁴⁹.

Neste trabalho, o recorte temporal adotado engloba os anos de 2021 a 2023 e considera todas as sessões de julgamento conduzidas neste mesmo período. O referido espaço de tempo delimitado possibilita a obtenção de dados mais atualizados e precisos com relação às atividades do Coaf, além de melhor cotejar com os demais elementos apresentados e utilizados nos outros capítulos desenvolvidos ao longo da pesquisa.

Em complemento a isso, no intuito de obter informações corretas e incontestáveis sobre quais processos foram pautados e julgados pelo Coaf no recorte temporal aqui considerado, utilizou-se a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Poder Executivo Federal, denominada Fala.BR (Fala.BR). Desenvolvida e disponibilizada pela CGU, o Fala.BR permite a qualquer cidadão encaminhar pedidos de acesso à informação e manifestações de ouvidoria, em um único ambiente virtual, fornecendo a possibilidade de acesso a dados de mais de 310 órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, além de outras 2000 mil instâncias de outros entes da federação⁵⁰.

Por conseguinte, através da plataforma Fala.BR, foram protocoladas duas manifestações de pedido de acesso à informação, as quais possuíam como órgão destinatário o Conselho de Controle de Atividades Financeiras, na data de 24 de abril de 2023. O objetivo foi obter cópias das pautas das sessões de julgamento do Coaf realizadas ao longo dos anos de 2022 e 2021, no intuito de subsidiar a condução e a elaboração da presente pesquisa, e correlacionar as informações contidas nas pautas com aquelas disponíveis no Ementário. Ambas as manifestações foram devidamente recebidas e concluídas com sucesso, com o consequente envio de link no qual há registro de todas as pautas especificamente requeridas⁵¹.

Enfatiza-se que, para a devida fundamentação e coleta de informações necessárias para as análises aqui conduzidas, considerou-se todo o conjunto de dados extraídos nas fontes

⁴⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/processo-administrativo-sancionador-pas/ementario-de-decisoes>. Acesso em: 29 abr. 2023.

⁵⁰ Esta prerrogativa está em completa consonância com o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação. De acordo com este dispositivo, o qual objetiva garantir o direito constitucional de solicitar e obter informações dos órgãos e entidades públicas, o acesso à informação é um direito de todos e um dever do Estado. Assim, indivíduos de qualquer idade e nacionalidade, além de empresas e organizações, podem requerer acesso a informações sem a necessidade de justificar o porquê de estarem realizando um pedido desta natureza. Ademais, as informações são fornecidas gratuitamente, com exceção de eventuais custos de reprodução de documentos, e as hipóteses de sigilo são limitadas e legalmente estabelecidas. Mais informações disponíveis em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx>. Acesso em: 27 abr. 2023.

⁵¹ Os números de registro das manifestações oportunamente protocoladas, e então atendidas, correspondem a nº 08225.000568/2023-01, para o ano de 2022, e nº 08225.000569/2023-47, para o ano de 2021. O inteiro teor das manifestações está disponibilizado no Anexo I da presente pesquisa.

acima mencionadas. Assim, correlacionou-se o teor das pautas de julgamento, a data e o número dos processos pautados para então obter as informações referentes aos mesmos no Ementário. É possível que, em decorrência de limitações humanas e falhas dos sistemas computacionais dos próprios órgãos envolvidos, existam inconsistências e discrepâncias nos dados aqui apresentados e então estudados com a realidade factual dos últimos três anos. Não obstante, privilegiou-se o maior nível possível de correspondência com os dados oficiais publicamente disponíveis e exatidão em termos conteudísticos, estatísticos e numéricos.

De início, foi conduzido exame com maior grau de profundidade e minúcia sobre a sessão de julgamento realizada no mês de fevereiro de 2023. Considerando que esta corresponde à última sessão ocorrida até a data de fechamento deste trabalho, apresenta por consequência maior proximidade com as diretrizes e as metas atualmente em voga para reger as frentes e as formas de atuação do Coaf, além de ser o mais preciso parâmetro de comparação para o passado recente, aqui considerado como os últimos dois anos.

Adiante, foi carreada pesquisa mais assertiva e célere com vistas a indagar alguns critérios específicos referentes aos PAS julgados pelo Plenário nos anos de 2022 e 2021, a partir de quatro critérios centrais: (i) quantidade de processos julgados por sessão; (ii) valores das multas aplicadas; (iii) advertências aplicadas; e (iv) setores econômicos envolvidos⁵².

Estabelecidos os referidos indicadores, foram analisadas as decisões disponibilizadas no Ementário, no ímpeto de obter, para além de conclusões objetivas e numericamente embasadas, subsídio para comparações entre os respectivos períodos considerados, as quais são suficientes para tecer conclusões no que diz respeito à atuação do Coaf enquanto autoridade central do sistema PLD/FTP brasileiro, bem como subsidiar a formulação de hipóteses sobre a compatibilidade de sua atuação com as metas traçadas e hodiernamente vigentes.

4.1 Sessão de julgamento de fevereiro de 2023

O Coaf realizou em 15 de fevereiro de 2023, por meio de videoconferência, sua primeira sessão de julgamento do respectivo ano⁵³.

⁵² A respeito do primeiro critério objetivo aqui considerado, a quantidade de processos julgados por sessão, relevante pontuar que não raro, o número de processos pautados não corresponde exatamente ao número de processos efetivamente julgados por sessão. Optou-se, pois, por considerar o número de processos julgados em decorrência do maior nível de exatidão e de detalhamento das informações públicas disponíveis sobre os mesmos.

⁵³ Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/coaf-examina-3-processos-na-sessao-de-julgamento-de-fevereiro>. Acesso em: 19 abr. 2023.

Na ocasião, foram julgados três Processos Administrativos Sancionadores, os quais haviam sido instaurados em relação a empresas diretamente sujeitas à supervisão do Coaf em matéria de prevenção à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa. Dos PAS, um referia-se à empresa atuante no setor de comércio de bens de luxo ou de alto valor e as demais envolviam empresas do setor de comércio de pedras, joias e metais preciosos.

As infrações punidas relacionavam-se ao descumprimento dos seguintes deveres, à luz da LLD: (i) identificação e manutenção de cadastro atualizado de clientes; (ii) não manutenção do devido registro das operações; (iii) deficiência na implementação de política de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo; (iv) não comunicação ao Coaf de operações em espécie; e (v) não comunicação ao Coaf de operações que podiam constituir sérios indícios dos crimes de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo.

Após o encerramento da sessão, na qual as multas aplicadas somaram R\$ 32.900.000,00, o Coaf alcançou, em somatório total em termos de valores históricos, o montante de R\$ 183.200.000,00 em multas aplicadas no espectro dos 623 PAS já julgados pela UIF no exercício de sua competência residual para supervisionar o cumprimento de seus deveres de PLD/FTP por pessoas diretamente sujeitas aos normativos do próprio Coaf, entre aquelas previstas no artigo 9 da Lei de Lavagem de Dinheiro.

À época, foram bastante veiculados pela mídia nacional os substanciais valores aplicados em termos de sanção pecuniária, os quais superam em R\$ 5.700.000,00 todas as sanções aplicadas nos dois anos anteriores, que somadas totalizam R\$ 22.200.000,00⁵⁴.

Uma análise mais detalhada dos três processos julgados na referida sessão permite a construção e a reunião de raciocínios e inferências, que contribuem para o conjunto das análises aqui desenvolvidas.

4.2. Processo nº 11893.100399/2021-70

Primeiro, no processo nº 11893.100399/2021-70, Relator Gustavo Henrique de Vasconcellos Cavalcanti, o Plenário do Coaf decidiu, por unanimidade, acolher o voto do Relator pela responsabilidade administrativa de empresa atuante no setor de pedras e metais preciosos, além de seus dirigentes, aplicando-lhes penalidades individualizadas.

⁵⁴ Disponível em: <https://obastidor.com.br/economia/a-retomada-do-coaf-5443#:~:text=Em%20uma%20sess%C3%A3o%2C%20em%20fevereiro,soma%20dos%20dois%20anos%20anteriores.Acesso%20em:19%20abr.2023.>

À empresa, para além da advertência prevista no artigo 12, inciso I e §1º da LLD, em razão de irregularidade no cumprimento do dever de identificação e da manutenção de cadastro atualizado de seus clientes, com infração ao artigo 10, inciso I, da mesma lei e ao artigo 4, inciso II, alínea “d”, da Resolução Coaf nº 23, de 20 de dezembro de 2012, aplicou-se, também, a penalidade de multa. A sanção pecuniária foi calculada, respectivamente, nos termos da legislação aplicável, em (i) R\$ 10 milhões por descumprimento do dever de manutenção do registro de transações e por comunicação indevida de operações por uso de valores em espécie, que o próprio comunicante veio a afirmar não terem ocorrido; (ii) R\$ 10 milhões por não comunicação de operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, podiam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos na referida Lei, ou com eles relacionar-se; e (iii) R\$ 120 mil por deficiências na adoção de políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com o porte e o volume de operações, que permitam atender ao disposto nos artigos 10 e 11 da LLD.

Já para os dirigentes da empresa, foram atribuídas as penalidades de, ao primeiro deles, advertência prevista no artigo 12, inciso I e § 1º da LLD, por irregularidade no cumprimento do dever de identificação e manutenção de cadastro atualizado de seus clientes, com infração ao artigo 10, inciso I, da mesma Lei e ao art. 4º, inciso II, alínea “d”, da Resolução Coaf nº 23, de 20 de dezembro de 2012, além de multa. A multa foi calculada, de acordo com a legislação, em (i) R\$ 5 milhões por descumprimento do dever de manutenção do registro de transações e por comunicação indevida de operações por uso de valores em espécie que o próprio comunicante veio a afirmar não terem ocorrido; (ii) R\$ 5 milhões por não comunicação de operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, podiam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos na referida Lei, ou com eles relacionar-se; e (iii) R\$ 60 mil por deficiências na adoção de políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com o porte e o volume de operações, que permitam atender ao disposto nos artigos 10 e 11 da LLD.

Além disso, foram aplicadas as sanções de inabilitação temporária, pelo prazo de cinco anos, para o exercício do cargo de administrador das pessoas jurídicas referidas no artigo 9 da Lei nº 9.613, de 1998, por descumprimento do dever de manutenção do registro de transações e por comunicação indevida de operações por uso de valores em espécie que o próprio comunicante veio a afirmar não terem ocorrido.

Para o segundo dos dirigentes, aplicou-se multas, além da advertência prevista no artigo 12, inciso I e § 1º da LLD, por irregularidade no cumprimento do dever de identificação e manutenção de cadastro atualizado de seus clientes, com infração ao artigo 10,

inciso I, da mesma lei e ao artigo 4, inciso II, alínea “d”, da Resolução Coaf nº 23, de 20 de dezembro 2012.

De igual modo, as multas foram calculadas de acordo com os seguintes termos, em (i) R\$ 1 milhão por descumprimento do dever de manutenção do registro de transações e por comunicação indevida de operações por uso de valores em espécie, que o próprio comunicante veio a afirmar não terem ocorrido; (ii) R\$ 1 milhão por não comunicação de operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, podiam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos na referida Lei, ou com eles relacionar-se; e (iii) R\$ 15 mil por deficiências na adoção de políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com o porte e o volume de operações, que permitam atender ao disposto nos artigos 10 e 11 da LLD.

Por fim, aplicou-se, também, a sanção de inabilitação temporária, pelo prazo de um ano, para o exercício do cargo de administrador das pessoas jurídicas referidas no artigo 9 da Lei nº 9.613, de 1998, por descumprimento do dever de manutenção do registro de transações e por comunicação indevida de operações por uso de valores em espécie, que o próprio comunicante veio a afirmar não terem ocorrido.

Do voto do Relator e da decisão final, destaca-se a ênfase atribuída ao setor de atividade da empresa, seu porte, a adoção ou não de medidas corretivas ou de mitigação de efeitos da infração imputada, mesmo que após a abertura do Processo Administrativo Sancionador em comento, e a dosimetria aplicada pelo Colegiado, nos seguintes termos:

[...] A conduta contumaz de enviar comunicações espúrias, aliás, sequer torna possível estimar com um mínimo de precisão quantas dessas deram ensejo a difusão de relatórios de inteligência financeira, abertura de investigações e outras movimentações do aparato repressivo do Estado. [...] os elementos dos autos levam à inescapável conclusão de que os administradores [...] não apresentam condições de operar em um mercado sujeito a regras mais rígidas de PLD/FT⁵⁵.

4.3. Processo nº 11893.100118/2019-64

Já no segundo processo julgado, correspondente ao processo nº 11893.100118/2019-64, Relator Nelson Alves de Aguiar Júnior, o Plenário do Coaf decidiu, por unanimidade, acolher o voto do Relator pela (i) rejeição das preliminares de “ilegitimidade *ad causam*” de um dos administradores e de nulidade processual. Bem como, no mérito, (ii) pela

⁵⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/processo-administrativo-sancionador-pas/ementario-de-decisoes/2023/processo-no-11893-100399-2021-70>. Acesso em: 19 abr. 2023.

responsabilidade da empresa e de seus administradores, com a consequente aplicação de penalidades individualizadas.

Para a empresa, cominou-se, além da advertência prevista no artigo 12, §1º, da LLD, por decorrência de registro atinente à forma de pagamento em 69 operações realizadas com clientes pessoas jurídicas, no montante de R\$ 240.277,21, configurando burla ao artigo 10, inciso II, da LLD, combinado com o artigo 8, inciso V, da Resolução Coaf nº 23, de 20 dezembro de 2012, aplicou-se, também, pena de multa.

A respectiva multa foi calculada, em concordância com a legislação vigente, em (i) R\$ 52.724,16, correspondente a 5% de R\$ 1.054.483,37, resultante do somatório dos valores de operações em que foram apuradas a completa ausência de dados de identificação de cliente – seis operações –, totalizando R\$ 113.223,03, não sendo possível determinar se envolveram cliente pessoa física ou jurídica; (ii) a ausência de dados referentes ao número e ao órgão expedidor de documento de identificação de cliente pessoa física – uma operação–, no valor de R\$ 36.230,40; (iii) a ausência de dados de inscrição no CNPJ de clientes pessoas jurídicas – cinco operações –, no montante de R\$ 301.337,38; (iv) a completa ausência de dados de identificação de prepostos de clientes pessoas jurídicas – 14 operações –, perfazendo R\$ 603.692,56, estando caracterizada, em todas elas, violação do artigo 10, inciso I, da LLD, combinado com o artigo 4 da Resolução Coaf nº 23, de 20 de dezembro de 2012; e (v) em R\$ 5.661,15, correspondentes a 5% do valor total de R\$ 113.223,03, referente a seis operações em que se apurou a ausência de dados de identificação de clientes, descrição pormenorizada das mercadorias e forma de pagamento, configurando violação do artigo 10, inciso II, daquele diploma legal, combinado com o artigo 8 da Resolução Coaf nº 23, de 20 de dezembro 2012.

Ao primeiro administrador, apenou-se multa calculada em (i) R\$ 26.362,08, correspondentes a 2,5% de R\$ 1.054.483,37, resultante da soma dos valores de operações em que foram apuradas a completa ausência de dados de identificação de cliente – seis operações –, totalizando R\$ 113.223,03, não sendo possível determinar se envolveram cliente pessoa física ou jurídica; (ii) a ausência de dados referentes a número e órgão expedidor de documento de identificação de cliente pessoa física – uma operação – no valor de R\$ 36.230,40; a ausência de dados de inscrição no CNPJ de clientes pessoas jurídicas – cinco operações –, no total de R\$ 301.337,38; (iii) a completa ausência de dados de identificação de prepostos de clientes pessoas jurídicas – 14 operações –, alcançando R\$ 603.692,56, estando caracterizada, em todas elas, violação ao artigo 10, inciso I, da LLD, combinado com o artigo 4 da Resolução Coaf nº 23, de 20 de dezembro de 2012; e (iv) R\$ 2.830,57, correspondentes a 2,5% do valor total de R\$ 113.223,03, relativo a seis operações em que se apurou a ausência

de dados de identificação de clientes, descrição pormenorizada das mercadorias e forma de pagamento, em violação ao artigo 10, inciso II, da LLD, combinado com o artigo 8 da Resolução Coaf nº 23, de 20 de dezembro de 2012.

Além disso, aplicou-se também pena de advertência por ausência de registro atinente a forma de pagamento em 69 operações realizadas com clientes pessoas jurídicas, em valor de R\$ 240.277,21.

Para o segundo administrador, foi aplicada a sanção de multa pecuniária nos seguintes termos: (i) R\$ 17.818,11, correspondentes a 2,5% de R\$ 712.724,51, derivados do somatório dos valores de operações nas quais foram verificadas a total ausência de dados de identificação de cliente – uma operação – no valor de R\$ 20 mil, não sendo possível determinar se envolveu pessoa física ou jurídica; (ii) a ausência de dados completos de identificação de clientes pessoas jurídicas – três operações – no importe global de R\$ 246.023,90; (iii) a total ausência de dados referentes a número e órgão expedidor de documento de identificação de prepostos de clientes pessoas jurídicas – sete operações –, no montante total de R\$ 446.700,61, caracterizando-se, em todas elas, violação ao artigo 10, inciso I, da LLD, combinado com o artigo 4 da Resolução Coaf nº 23, de 20 de dezembro de 2012; e (iv) R\$ 500,00, correspondente a 2,5% do valor de R\$ 20 mil, referente a uma operação em que se apurou a ausência de dados de identificação do cliente, descrição pormenorizada das mercadorias e forma de pagamento, em violação ao artigo 10, inciso II, da LLD, combinado com o artigo 8 da Resolução Coaf nº 23, de 20 de dezembro de 2012.

Para a decisão final, foram ponderados o setor de atividade econômica da empresa, seu porte, a adoção ou não de medidas corretivas ou de mitigação de efeitos de infração imputada, ainda que somente após a abertura do Processo Administrativo Sancionador, e a dosimetria aplicada pelo Colegiado, nos seguintes termos:

Os fatos elencados na etapa pré-processual e que deram ensejo à instauração do presente processo administrativo sancionador restam completamente evidenciados ao amparo das informações catalogadas nos autos e fornecidas pela própria empresa, não tendo ela nem seus gestores, [...] assumido o ônus, que lhe cabia, de exibir prova de interesse para a defesa, em especial quanto aos elementos que, por seu evidente protagonismo em procedimentos de identificação, são essenciais à particularização dos adquirentes dos bens por ela ofertados. [...] a importância de que as partes interessadas adotem medidas efetivas voltadas a prevenir a ocorrência de novas infrações como as examinadas [...], bem como a sanar as situações que as tenham caracterizado, quando cabível, notadamente na hipótese de ilícitos de caráter permanente, sob pena de darem ensejo à aplicação de futuras sanções

administrativas por novas inconformidades ou pela continuidade que se possa vir a constatar em relação aos fatos versados nos presentes autos⁵⁶.

4.4. Processo nº 11893.100463/2020-31

O terceiro processo analisado na referida sessão, processo nº 11893.100463/2020-31, Relator Vanir Fridriczewski, o Plenário do Coaf deliberou, por maioria de votos, nos termos do Relator, pela responsabilidade administrativa da empresa e de seus quatro administradores, aplicando-lhes penas individualizadas.

Para a empresa, apenou-se advertência por irregularidade no cumprimento do dever de identificação e manutenção de cadastro atualizado de seus clientes, com infração ao artigo 10, inciso I, da LLD e ao artigo 2, inciso I, alínea “c”, e inciso II, alínea “c”, da Resolução Coaf nº 25, de 16 de janeiro de 2013, e por irregularidade no cumprimento do dever de manutenção do registro de transações, com infração ao artigo 10, inciso II, da LLD e ao artigo 3, incisos I, V e VI, da Resolução Coaf nº 25, de 16 de janeiro de 2013, além da pena de multa.

A multa foi calculada em (i) R\$ 37.279,40, correspondente a 10% da fração em espécie das operações não comunicadas, por não comunicação de operações em espécie que ultrapassaram limite fixado na legislação aplicável, em infração ao artigo 11, inciso II, alínea “a”, da LLD e aos artigos 4, inciso I, e 6 da Resolução Coaf nº 25, de 16 de janeiro de 2013; (ii) R\$ 180.780,00, correspondente a 10% do montante das operações suspeitas não comunicadas, por não comunicação de operações que podiam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos na LLD, ou com eles relacionar-se, com infração ao artigo 11, inciso II, alínea “b”, da mesma lei e aos artigos 5 e 6 da Resolução Coaf nº 25, de 16 de janeiro de 2013, combinados com o artigo 2, inciso IV, da Instrução Normativa Coaf nº 4; e (iii) R\$ 50 mil por deficiência na adoção de políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com o porte e o volume de operações, que permitam atender ao disposto nos artigos 10 e 11 da LLD, com infração ao artigo 10, inciso III, da mesma lei e aos artigos 1 a 7 da Resolução Coaf nº 25, de 16 de janeiro de 2013.

Ao primeiro dos administradores, foi atribuída penalidade de multa nos respectivos valores: (i) R\$ 18.639,00, correspondente a 5% da fração em espécie das operações não comunicadas, por não comunicação de operações em espécie que ultrapassaram limite fixado na legislação aplicável, com infração ao artigo 11, inciso II, alínea “a”, da LLD e aos artigos 4, inciso I, e 6 da Resolução Coaf nº 25, de 16 de janeiro de 2013; (ii) R\$ 90.390,00,

⁵⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/processo-administrativo-sancionador-pas/ementario-de-decisoes/2023/processo-no-11893-100118-2019-64>. Acesso em: 19 abr. 2023.

correspondente a 5% do montante das operações suspeitas não comunicadas, por não comunicação de operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, podiam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos na LLD, ou com eles relacionar-se, com infração ao artigo 11, inciso II, alínea “b”, da mesma Lei e aos artigos 5 e 6 da Resolução Coaf nº 25, de 16 de janeiro de 2013, combinados com o artigo 2, inciso IV, da Instrução Normativa Coaf nº 4; e (iii) R\$ 25 mil por deficiência na adoção de políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com o porte o volume de operações, que permitam atender ao disposto nos artigos 10 e 11 da LLD com infração ao artigo 10, inciso III, da mesma lei e aos artigos 1 a 7 da Resolução Coaf nº 25, de 16 de janeiro de 2013. Associado a isso, atribui-se advertência por irregularidade no cumprimento do dever de identificação e da manutenção de cadastro atualizado de seus clientes, e por irregularidade no cumprimento do dever de manutenção do registro de transações.

Para o segundo dos administradores, foram aplicadas multas nos montantes de (i) R\$ 18.639,00, correspondente a 5% da fração em espécie das operações não comunicadas, por não comunicação de operações em espécie que ultrapassaram limite fixado na legislação aplicável, com infração ao artigo 11, inciso II, alínea “a”, da LLD e aos artigos 4, inciso I, e 6 da Resolução Coaf nº 25, de 16 de janeiro de 2013; (ii) R\$ 90.390,00, correspondente a 5% do montante das operações suspeitas não comunicadas, por não comunicação de operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, podiam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos na LLD, ou com eles relacionar-se, com infração ao artigo 11, inciso II, alínea “b”, da mesma lei e aos artigos 5 e 6 da Resolução Coaf nº 25, de 16 de janeiro de 2013, combinados com o artigo 2, inciso IV, da Instrução Normativa Coaf nº 4; e (iii) R\$ 25 mil por deficiência na adoção de políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com o porte o volume de operações, que permitam atender ao disposto nos artigos 10 e 11 da LLD, com infração ao artigo 10, inciso III, da mesma lei e aos artigos 1 a 7 da Resolução Coaf nº 25, de 16 de janeiro de 2013. Junto a isso, aplicou-se advertência por irregularidade no cumprimento do dever de identificação e da manutenção de cadastro atualizado de seus clientes, e por irregularidade no cumprimento do dever de manutenção do registro de transações.

Ao terceiro dos administradores, foi aplicada a sanção de multa nos seguintes valores: (i) R\$ 18.639,00, correspondente a 5% da fração em espécie das operações não comunicadas, por não comunicação de operações em espécie que ultrapassaram limite fixado na legislação aplicável, com infração ao artigo 11, inciso II, alínea “a”, da LLD e aos artigos 4, inciso I, e 6 da Resolução Coaf nº 25, de 16 de janeiro de 2013; (ii) R\$ 9.600,00, correspondente a 5% do

montante das operações suspeitas não comunicadas no período em que esteve na condição de administradora, por não comunicação de operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, podiam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos na LLD, ou com eles relacionar-se, com infração ao artigo 11, inciso II, alínea “b”, da mesma lei e aos artigos 5 e 6 da Resolução Coaf nº 25, de 16 de janeiro de 2013, combinados com o artigo 2, inciso IV, da Instrução Normativa Coaf nº 4; e (iii) R\$ 25 mil por deficiência na adoção de políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com o porte o volume de operações, que permitam atender ao disposto nos artigos 10 e 11 da LLD, com infração ao artigo 10, inciso III, da mesma lei e aos artigos 1 a 7 da Resolução Coaf nº 25, de 16 de janeiro de 2013. Também, aplicou-se advertência por irregularidade no cumprimento do dever de identificação e da manutenção de cadastro atualizado de seus clientes, e por irregularidade no cumprimento do dever de manutenção do registro de transações.

Por fim, para o quarto e último dos administradores, aplicou-se multa quantificada em (i) R\$ 18.639,00, correspondente a 5% da fração em espécie das operações não comunicadas, por não comunicação de operações em espécie que ultrapassaram limite fixado na legislação, com infração ao artigo 11, inciso II, alínea “a”, da LLD e aos artigos 4, inciso I, e 6 da Resolução Coaf nº 25, de 16 de janeiro de 2013; (ii) R\$ 9.600,00, correspondente a 5% (cinco por cento) do valor das operações suspeitas não comunicadas no período em que esteve na condição de administradora, por não comunicação de operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, podiam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos na LLD, ou com eles relacionar-se, com infração ao artigo 11, inciso II, alínea “b”, da mesma lei e aos artigos 5 e 6 da Resolução Coaf nº 25, de 16 de janeiro de 2013, combinados com o artigo 2, inciso IV, da Instrução Normativa Coaf nº 4; e (iii) R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), por deficiência na adoção de políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com o porte o volume de operações, que permitam atender ao disposto nos artigos 10 e 11 da LLD, com infração ao art. 10, inciso III, da LLD e aos artigos 1 a 7 da Resolução Coaf nº 25, de 16 de janeiro de 2013.

Na decisão final considerou-se, tal qual nos outros processos acima elencados, o setor de atividade econômica da empresa, seu porte, a adoção ou não de medidas corretivas ou de mitigação de infração imputada, ainda que somente após a abertura do PAS, e a dosimetria aplicada pelo Colegiado, com enfoque em:

Eventual saneamento dessas irregularidades em momento posterior é louvável e desejável, seja mediante busca e complemento de informações ou mediante saneamento das falhas humanas ou operacionais ocorridas, por exemplo, mas isso não afasta a materialidade das irregularidades antes verificadas, sendo um elemento

que considero como atenuante para fins de dosimetria das sanções. [...] O porte da empresa, seus esforços para adequação e cumprimento da Lei de Regência, a gravidade dos fatos aqui revelados, os precedentes deste COAF e o período que cada diretor/administrador esteve nessa condição quando da ocorrência dos ilícitos é que balizam a fixação da sanção [...]⁵⁷

4.5. Panorama geral - Sessão de 15 de fevereiro 2023

(i) Quantidade de processos julgados

Três processos no total.

(ii) Multas aplicadas

Teto da multa para empresas: R\$ 10 milhões;

Piso da multa para empresas: R\$ 5.661,15;

Teto da multa para administradores: R\$ 5 milhões; e

Piso da multa para administradores: R\$ 500,00.

(iii) Advertências aplicadas

Advertências para empresas: três processos; e

Advertências para administradores: três processos.

(iv) Setores econômicos envolvidos

Comércio de Bens de Luxo ou de Alto Valor: uma empresa;

Fomento Comercial (*factoring*): zero;

Comércio de Pedras, Joias e Metais Preciosos: dois processos; e

Serviços de Assessoria, Consultoria e outros: zero.

4.6. Sessões de julgamento realizadas no ano de 2022

4.6.1 14 de dezembro de 2022⁵⁸

(i) Quantidade de processos julgados

Sete processos no total.

(ii) Multas aplicadas

Teto da multa para empresas: R\$ 144.048,80;

Piso da multa para empresas: R\$ 5 mil;

Teto da multa para administradores: R\$ 72.024,40; e

⁵⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/processo-administrativo-sancionador-pas/ementario-de-decisoes/2023/processo-no-11893-100463-2020-31>. Acesso em: 19 abr. 2023.

⁵⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/coaf-examina-7-processos-na-sessao-de-julgamento-de-dezembro>. Acesso em: 27 abr. 2023.

Piso da multa para administradores: R\$ 1.472,50.

(iii) Advertências aplicadas

Advertências para empresas: um processo; e

Advertências para administradores: um processo.

(iv) Setores econômicos envolvidos

Comércio de Bens de Luxo ou de Alto Valor: quatro empresas;

Fomento Comercial (*factoring*): três empresas;

Comércio de Pedras, Joias e Metais Preciosos: zero; e

Serviços de Assessoria, Consultoria e outros: zero.

4.6.2 05 de outubro de 2022⁵⁹

(i) Quantidade de processos julgados

Sete processos no total.

(ii) Multas aplicadas

Teto da multa para empresas: R\$ 500 mil reais;

Piso da multa para empresas: R\$ 10 mil;

Teto da multa para administradores: R\$ 50 mil; e

Piso da multa para administradores: R\$ 5 mil.

(iii) Advertências aplicadas

Advertências para empresas: zero; e

Advertências para administradores: zero.

(iv) Setores econômicos envolvidos

Comércio de Bens de Luxo ou de Alto Valor: quatro empresas;

Fomento Comercial (*factoring*): três empresas;

Comércio de Pedras, Joias e Metais Preciosos: zero; e

Serviços de Assessoria, Consultoria e outros: zero.

⁵⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/coaf-examina-7-processos-na-sessao-de-julgamento-de-outubro>; <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/09/2022&jornal=515&pagina=127>. Acesso em: 17 maio 2023.

4.6.3 03 de agosto de 2022⁶⁰**(i)** Quantidade de processos julgados

Cinco processos no total.

(ii) Multas aplicadas

Teto da multa para empresas: R\$ 684.757,00;

Piso da multa para empresas: R\$ 876,98;

Teto da multa para administradores: R\$ 342.378,50; e

Piso da multa para administradores: R\$ 438,49.

(iii) Advertências aplicadas

Advertências para empresa: dois processos; e

Advertências para administradores: dois processos.

(iv) Setores econômicos envolvidos

Comércio de Bens de Luxo ou de Alto Valor: uma empresa;

Fomento Comercial (*factoring*): três empresas;

Comércio de Pedras, Joias e Metais Preciosos: uma empresa; e

Serviços de Assessoria, Consultoria e outros: zero.

4.6.4 1º de junho de 2022⁶¹**(i)** Quantidade de processos julgados

Um processo no total.

(ii) Multas aplicadas

Teto da multa para empresas: R\$ 40 mil;

Piso da multa para empresas: R\$ 40 mil;

Teto da multa para administradores: R\$ 20 mil reais; e

Piso da multa para administradores: R\$ 20 mil.

(iii) Advertências aplicadas

Advertências para empresa: zero; e

⁶⁰ Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/coaf-examina-5-processos-na-ultima-sessao-de-julgamento-de-agosto>;
<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/07/2022&jornal=515&pagina=134>. Acesso em: 17 maio 2023.

⁶¹ Disponível em:
<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/05/2022&jornal=515&pagina=492>. Acesso em: 17 maio 2023.

Advertências para administradores: zero.

(iv) Setores econômicos envolvidos

Comércio de Bens de Luxo ou de Alto Valor: zero;

Fomento Comercial (*factoring*): zero;

Comércio de Pedras, Joias e Metais Preciosos: uma empresa; e

Serviços de Assessoria, Consultoria e outros: zero.

4.6.5 06 de abril de 2022⁶²

(i) Quantidade de processos julgados

Quatro processos no total.

(ii) Multas aplicadas

Teto da multa para empresas: R\$ 56.088,84;

Piso da multa para empresas: R\$ 9.831,76;

Teto da multa para administradores: R\$ 20 mil; e

Piso da multa para administradores: R\$ 1.500,00.

(iii) Advertências aplicadas

Advertências para empresas: zero; e

Advertências para administradores: zero.

(iv) Setores econômicos envolvidos

Comércio de Bens de Luxo ou de Alto Valor: uma empresa;

Fomento Comercial (*factoring*): uma empresa; e

Comércio de Pedras, Joias e Metais Preciosos: duas empresas; e

Serviços de Assessoria, Consultoria e outros: zero.

4.6.6 09 de fevereiro de 2022⁶³

(i) Quantidade de processos julgados

Quatro processos no total.

(ii) Multas aplicadas

⁶² Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/03/2022&jornal=515&pagina=335>. Acesso em: 17 maio 2023.

⁶³ Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=31/01/2022&jornal=515&pagina=287>. Acesso em: 17 maio 2023.

Teto da multa para empresas: R\$ 116.423,00;
Piso da multa para empresas: R\$ 5.910,64;
Teto da multa para administradores: R\$ 58.211,50; e
Piso da multa para administradores: R\$ 2.955,32.

(iii) Advertências aplicadas

Advertências para empresas: um processo; e
Advertências para administradores: dois processos.

(iv) Setores econômicos envolvidos

Comércio de Bens de Luxo ou de Alto Valor: duas empresas;
Fomento Comercial (*factoring*): duas empresas;
Comércio de Pedras, Joias e Metais Preciosos: zero; e
Serviços de Assessoria, Consultoria e outros: zero.

4.7. Sessões de julgamento realizadas no ano de 2021

4.7.1 08 de dezembro de 2021⁶⁴

(i) Quantidade de processos julgados

Cinco no total.

(ii) Multas aplicadas

Teto da multa para empresas: R\$ 552.258,90;
Piso da multa para empresas: R\$ 8 mil;
Teto da multa para administradores: R\$ 276.129,45; e
Piso da multa para administradores: R\$ 1.451,23.

(iii) Advertências aplicadas

Advertências para empresas: dois processos; e
Advertências para administradores: dois processos.

(iv) Setores econômicos envolvidos

Comércio de Bens de Luxo ou de Alto Valor: três processos;
Fomento Comercial (*factoring*): zero;
Comércio de Pedras, Joias e Metais Preciosos: dois processos; e
Serviços de Assessoria, Consultoria e outros: zero.

⁶⁴ Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/11/2021&jornal=515&pagina=403>. Acesso em: 18 maio 2023.

4.7.2 06 de outubro de 2021⁶⁵**(i)** Quantidade de processos julgados

Oito no total.

(ii) Multas aplicadas

Teto da multa para empresas: R\$ 807.233,77;

Piso da multa para empresas: R\$ 1.500,00;

Teto da multa para administradores: R\$ 403.616,89; e

Piso da multa para administradores: R\$ 1.000,00.

(iii) Advertências aplicadas

Advertências para empresas: cinco processos; e

Advertências para administradores: quatro processos.

(iv) Setores econômicos envolvidos

Comércio de Bens de Luxo ou de Alto Valor: cinco processos;

Fomento Comercial (*factoring*): um processo;

Comércio de Pedras, Joias e Metais Preciosos: dois processos; e

Serviços de Assessoria, Consultoria e outros: zero.

4.7.3 03 de agosto de 2021⁶⁶**(i)** Quantidade de processos julgados

Quatorze no total.

(ii) Multas aplicadas

Teto da multa para empresas: R\$ 250 mil;

Piso da multa para empresas: R\$ 2 mil;

Teto da multa para administradores: R\$ 107.286,54; e

Piso da multa para administradores: R\$ 500,00.

(iii) Advertências aplicadas

⁶⁵ Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/09/2021&jornal=515&pagina=66>. Acesso em: 18 maio 2023.

⁶⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/coaf-examina-14-processos-em-sua-ultima-sessao-de-julgamento-em-agosto>;

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/07/2021&jornal=515&pagina=38>. Acesso em: 18 maio 2023.

Advertências para empresas: oito processos; e
 Advertências para administradores: sete processos.

(iv) Setores econômicos envolvidos

Comércio de Bens de Luxo ou de Alto Valor: seis processos;
 Fomento Comercial (*factoring*): um processo;
 Comércio de Pedras, Joias e Metais Preciosos: cinco processos; e
 Serviços de Assessoria, Consultoria e outros: dois processos.

4.7.4 07 de abril de 2021⁶⁷

(i) Quantidade de processos julgados

Dez processos no total.

(ii) Multas aplicadas

Teto da multa para empresas: R\$ 749.578,53;
 Piso da multa para empresas: R\$ 2 mil;
 Teto da multa para administradores: R\$ 297.873,50; e
 Piso da multa para administradores: R\$ 4.800,00.

(iii) Advertências aplicadas

Advertências para empresas: seis processos; e
 Advertências para administradores: cinco processos.

(iv) Setores econômicos envolvidos

Comércio de Bens de Luxo ou de Alto Valor: cinco processos;
 Fomento Comercial (*factoring*): zero;
 Comércio de Pedras, Joias e Metais Preciosos: um processo; e
 Serviços de Assessoria, Consultoria e outros: quatro processos.

4.7.5 03 de fevereiro de 2021⁶⁸

(i) Quantidade de processos julgados

Seis no total.

⁶⁷ Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=31/03/2021&jornal=515&pagina=107>. Acesso em: 18 maio 2023.

⁶⁸ Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=01/02/2021&jornal=515&pagina=49>. Acesso em: 18 maio 2023.

(ii) Multas aplicadas

Teto da multa para empresas: R\$ 1.500.000,00;

Piso da multa para empresas: R\$ 4 mil;

Teto da multa para administradores: R\$ 750 mil; e

Piso da multa para administradores: R\$ 2.500,00.

(iii) Advertências aplicadas

Advertências para empresas: dois processos; e

Advertências para administradores: um processo.

(iv) Setores econômicos envolvidos

Comércio de Bens de Luxo ou de Alto Valor: zero;

Fomento Comercial (*factoring*): dois processos;

Comércio de Pedras, Joias e Metais Preciosos: quatro processos; e

Serviços de Assessoria, Consultoria e outros: zero.

4.8 Análises comparativas e conclusões

A pesquisa quantitativa conduzida nos termos acima referenciados propicia a obtenção de diversas análises comparativas e conclusões com relação à atuação do Coaf.

(i) Quantidade de processos julgados por sessão

Com relação ao primeiro critério averiguado, nota-se que não há qualquer tipo de padrão ou número pré-determinado. O número mínimo de processos pautados e julgados por sessão foi, para aquela ocorrida em 1º de junho de 2022, 1 processo, em comparação com o número máximo, verificado em agosto de 2021, ocasião na qual 14 processos foram deliberados. Não obstante, desconsiderando este valor mínimo verificado em 2022, o qual detém teor de excepcionalidade, o segundo menor número de processos pautados e julgados por sessão foi verificado na sessão de 15 de fevereiro de 2023, na qual 3 processos foram analisados e então julgados⁶⁹.

Em termos de número médio, depreende-se que, em 2021, para as cinco sessões realizadas, a média aproximada de processos julgados em cada uma delas corresponde a 8,6, enquanto para o ano de 2022, para as seis sessões ocorridas, a média de processos perfaz o número de 4,7.

⁶⁹ Ressalta-se que, a respeito deste primeiro critério de análise comparativa, qual seja o número de processos julgados por sessão, consta uma excepcionalidade no número de processos da sessão ocorrida em 1º de junho de 2022, na qual tão somente um processo foi julgado. Este valor numérico é atípico em relação a todos os demais verificados no mesmo período anual e, de um modo geral, não reflete fidedignamente a média para as outras cinco sessões, que corresponde a 5,6.

Ainda sobre este mesmo critério, ao analisar o número total de PAS julgados nos últimos dois anos, desconsiderando o ano de 2023 em razão da não conclusão do referido período, verifica-se uma redução em ambos os índices. Em 2021, 30 PAS foram instaurados, e 43 foram julgados. Já em 2022, os números reduziram, visto que apenas 15 PAS foram instaurados e 28 foram julgados.

Muito embora tenha sido realizada, no ano de 2023, até a data de fechamento deste trabalho, apenas uma sessão de julgamento, na qual foram pautados e julgados 3 processos, a comparação simples com o número médio de processos por sessão nos últimos dois anos induz à conclusão de que, para o atual ciclo anual, há continuidade da tendência de redução da quantidade de processos julgados por sessão. Nesse sentido, o número “médio” de três processos julgados por sessão é inferior às médias anteriores.

As respectivas inferências acima descritas ensejam a conclusão de que, com efeito, houve uma redução no número de PAS instaurados e julgados, seja por período anual ou por sessão conduzida. Estas reduções podem ser explicadas a partir da associação com a estratégia atualmente adotada de supervisão com base no risco, a qual prioriza o uso dos recursos do Coaf em situações de maior relevância fiscalizatória e impactos numéricos. Ou seja, em decorrência da intensificação dos padrões de abordagem baseados no risco, os quais são responsáveis pela condução das atividades de supervisão da UIF, prioriza-se a instauração, relatoria e posterior julgamento de casos classificados como mais complexos e relacionados a situações qualificadas como de maior risco para o sistema PLD/FTP, culminando na redução do número de processos instaurados e julgados, mas sem comprometer, de modo algum, a condução das devidas atribuições do órgão.

Assim, há a preponderância de PAS mais complexos, os quais priorizam qualidade em detrimento de quantidade, o que justifica as reduções verificadas, com vistas a aprimorar e conferir maior efetividade ao sistema de prevenção à lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e proliferação de armas de destruição em massa nacional.

Tabela 1 – Número médio de processos julgados por sessão de julgamento

NÚMERO MÉDIO DE PROCESSOS JULGADOS POR SESSÃO			
Ano	2023	2022	2021
Número médio de processos por sessão	3	4,7	8,6
Número de sessões realizadas	1	6	5

Fonte: elaborada pela autora.

(ii) Multas aplicadas

Adiante, no que se refere às multas aplicadas, é possível extrair conclusões bastante robustas a partir do conjunto de informações provenientes do período temporal aqui analisado.

Inicialmente, conforme pontuado no subcapítulo 4.1, ressalta-se que, para a única sessão de julgamentos ocorrida no ano de 2023, o valor total de multas aplicado corresponde à soma de R\$ 32.900.000,00, o qual supera o montante total das multas aplicadas nos últimos dois anos, ou seja, 2021 e 2022, que totaliza R\$ 22.200.000,00. De maneira isolada, em 2022 as decisões do Coaf resultaram na aplicação de R\$ 4.629.813,00 em multas a pessoas físicas e jurídicas e, em 2021, no total de R\$ 17.161.584,00. Apenas estas informações já evidenciam, com rigor, o exponencial crescimento dos valores aplicados na forma de multa em sede de PAS julgados pelo Coaf. Não obstante, as pesquisas realizadas elucidam com ainda mais profundidade as métricas das multas aplicadas nos últimos anos⁷⁰.

Para o ano de 2021, o teto das multas aplicadas para empresas, ou seja, pessoas jurídicas, corresponde a R\$ 1.500.000,00, enquanto o piso é representado por R\$ 1.500,00. Com relação aos administradores das empresas, pessoas físicas, verificou-se o teto no valor de R\$ 750.000,00 e o piso no valor de R\$ 500,00.

Já para o ano de 2022, o teto das multas aplicadas para empresas corresponde à quantia de R\$ 684.757,00 e o piso ao montante de R\$ 876,98. Quanto aos administradores, o teto equivale a R\$ 342.378,50 e o piso à quantia de R\$ 438,49.

Por fim, para o ano de 2023, na única sessão realizada, o teto da multa aplicada a empresas equivale a R\$ 10 milhões e o piso totaliza R\$ 5.661,15. Para os administradores, o teto atinge o patamar de R\$ 5 milhões e o piso equivale ao valor de R\$ 500,00.

Em termos absolutos, é inequívoco que houve um substancial aumento no valor total das multas aplicadas anualmente, o qual é demonstrado pelo somatório anual para os anos analisados. Concomitante a isso, conforme elucidado no item (i) acima, o número de PAS instaurados e julgados nos anos de 2021 e 2022 foi reduzido de um ano para o outro, mas ainda sim houve aumento no valor total das multas aplicadas. Ou seja, para um número menor de processos, houve um valor maior de multas aplicadas.

Relativamente ao teto das multas para as empresas, constata-se imensa discrepância entre os valores de 2023 e os valores de 2022 e 2021. Os R\$ 10 milhões aplicados a título de multa na sessão de fevereiro de 2023, equivalem a 660% o valor aplicado em 2021 e a

⁷⁰ Aqui, considera-se como “teto” o valor máximo aplicado na forma de multa e “piso” o valor mínimo qualificado como tal.

1.460% o valor aplicado em 2022. De igual modo, o piso das multas aplicadas para empresas em 2023, correspondente a R\$ 5.661,15, também é superior ao piso dos anos anteriores, de modo que o valor aplicado em 2023 corresponde a 377% o valor verificado em 2021 e a 645% o valor verificado em 2022.

No que diz respeito ao teto das multas para administradores, também há considerável diferença entre os valores de 2023 e os valores de 2022 e 2021. Em 2023, o teto da multa aplicada aos administradores corresponde a R\$ R\$ 5 milhões, o qual corresponde, em valores aproximados, a 666% o valor aplicado em 2021, e a 1.460% o valor aplicado em 2022. Já com relação ao piso das multas para administradores aplicadas em 2023, este equivale a R\$ 500,00, valor que é idêntico ao piso do ano de 2021 e pouco superior ao ano de 2022, na margem de 114% maior.

Portanto, também em termos específicos, ou seja, com relação aos critérios individuais analisados na pesquisa conduzida, houve um vigoroso aumento no valor das sanções pecuniárias aplicadas.

O significativo aumento do valor das multas aplicadas pelo Coaf por PAS julgado ao longo dos últimos anos, especialmente do teto das multas, é também reflexo da estratégia adotada de supervisão baseada em risco, que privilegia ações em casos e situações de maior relevância fiscalizatória e impactos numéricos – neste caso, valor monetário. Ou seja, em consequência do privilégio atribuído à instauração, relatoria e então julgamento de casos para os quais a qualificação de risco em termos de PLD/FTP é maior, além da complexidade das situações e da maior capacidade econômica dos entes envolvidos, substanciais aumentos nos valores das multas apenas são verificados e comprovados a partir dos dados coletados.

Especialmente para o ano de 2023, para o qual, com relação à sessão de fevereiro, os valores das multas aplicadas demonstram imenso rigor regulatório e sancionador, a tendência de contínuo robustecimento da estratégia atualizada e o privilégio à qualidade e não à quantidade, para o critério em questão, revela a tendência de menos processos julgados, mas maior rigor para aqueles que o forem. Ou seja, muito embora numericamente menos processos tenham sido pautados e julgados, o rigor conferido a estes foi tamanho que o somatório total de uma única sessão foi capaz de superar o somatório dos dois últimos anos juntos.

A expectativa é de elevar o rigor e a consistência das penalidades pecuniárias aplicadas, associada às demais estratégias adotadas, com o desígnio de elevar a qualidade e de aprimorar os resultados decorrentes das ações inseridas no rol de medidas PLD/FTP conduzidas pelo Coaf.

Tabela 2 – Teto das multas aplicadas pelo Coaf

TETO DAS MULTAS APLICADAS			
Ano	2023	2022	2021
Pessoa jurídica	R\$ 10.000.000,00	R\$ 684.757,00	R\$ 1.500.000,00
Pessoa física	R\$ 5.000.000,00	R\$ 342.378,50	R\$ 750.000,00

Fonte: elaborada pela autora.

Tabela 3 – Piso das multas aplicadas pelo Coaf

PISO DAS MULTAS APLICADAS			
Ano	2023	2022	2021
Pessoa jurídica	R\$ 5.661,15	R\$ 876,98	R\$ 1.500,00
Pessoa física	R\$ 500,00	R\$ 438,49	R\$ 500,00

Fonte: elaborada pela autora.

Tabela 4 – Teto das multas aplicadas em 2023 X Variação % em relação aos outros anos

TETO DAS MULTAS APLICADAS EM 2023 X VARIAÇÃO % EM RELAÇÃO AOS OUTROS ANOS		
Ano	2022	2021
Pessoa jurídica	Aumento de 1460%	Aumento de 660%
Pessoa física	Aumento de 1460%	Aumento de 660%

Fonte: elaborada pela autora.

Tabela 5 – Piso das multas aplicadas em 2023 X Variação % em relação aos outros anos

PISO DAS MULTAS APLICADAS EM 2023 X VARIAÇÃO % EM RELAÇÃO AOS OUTROS ANOS		
Ano	2022	2021
Pessoa jurídica	Aumento de 645%	Aumento de 377%
Pessoa física	Aumento de 114%	Valores idênticos

Fonte: elaborada pela autora.

(iii) Advertências aplicadas

No tocante ao terceiro critério analisado, qual seja a aplicação ou não de advertências como forma de sanção nos PAS julgados, manifesta-se possível aferir conclusões objetivas com fundamento nas pesquisas conduzidas.

Para a única sessão de julgamentos conduzida no ano de 2023, na qual três processos foram pautados e julgados, o Plenário deliberou, na totalidade dos casos, pela aplicação também da penalidade de advertência, que foi aplicada tanto para as pessoas físicas quanto para as jurídicas. Na LLD, a sanção de advertência é prevista no artigo 12, inciso I, como uma possibilidade a ser aplicada aos entes obrigados que deixarem de cumprir as obrigações previstas nos artigos 10 e 11 da mesma lei.

No ano de 2021, foram realizadas cinco sessões de julgamento e houve a aplicação da sanção de advertência em todas elas, seja para empresas ou para seus respectivos administradores. Em análise comparativa com o número de processos julgados, verifica-se que houve a aplicação de advertência em um grande contingente de processos, no total 23, dos 43 que foram julgados pelo Coaf naquele período anual.

Já para o ano de 2022, para as seis sessões de julgamento carreadas, verifica-se a aplicação da sanção de advertência em apenas três destas, seja para empresas ou administradores. Em termos de número de processos julgados, houve a aplicação de advertência em apenas cinco, dos 28 processos julgados naquele mesmo ano.

Em termos conclusivos, verifica-se que, para o ano de 2023, muito embora até a data de fechamento do presente trabalho, apenas uma sessão de julgamentos tenha sido conduzida, há uma nítida tendência de aumento da frequência da aplicação da sanção de advertência, tanto para pessoas físicas quanto para pessoas jurídicas. Essa percepção está em consonância com a estratégia adotada de abordagem baseada no risco e, em consequência, tal qual aos outros critérios aqui pormenorizados, a verificação de uma maior qualidade das atividades de fiscalização, supervisão e sanção das pessoas obrigadas supervisionadas pelo Coaf. Isto significa que serão privilegiados casos e processos detentores de maior nível de risco, bem como profundidade e possibilidade de caracterização de ilícitos, de modo a obter resultados mais expressivos e impactantes.

Assim sendo, à semelhança dos demais critérios objetivos envolvidos na pesquisa, também para a aplicação das sanções de advertências, verifica-se a tendência de crescimento exponencial, traduzindo a elevação do rigor e da aptidão punitiva do Coaf, em privilégio do aprimoramento e enrijecimento do sistema PLD/FTP nacional.

Cabe aqui uma última ponderação com relação à aplicação da sanção de advertência, pois, no decurso do período temporal dos anos de 2021 e 2022, esta corresponde à única modalidade de sanção distinta de multa aplicada no âmbito dos PAS julgados pelo Coaf, dentre as demais previstas na LLD. O artigo 12 prevê, para além destas duas possibilidades de sanção, também a inabilitação temporária, pelo prazo de até dez anos, para o exercício do

cargo de administrador das pessoas jurídicas referidas no artigo 9, em seu inciso III, e a cassação ou a suspensão da autorização para o exercício de atividade, operação ou funcionamento, no inciso IV. Além disso, em apenas um dos processos já julgados no ano de 2023 foi possível verificar a incidência de sanção diversa, qual seja a inabilitação temporária, pelos prazos de cinco e um ano, para os administradores da empresa envolvida em um dos PAS julgados.

Tabela 6 – Aplicação da sanção de advertência

APLICAÇÃO DA SANÇÃO DE ADVERTÊNCIA			
Ano	2023	2022	2021
Número total de processos julgados	3	28	43
Número de processos com advertência aplicada	3	5	23

Fonte: elaborada pela autora.

(iv) Setores econômicos envolvidos

Por fim, a respeito do último critério verificado, os setores econômicos envolvidos por sessão de julgamento, de igual modo, não foi possível constatar padrões ou predeterminações. Sob um panorama geral do período analisado, foram pautados e julgados processos para três dos quatro setores sujeitos à supervisão do Coaf, quais sejam: (i) Comércio de Bens de Luxo ou de Alto Valor; (ii) Comércio de Joias, Pedras e Metais Preciosos; (iii) Fomento Mercantil (*factoring*).

Assim, para o período analisado, nenhum processo envolvendo o setor de Promoção, Intermediação, Comercialização, Agenciamento ou Negociação de Direitos de Transferência de Atletas ou Artistas foi pautado e/ou julgado.

Ressalta-se, ainda, que, para o ano de 2021, o número total de seis processos referentes ao antigo setor de Assessoria, Consultoria, Contadoria, Auditoria, Aconselhamento ou Assistência foram julgados, o que não mais recai sobre o crivo fiscalizatório do Coaf.

O Coaf, em sua atuação como órgão regulador, é responsável pela edição de normas voltadas aos setores econômicos que desempenham atividades relacionadas ao artigo 9 da LLD para os quais inexistente órgão próprio fiscalizador ou regulador, conforme estabelecido no artigo 14, §1º, da mesma lei:

Artigo 14 - É criado, no âmbito do Ministério da Fazenda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf, com a finalidade de 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. § 1º As instruções referidas no art. 10 destinadas às pessoas mencionadas no art. 9º, para as quais não exista órgão próprio fiscalizador ou regulador, serão expedidas pelo Coaf, competindo-lhe, para esses casos, a definição das pessoas abrangidas e a aplicação das sanções enumeradas no art. 12⁷¹.

Atualmente, o Coaf instrui os deveres PLD/FTP de integrantes de quatro setores obrigados: (i) Comércio de Bens de Luxo ou de Alto Valor; (ii) Comércio de Joias, Pedras e Metais Preciosos; (iii) Fomento Mercantil (*factoring*); e (iv) Promoção, Intermediação, Comercialização, Agenciamento ou Negociação de Direitos de Transferência de Atletas ou Artistas.

Importante ressaltar que o antigo setor supervisionado de serviços de Assessoria, Consultoria, Contadoria, Auditoria, Aconselhamento ou Assistência, a partir da Resolução Coaf nº 34, de 15 de abril de 2020, responsável por revogar a Resolução Coaf nº 24, de 16 de janeiro de 2013, deixou de ser sujeito à fiscalização do Coaf,

dado o reconhecimento de que a preservação das suas disposições não só deixou de se justificar, ante a evolução de cenários no tocante a riscos associados à política de PLDFT adotada em relação a prestadores de serviços em determinados tipos de operações, como ainda passou a ensejar confusões que vinham tornando mais onerosa a manutenção da qualidade do cadastramento de pessoas obrigadas, no Coaf, em nível adequado para assegurar um desempenho eficiente das suas atividades de fiscalização⁷².

A atividade de regulação é sustentada por um conjunto de normas básicas aplicáveis a todos os setores submetidos a sua supervisão, as quais são complementadas por outros normativos dotados de maior grau de detalhe acerca dos procedimentos e controles a serem observados por cada um dos setores supervisionados.

Associado a isso, o Coaf se dedica, de modo contínuo, à adequação e ao aprimoramento de suas normas de PLD/FTP, com o propósito de manter seu arcabouço regulatório atualizado e compatível com a realidade de seus entes supervisionados. Também nesse sentido, o Coaf busca ampliar a efetividade de suas ações a partir da colaboração e da união com outras instituições e autoridades, como o BCB e a CVM.

Nessa perspectiva, foram diversos os atos normativos revogados e publicados nos últimos anos, os quais modificaram em grande medida a atuação dos órgãos, bem como as obrigações a serem observadas pelos entes supervisionados. Destaca-se, a título de exemplo, a

⁷¹ BRASIL, 1998.

⁷² Disponível em: <https://www.legiscompliance.com.br/artigos-e-noticias/2206-plenario-do-coaf-decide-editar-resolucoes-n-32-33-e-34-para-aperfeicoar-marco-regulatorio-de-pldft-no-pais>; <https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/normas-de-mera-alteracao-ou-revogacao/resolucao-no-34-de-15-de-abril-de-2020>. Acesso em: 2 jun. 2023.

Resolução Coaf nº 40, de 22 de novembro de 2021, que dispõe sobre procedimentos a serem observados em relação a Pessoas Expostas Politicamente (PEP) por aqueles que se sujeitam à supervisão do Coaf, e a Resolução Coaf nº 41, de 8 de agosto de 2022, que dispõe sobre o cumprimento dos deveres de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa legalmente atribuídos a empresas de Fomento Comercial (*factoring*).

Portanto, muito embora não exista nenhum padrão aparente entre os setores econômicos envolvidos nos processos pautados em cada uma das sessões analisadas, é possível tecer considerações em associação com os demais critérios analisados. Haja vista a tendência de redução no número de PAS instaurados e julgados, em conjunto com a intensificação da abordagem baseada em riscos e a prioridade atribuída à qualidade dos PAS, em detrimento do volume, é possível que haja maior concentração da atuação do Coaf em determinados setores econômicos, por períodos, no intuito de melhor desenvolver sua atividade de regulação direcionada ao mesmo. Consoante a isso, a edição de normativos específicos para determinados setores, ou a reformulação daqueles já existentes, coaduna com a intenção melhorar e elevar a efetividade do sistema PLD/FTP brasileiro.

Tabela 7– Setores econômicos envolvidos X Número de processos julgados

SETORES ECONÔMICOS ENVOLVIDOS X N° DE PROCESSOS JULGADOS			
Ano	2023	2022	2021*
Bens de luxo	1	12	19
Joias	2	4	14
<i>Factoring</i>	0	12	4
Atletas	0	0	0
Número total de processos	3	28	43

*No ano de 2021, 6 (seis) processos do antigo setor de Assessorias foram julgados pelo Coaf.

Fonte: elaborada pela autora.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho objetivou analisar o tema das formas de combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa exercidas pelo Brasil, com enfoque na atuação do Coaf enquanto autoridade central do sistema PLD/FTP nacional. Nesse sentido, o liame principal da presente pesquisa foi endereçar a seguinte indagação, que resume e engloba todo o cerne temático outrora

delimitado: são suficientes, em termos de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, as formas de atuação brasileiras desenvolvidas através do Coaf?

No intuito de responder à questão em exame, foram conduzidos estudos aprofundados acerca de todo o arcabouço jurídico pátrio correlato à lavagem de dinheiro, partindo de aspectos históricos internacionais e, então, adentrando especificamente o âmbito brasileiro. De início, o fenômeno da lavagem de dinheiro foi analisado com viés mais abrangente e histórico, para, assim, ser esmiuçado o advento do aparato jurídico brasileiro especificamente desenvolvido para lidar com o tema, culminando no advento da Lei de Lavagem de Dinheiro.

Adiante, foi atribuído imenso e acurado esforço à cognição e exame do Coaf em termos de funcionamento, sistematização, embasamento legal, papel institucional e frentes de atuação, para além de todas as diversas formas e iniciativas de cooperação internacionais e nacionais por ele integradas.

Logo após, foi conduzida pesquisa quantitativa acerca de todo o cenário das atividades desempenhadas pelo Coaf por meio de seu ementário de decisões, dados estatísticos e jurisprudenciais publicamente disponíveis, publicações institucionais, além de pedido de acesso a elementos de análise concretos via Lei de Acesso à Informação. Ainda nesse sentido, é importante ressaltar o esforço conferido ao cotejo das fontes de pesquisa aqui citadas, em conjunto com diversos documentos e publicações internacionais, bem como a delimitação de rigorosos e específicos critérios objetivos de pesquisa, no ímpeto de alcançar apurações objetivas, subsídios e argumentos para suportar as conclusões aqui alcançadas.

Ao final, efetuado todo o conjunto de análises e estudos proposto, a conclusão principal alcançada a partir do desenvolvimento da monografia é que são relativamente suficientes as formas de atuação brasileira desenvolvidas pelo Coaf, considerando que o sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo é um sistema macro, suportado por diversos atores, bases fundacionais, estruturas normativas, formas de atuação e coparticipação, para além das que são, direta ou indiretamente, conduzidas pelo Coaf.

Isso significa que, de fato, o aparato jurídico-normativo-institucional de combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo exercido pelo Brasil, à luz do crivo de atuação do Coaf, embora sim robusto e de elevado nível técnico, deve almejar constante e inequívoca atualização e coordenação, de modo a manter-se suficiente e apto a enfrentar não somente as transformações e os avanços jurídicos internacionais, mas também as incontáveis transformações e novidades mercadológicas que modificam e reconfiguram de modo

incessante as circunstâncias e os horizontes atrelados ao cometimento dos delitos de lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e proliferação de armas de destruição em massa.

Todo o conjunto de dados empiricamente levantados na presente pesquisa, em associação com os esclarecimentos e demais inferências fornecidas pelo próprio Coaf, principalmente por intermédio de seu mais atualizado documento institucional, o Relatório Integrado de Gestão de 2022, embasam e conformam as conclusões aqui apresentadas. É inequívoco que, progressivamente ao longo dos últimos anos, com especial rigor no período temporal aqui delimitado para análise, o Coaf despendeu esforço, e assim o segue fazendo, para o aprimoramento contínuo de todas as suas atribuições institucionais.

Ressalta-se que, em termos de resultados, a consolidação e intensificação da estratégia de Abordagem Baseada no Risco tem viabilizado a organização das formas de atuação e do manejo dos recursos disponíveis, sejam eles financeiros, humanos ou tecnológicos, priorizando situações qualificadas como de maior risco, as quais, por consequência, apresentam maiores resultados em termos de consistência e efeitos monetários. Em direta associação a isso, o aumento da qualidade da produção de inteligência financeira e a promoção do seu uso adequado pelas autoridades competentes, as quais também compõem o sistema PLD/FTP brasileiro, impulsionam o aumento da efetividade e a harmonização dos alicerces de fiscalização e supervisão exercidos pelo Coaf.

De modo inequívoco, tais constatações são comprovadas por meio dos dados numéricos e dos objetivos aqui apresentados, a exemplo da pesquisa empírica conduzida principalmente a partir do ementário de decisões, a qual analisou os critérios objetivos de (i) quantidade de processos julgados por sessão, (ii) valores das multas aplicadas, (iii) advertências aplicadas e (iv) setores econômicos envolvidos – todos eles evidenciados no capítulo 4 e organizados em tabelas.

É notório que, cada vez mais, tem sido atribuída prioridade à qualidade, à consistência e à precisão das atividades desempenhadas e correlatas estratégias adotadas, o que não raro reduz em termos numéricos a quantidade de processos julgados e sessões de julgamento realizadas, por exemplo, mas sem comprometer ou enfraquecer a condução das devidas atribuições do órgão. Ora, muito embora a aparente redução no número de processos instaurados e julgados possa parecer problemática, este fato reflete a priorização da qualidade, em detrimento da quantidade. Assim, há a preponderância de processos mais complexos, dotados de maior nível de risco, com vistas a aprimorar e conferir maior efetividade ao sistema PLD/FTP. A tendência, assim, é que sejam alcançados resultados mais expressivos e

impactantes, o que não necessariamente significa que os mesmos serão quantitativamente numerosos.

Concomitante a isso, o substancial aumento no valor das multas aplicadas pelo Plenário evidencia com notoriedade o enrijecimento do rigor das sanções aplicadas. Tanto para o teto das multas, quanto para o piso, verificou-se um aumento percentual substancial, o que torna evidente a percepção de que a adoção da ABR oportuniza a aplicação de multas mais vultosas e em valores superiores, inclusive em termos de somatório total, em relação aos anos anteriores. Um exemplo é o fato apresentado de que no ano de 2023, muito embora apenas uma sessão de julgamento tenha sido realizada, o rigor nela adotado foi tamanho que o somatório total das multas aplicadas superou a soma dos dois últimos anos juntos. A expectativa de continuidade e a prevalência deste rigor contribui para o entendimento de que, em termos de suficiência, as ações desempenhadas pelo Coaf podem sim ser, ainda que relativamente, tidas como tal.

Ainda, verificou-se com relação à aplicação da penalidade de advertência um aumento direto. Para a totalidade dos processos julgados no ano de 2023, houve a correspondente aplicação de advertências, associadas à sanção de multa. Já para os anos anteriores, o número de processos com aplicação de advertência é bastante inferior ao número total de processos julgados, o que demonstra, novamente, o aumento do rigor punitivo atribuído aos processos julgados pelo Coaf. Além disso, atestou-se, também, a tendência crescente de aplicação de penalidades previstas da LLD para além das multas, em um claro indício do endurecimento do sistema PLD/FTP em termos sancionadores.

Já com relação ao critério de setores econômicos envolvidos por sessão de julgamento, nota-se que muito embora nenhum tipo de padrão específico tenha sido apurado, é evidente que a prioridade atribuída à ABR, e a todos os desdobramentos daí advindos, impactam a concentração da atuação do Coaf em determinados setores econômicos no objetivo de aprimorar e robustecer suas atividades de regulação e de supervisão direcionadas ao mesmo. Nesse sentido, é possível que, para um determinado período, seja verificado um maior número de processos e edição de normativos específicos, por exemplo, para certos setores econômicos, ou a reformulação dos já existentes, no desígnio de continuamente aprimorar e refinar as atividades de PLD/FTP executadas.

Associado a isso, todo o conjunto de dados e de informações dispostos no capítulo 3 também corroboram para a compreensão das formas de atuação desenvolvidas pelo Coaf em termos de prevenção à lavagem de dinheiro e demais ilícitos correlatos. A título de exemplo, sem exaurir todas as diversas inferências devidamente apresentadas e detalhadas, ressalta-se

que, em termos numéricos, os Relatórios de Inteligência Financeira produzidos no ano de 2022 correspondem ao maior número da série histórica. Além disso, verificou-se um crescimento da quantidade de comunicações consolidadas nos respectivos RIFs e o número de pessoas a elas relacionadas, o que demonstra cabalmente o engrandecimento dos resultados alcançados a partir dos trabalhos conduzidos pelo Coaf, o que envolve o bom funcionamento de todas as suas estruturas internas e metodologias de atuação. Outro exemplo bastante elucidativo da positiva progressão das atividades pelo Coaf é o intercâmbio realizado pela UIF com outras autoridades e entes nacionais atuantes no sistema PLD/FTP brasileiro. No ano de 2022, foi possível apurar que o número total de intercâmbios de informações com outras autoridades nacionais realizados por meio do SEI-C foi superior aos anos anteriores, o que representa um aspecto bastante positivo sob o enfoque da colaboração institucional e do fortalecimento do sistema brasileiro como um todo.

Um último dado apurado a ser destacado nesta conclusão diz respeito às averiguações preliminares realizadas pelo Coaf, das quais podem ser de espécies: (i) Averiguação Preliminar Objetiva (APO), caracterizada por ser de menor complexidade; e (ii) Averiguação Preliminar Ampla (APA), correspondente à espécie direcionada às situações de maior complexidade ou risco. No ano de 2022, 92% das APAs foram concluídas com proposta de instauração de processos, enquanto cerca de 90% das APOs foram encerradas com a correção das inconformidades detectadas. Esse fato evidencia a prioridade atribuída ao uso dos recursos em situações dotadas de maior impacto e relevância sob a perspectiva da fiscalização, bem como a tendência de que os processos instaurados adquiram cada vez maior complexidade em razão de sua própria origem. Novamente, identificou-se exemplo de aplicação da estratégia de ABR, com a predileção atribuída a situações mais complexas e de maior risco, em detrimento de volumes numéricos.

Não obstante, o aspecto “relativo” atribuído à suficiência das formas de atuação brasileira desenvolvidas por meio do Coaf decorre do fato de que, conforme acima pontuado, o sistema PLD/FTP brasileiro é um sistema macro, ou seja, composto por diversos atores, bases fundacionais, estruturas normativas, formas de atuação e coparticipação, os quais agem e trabalham conjuntamente, sendo o Coaf a autoridade e a figura central. Por conseguinte, o somatório dos esforços e das aptidões de cada um destes elementos contribui para que o sistema como um todo funcione com coesão e produtividade.

De um lado, convém mencionar que outras autoridades do espectro PLD/FTP, como a CVM e o BCB, são bastante ativas no referente à temática da lavagem de dinheiro, e continuamente editam normativos, qualificam seu quadro de profissionais, estabelecem

formas de contato e trocam informações com seus entes supervisionados, o que significa inquestionável esforço e diligência para aprimorar e dinamizar suas metodologias de atuação, fiscalização e supervisão. Assim, contribuem em muito para o sistema PLD/FTP nacional, direta e indiretamente, o que impacta de modo positivo também o Coaf enquanto figura central.

Por outro lado, muito embora não seja este o foco do presente trabalho, o qual de nenhum modo pretendeu esgotar a complexa discussão inerente ao assunto abordado, mas sim se delimitou em analisar com especificidade a inserção e o papel do Coaf frente aos mecanismos PLD/FTP brasileiros, é imprescindível reconhecer que, em termos de atualização legislativa, ou seja, a norma federal aplicável ao tema da lavagem dinheiro, existe defasagem e o não acompanhamento dos avanços necessários para que a mesma seja absolutamente apta e suficiente. Isto é, a Lei de Lavagem brasileira não acompanhou de modo suficiente todas as demais transformações das quais o sistema PLD/FTP como um todo enfrentou e enfrenta permanentemente. Em sendo ela a norma federal central referente ao tema, que serve como base de referência direta para todos os demais elementos constituintes e conformadores do sistema, o fato de não ter sido propriamente atualizada e incrementada é danoso e prejudicial à integridade e ao rigor do aparato como um todo, o que justifica a relatividade atribuída à suficiência das ações do Coaf. Assim, muito embora diversos outros agentes atuantes de fato trabalhem arduamente no aprimoramento e no rigor de suas formas de atuação, o fato de que a norma federal central é defasada e não seja aperfeiçoada com igual empenho fragiliza, em certo grau, a integridade sistêmica, e, especificamente para o Coaf, relativiza a suficiência de suas formas de atuação.

Finalmente, como um último aspecto a ser apresentado na presente conclusão, em termos de projeções futuras, possíveis impactos dos avanços internacionais no Brasil e a compreensão de vindouros desafios a serem enfrentados, os argumentos acompanham o mesmo racional acima apresentado. Ora, conforme já assinalado, a totalidade do aparato brasileiro de combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo adotado pelo Brasil, embora sim vigoroso e bem estruturado, enfrenta como desafio inequívoco e possui como projeção futura a tarefa árdua de ambicionar e perseguir, a todo tempo e em todas as suas conformações internas, as quais compõem o sistema como um todo, sua atualização, coordenação, diversificação, estruturação, manutenção, internacionalização e aprimoramento.

O objetivo final, que se qualifica como norteador de todas as outras ações e decisões realizadas, é manter-se apto e, em último grau, suficiente para lidar com as infindáveis e sucessivas metamorfoses tão características do fenômeno da lavagem de dinheiro. Assim, o

advento de novas modalidades do cometimento de crimes, as revoluções tecnológicas aplicadas aos meios financeiros cada vez mais aceleradas e a necessidade de acompanhar o ritmo de atuação e sofisticação das entidades internacionais análogas despontam como desafios a serem enfrentados, bem como norteiam o modo pelo qual o sistema brasileiro deve ser manejado.

Ao Coaf enquanto autoridade central deste relevante sistema recai a tarefa de empenhar-se de modo incansável no aprimoramento e na adequação de suas estruturas, métodos e estratégias, convivendo com todos os outros agentes fiscalizadores, jurídicos e políticos, em continuidade ao seu longo caminho de aprimoramento institucional. Simultâneo a isso, a necessidade de contínua articulação internacional e nacional, com rigor e em posição de liderança, são imprescindíveis para que o órgão consiga, de fato, manter-se apto a seguir desempenhando suas atividades e manter o nível de excelência do mesmo esperado, para além de mitigar a “relativa” suficiência de suas formas de atuação.

Destaca-se, enfim, a necessidade de existência de diálogo institucional interno, o qual envolve a participação de todos os entes conformadores do sistema de prevenção à lavagem de dinheiro, sejam eles autoridades fiscalizadoras, entes supervisionados ou agentes políticos, para que no longo prazo os esforços empregados na manutenção e fortalecimento do sistema sejam convergentes e se desenvolvam de forma conjunta, em privilégio da segurança jurídica, da uniformização qualitativa substancial de todos os métodos e parâmetros utilizados, na geração de confiança da sociedade para com as instituições e para o fortalecimento do Brasil como um agente dotado de força e de aptidão para liderar esforços mundiais no que diz respeito à lavagem de dinheiro.

REFERÊNCIAS

BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de Dinheiro: aspectos penais e processuais penais - comentários à Lei 9.613/1998, com alterações da Lei 12.683/2012**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

BARROS, Marco Antônio de. **Lavagem de capitais e obrigações civis correlatas: com comentários, artigo por artigo, à Lei 9.613/1998**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz; BORGES, Ademar. **Lavagem de Dinheiro: jurisprudência selecionada e comentada**. (ed.). São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021.

BRASIL. **Casos e Casos: coletânea de tipologias de LD/FTP**. Ed. Especial. Avaliação Nacional de Riscos 2021. [s. l.]: COAF, 2021. 222 p. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/casos-e-casos-tipologias-edicao-especial-anr-2021.pdf/view>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Legislação brasileira: lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo**. 3. ed. rev. Brasília: COAF; São Paulo: FEBRABAN, 2014. 373 p. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/livro-legislacao-brasileira-lavagem-de-dinheiro-e-financiamento-do-terrorismo.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. **Sumário Executivo: Avaliação Nacional de Riscos – Brasil 2021**. [s. l.]: COAF; Banco Central do Brasil, 2021. 16 p. Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/sumario_executivo-avaliacao-nacional-de-riscos.pdf/view. Acesso em: 21 abr. 2023.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **As recomendações do GAFI: padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação**. [s. l.]: 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/as-recomendacoes-do-gafi-livro.pdf>. Acesso em: 02 maio 2023.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Cartilha - Lavagem de dinheiro: um problema mundial**. Brasília. [2020]. 20 p. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/cartilha-lavagem-de-dinheiro-um-problema-mundial.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2023.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Casos & Casos - I Coletânea de Casos Brasileiros de Lavagem de Dinheiro**. Ed. comemorativa pelos 10 anos do Coaf. Brasília: COAF, 2011. 129 p. Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/casosecasos_1edicao_agosto2013.pdf. Acesso em: 28 abr. 2023.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Casos & Casos - II Coletânea de Casos Brasileiros de Lavagem de Dinheiro**. Brasília: COAF, 2014. 49 p. Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/casosecasos_2edicao_agosto2014.pdf. Acesso em: 28 abr. 2023.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Casos & Casos:** coletânea de casos brasileiros de Lavagem de Dinheiro. Rev. ampl. Brasília: COAF, jul. 2016. Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/casosecasos_coletanea-completa_setembro2016.pdf. Acesso em: 28 abr. 2023.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. Ementário de Decisões. **Gov.br.** Processos Administrativos Sancionadores. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/processo-administrativo-sancionador-pas/ementario-de-decisoes>. Acesso em: 29 abr. 2023.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **III Coletânea de Casos Brasileiros de Lavagem de Dinheiro.** Brasília: COAF, 2015. 33 p. Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/casosecasos_3edicao_abril2015.pdf. Acesso em: 26 abr. 2023.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. Normas, Portarias, Alterações e Revogações. **Gov.br.** Regulação. Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao?_authenticator=b09c1abb1263f4a21eb86d6d4b42ec1c1cff1820. Acesso em: 12 maio 2023.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Relatório de Atividades COAF 2021.** [Brasília: COAF], 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/RACoaf2021publica20220311.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2023.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Relatório Integrado de Gestão 2021.** [Brasília: COAF], 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/RIGCoaf2021publica20220311.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2023.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Relatório Integrado de Gestão 2022.** [Brasília: COAF], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2022-publica-20230308.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2023.

D'URSO, Adriana Filizzola. Evolução histórica e normativa da lavagem de dinheiro no Brasil e no mundo. *In: 20 Anos: lei dos crimes de "lavagem" de dinheiro nº 9.613/98, de 1998.* São Paulo: Roncati Editora, p. 100-110, mar. 2018.

ESTELLITA, Heloisa; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Alterações na legislação de combate à lavagem de dinheiro: primeiras impressões. **Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**, São Paulo, Boletim n. 237, ago. 2012. Disponível em: https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_artigo/4669-Alteracoes-na-legislacao-de-combate-a-lavagem-primeiras-impressoes. Acesso em: 30 abr. 2023.

ESTELLITA, Heloisa; HOMMES, Julia Rodrigues Casella. Lavagem de capitais e obras de arte: muito além da Lava Jato. **Revista do Centro de Pesquisa e Formação**, [s. l], n. 10, p. 250-264, ago. 2020. Disponível em:

<https://centrodepesquisaeformacao.sescsp.org.br/revista/edicao10.php?cor=verde>. Acesso em: 30 abr. 2023.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA. **Padrões internacionais de combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação**: as recomendações do GAFI. Tradução Deborah Salles. Revisão Aline Bispo. Coordenação Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). 2012. 204 p. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf>. Acesso em: 12 maio 2023.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA DA AMÉRICA DO SUL CONTRA LAVAGEM DE DINHEIRO E O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO; GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA CONTRA A LAVAGEM DE DINHEIRO E O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO. **Relatório de Avaliação Mútua**: Sumário Executivo. [s. l.: GAFISUD; TAFT GAFI], jun. 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes/arquivo-de-pld-ft/sumario-executivo-brasil-2010-gafi.pdf/view>. Acesso em: 13 maio 2023.

Mutual Evaluation Report of Brazil. [s. l.]: TAFT. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/brazil/documents/mutualevaluationreportofbrazil.html>. Acesso em: One Hundred Sixteenth Congress of the United States of America. **The Anti-Money Laundering Act of 2020**. Disponível em: <https://www.fincen.gov/anti-money-laundering-act-2020>. Acesso em: 04 abr. 2023.

United State Strategy on Countering Corruption: pursuant to the national security study memorandum on establishing the fight against corruption as a core United States National Security interest. Washington, dez. 2021. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/12/United-States-Strategy-on-Countering-Corruption.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2023.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE BUREAU OF INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS. **International Narcotics Control Strategy Report**. Vol. II, Money Laundering, *march* 2021. Disponível em: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/02/21-00620-INLSR-Vol2_Report-FINAL.pdf. Acesso em: 05 abr. 2023.

VIEIRA, Vânia Lúcia Ribeiro. A atuação do COAF na prevenção à lavagem de dinheiro à luz da Teoria da Regulação Responsiva. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 263-288, maio 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/19148/17681>. Acesso em: 19 abr. 2023.

ANEXO I

MANIFESTAÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Dados Básicos da Manifestação

Tipo de Manifestação: Acesso à Informação

Esfera: Federal

NUP: 08225.000568/2023-01

Órgão Destinatário: COAF - Conselho de Controle de Atividades Financeiras

Órgão de Interesse:

Assunto: Acesso à informação

Subassunto:

Data de Cadastro: 27/04/2023

Situação: Concluída

Data limite para resposta: 22/05/2023

Canal de Entrada: Internet

Modo de Resposta: Pelo sistema (com avisos por email)

Registrado Por: Órgão

Tipo de formulário: Acesso à Informação

Serviço:

Outro Serviço:

Teor da Manifestação

Resumo: Obtenção de cópias das pautas das sessões de julgamento do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) realizadas ao longo do ano de 2022

Teor: Gostaria de solicitar a obtenção de cópias de todas as pautas das sessões de julgamento do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) realizadas ao longo do ano de 2022, do mês de janeiro ao mês de dezembro.

O objetivo do pedido é subsidiar a elaboração de pesquisa acadêmica de trabalho de conclusão de curso, a qual se propõe a analisar o funcionamento do órgão.

Proposta de melhoria:

Município do local do fato:

UF do local do fato:

Local:

Não há anexos originais da manifestação.

Não há anexos complementares.

Não há textos complementares.

Não há envolvidos na manifestação.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Campos Adicionais

Não há campos adicionais.

Dados das Respostas

Tipo de Resposta	Data/Hora	Teor da Resposta	Decisão
Resposta Conclusiva	10/05/2023 14:50	<p>Prezada Senhora Juliana, Faz-se referência ao pedido de acesso à informação protocolado sob o nº 08225.000568/2023-01, por meio do qual, solicita “a obtenção de cópias de todas as pautas das sessões de julgamento do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) realizadas ao longo do ano de 2022, do mês de janeiro ao mês de dezembro.” A esse respeito, cumpre esclarecer que informações relacionadas às atribuições institucionais e ao escopo de atuação deste Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), passíveis de acesso pela presente via, já se encontram em regime de transparência ativa, disponíveis no site da instituição na Internet. No site do Coaf se localizam ambientes destinados a “Acesso à Informação” de conteúdo “Institucional”, os quais abrangem, por exemplo, “A Produção de Inteligência Financeira”, em que se encontram, dentre outras informações, os painéis da “Inteligência Financeira em Números”, com diversos dados estatísticos, sem mencionar espaços outros, no próprio site, em que são veiculadas as “Centrais de Conteúdo”, nas quais se contêm as “Publicações” oficiais do Coaf, com farto material explicativo, a exemplo de todos seus relatórios anuais de atividade, publicados desde 1999, com gráficos, tabelas e fluxogramas. A propósito, alguns dos links correspondentes, a partir dos quais é possível explorar o conteúdo das informações ora solicitadas, são os seguintes: > https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao > https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional > https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/a-producao-de-inteligencia-financeira > https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao > https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo > https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes Em atenção ao que é pedido na presente manifestação, informe-se que, em respeito ao regime de transparência ativa, as pautas das sessões plenárias de julgamento do Coaf são previamente publicadas na Seção 1 do Diário Oficial da União (DOU). Para facilitar o acesso às cópias certificadas das pautas publicadas no DOU, este Coaf publica periodicamente os respectivos links no endereço</p>	Acesso Concedido

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

	<p>eletrônico https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/processo-administrativo-sancionador-pas/pauta-sessoes-plenarias, ao qual se recomenda o acesso. Sendo essas as informações prestadas por este Coaf em atenção ao pedido ora examinado, e tendo em vista o disposto na legislação aplicável (art. 11, § 4º, e art. 15 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e art. 5º da Portaria Coaf nº 10, de 12 de julho de 2021), cabe registrar que “a resposta ao pedido de acesso à informação, em caso de negativa de acesso ou de não fornecimento das razões da negativa, poderá ser objeto de recurso ao Chefe de Gabinete do Coaf, na forma do caput do art. 21 do Decreto nº 7.724, de 2012”, no prazo de 10 (dez) dias. Atenciosamente, Divisão de Atendimento</p>	
--	---	--

Denúncia de descumprimento

Não há registro de denúncias de descumprimento.

Dados de Encaminhamento

Não há registros de encaminhamento.

Dados de Prorrogação

Não há registros de prorrogações.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Dados Básicos da Manifestação

Tipo de Manifestação: Acesso à Informação

Esfera: Federal

NUP: 08225.000569/2023-47

Órgão Destinatário: COAF - Conselho de Controle de Atividades Financeiras

Órgão de Interesse:

Assunto: Acesso à informação

Subassunto:

Data de Cadastro: 27/04/2023

Situação: Concluída

Data limite para resposta: 22/05/2023

Canal de Entrada: Internet

Modo de Resposta: Pelo sistema (com avisos por email)

Registrado Por: Órgão

Tipo de formulário: Acesso à Informação

Serviço:

Outro Serviço:

Teor da Manifestação

Resumo: Obtenção de cópias das pautas das sessões de julgamento do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) realizadas ao longo do ano de 2021

Teor: Gostaria de solicitar a obtenção de cópias de todas as pautas das sessões de julgamento do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) realizadas ao longo do ano de 2021, do mês de janeiro ao mês de dezembro.

O objetivo do pedido é subsidiar a elaboração de pesquisa acadêmica de trabalho de conclusão de curso, a qual se propõe a analisar o funcionamento do órgão.

Proposta de melhoria:

Município do local do fato:

UF do local do fato:

Local:

Não há anexos originais da manifestação.

Não há anexos complementares.

Não há textos complementares.

Não há envolvidos na manifestação.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Campos Adicionais

Não há campos adicionais.

Dados das Respostas

Tipo de Resposta	Data/Hora	Teor da Resposta	Decisão
Resposta Conclusiva	10/05/2023 13:19	<p>Prezada Senhora Juliana, Faz-se referência ao pedido de acesso à informação protocolado sob o nº 08225.000569/2023-47, por meio do qual, solicita “a obtenção de cópias de todas as pautas das sessões de julgamento do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) realizadas ao longo do ano de 2021, do mês de janeiro ao mês de dezembro.” A esse respeito, cumpre esclarecer que informações relacionadas às atribuições institucionais e ao escopo de atuação deste Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), passíveis de acesso pela presente via, já se encontram em regime de transparência ativa, disponíveis no site da instituição na Internet. No site do Coaf se localizam ambientes destinados a “Acesso à Informação” de conteúdo “Institucional”, os quais abrangem, por exemplo, “A Produção de Inteligência Financeira”, em que se encontram, dentre outras informações, os painéis da “Inteligência Financeira em Números”, com diversos dados estatísticos, sem mencionar espaços outros, no próprio site, em que são veiculadas as “Centrais de Conteúdo”, nas quais se contêm as “Publicações” oficiais do Coaf, com farto material explicativo, a exemplo de todos seus relatórios anuais de atividade, publicados desde 1999, com gráficos, tabelas e fluxogramas. A propósito, alguns dos links correspondentes, a partir dos quais é possível explorar o conteúdo das informações ora solicitadas, são os seguintes: > https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao > https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional > https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/a-producao-de-inteligencia-financeira > https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao > https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo > https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes Em atenção ao que é pedido na presente manifestação, informe-se que, em respeito ao regime de transparência ativa, as pautas das sessões plenárias de julgamento do Coaf são previamente publicadas na Seção 1 do Diário Oficial da União (DOU). Para facilitar o acesso às cópias certificadas das pautas publicadas no DOU, este Coaf publica periodicamente os respectivos links no endereço</p>	Acesso Concedido

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

	<p>eletrônico https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/processo-administrativo-sancionador-pas/pauta-sessoes-plenarias, ao qual se recomenda o acesso. Sendo essas as informações prestadas por este Coaf em atenção ao pedido ora examinado, e tendo em vista o disposto na legislação aplicável (art. 11, § 4º, e art. 15 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e art. 5º da Portaria Coaf nº 10, de 12 de julho de 2021), cabe registrar que “a resposta ao pedido de acesso à informação, em caso de negativa de acesso ou de não fornecimento das razões da negativa, poderá ser objeto de recurso ao Chefe de Gabinete do Coaf, na forma do caput do art. 21 do Decreto nº 7.724, de 2012”, no prazo de 10 (dez) dias. Atenciosamente, Divisão de Atendimento</p>	
--	---	--

Denúncia de descumprimento

Não há registro de denúncias de descumprimento.

Dados de Encaminhamento

Não há registros de encaminhamento.

Dados de Prorrogação

Não há registros de prorrogações.