

4.1 Artigos Originais

4.1.1 O Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf no combate aos crimes de "lavagem", ocultação de bens, direitos e valores e atividades ilícitas afins

PAGANELLA, Marco Aurélio¹; CONCEIÇÃO, João Henrique Rocha²; SOARES, Carlos Alberto Cabral²; OSSA, Hector Estevam²; CONSELLES, Vitor Hugo².

1. Professor Docente do Centro Universitário Ítalo Brasileiro; Mestrando em Direito Político e Econômico pela UPM - Universidade Presbiteriana Mackenzie; Doutorando em Educação Física pela FEF - Unicamp/SP.

2. Discentes do Centro Universitário Ítalo Brasileiro; Membros do Grupo de Pesquisa em Direito Constitucional Tributário coordenado pelo Prof. Marco Aurélio Paganella vinculado ao Centro Universitário Ítalo Brasileiro.

COMO CITAR O ARTIGO:

PAGANELLA, M.A.; CONCEIÇÃO, J.H.R; SOARES, C.A.C.; OSSA, H.E. e CONSELLES, V.H. **O Conselho de Controle das Atividades Financeiras – COAF no combate aos crimes de “lavagem”, ocultação de bens, direitos e valores e atividades ilícitas afins.** URL: www.italo.com.br/portal/cepep/revista_eletronica.html. São Paulo SP, v.10, n.2, p. 109-123, abr /2020.

RESUMO

O tema deste trabalho é a análise das atribuições, funcionamento e atuação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf previstos na Lei n. 9.613/1998 e alterações posteriores, em especial, as veiculadas pela Lei n. 13.974/2020, no sentido do combate aos crimes de "lavagem", ocultação de bens, direitos e valores e atividades ilícitas afins. A metodologia adotada é análise do conteúdo dos documentos que tratam direta e/ou indiretamente do assunto em questão, que se justifica, eis que todo o dinheiro desviado pela corrupção poderia muito bem ser empregado em favor do cidadão via políticas públicas e investimentos sociais de qualidade. Como conclusão, tem-se que as atribuições, funcionamento e atuação do Coaf são deveras relevantes no combate à corrupção, sendo um significativo mecanismo de trabalho em prol da moralidade de tudo o que diz com o trato da coisa pública e do trabalho empreendido em favor do cidadão pelo Estado brasileiro. A equipe de trabalho do COAF é composta por altas autoridades do espectro jurídico-político brasileiro, assim como o cabedal de instituições que devem prestar as devidas informações são numerosas e de grande importância para o Brasil, de modo que pode-se afirmar que todas também têm grande responsabilidade ética e moral de contribuir no combate à corrupção, além da inerente obrigatoriedade jurídica.

Palavras-Chave: COAF - medidas anticorrupção - prevenção e combate ao crime de lavagem de dinheiro.

Introdução

Este estudo tem como escopo o fomento ao debate aprofundado sobre temas atuais da gestão/administração pública, sobretudo pelo fato de ser a corrupção um mal que assola praticamente todas as esferas do Estado brasileiro e, como tal, precisa de instrumentos que se oponham a estas práticas perniciosas e maléficas aos cidadãos e contribuintes de boa-fé.

Neste sentido, o objetivo desta pesquisa é analisar as atribuições, funcionamento e atuação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf no combate aos crimes de "lavagem",

ocultação de bens, direitos e valores e atividades ilícitas afins, previstas pela Lei nº 9.613/1998 e alterações posteriores, em especial, as veiculadas pela Lei n. 13.974/2020 no sentido do combate aos crimes de lavagem de dinheiro, ocultação de bens, direitos e valores e atividades ilícitas afins.

De acordo com Florêncio Filho e Zanon (2018, p. 69),

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

Assim, registram os autores, “verifica-se que a lavagem de dinheiro está intimamente atrelada à prática dos demais crimes como corrupção, financiamento ao terrorismo, tráfico de pessoas etc.”, dado que “torna aparentemente lícitos seus proveitos e permite seu reinvestimento e a continuidade da prática de tais delitos”, prejudicando sobremaneira a investimento social e políticas públicas correlatas. (FLORÊNCIO FILHO E ZANON, 2018, p. 69).

A metodologia adotada é análise do conteúdo dos documentos que tratam direta e/ou indiretamente do tema em questão, que se justifica, eis que todo o dinheiro desviado pela corrupção poderia muito bem ser empregado em favor do cidadão via políticas públicas e investimentos sociais de qualidade.

alterações posteriores, em especial, as veiculadas pela Lei n. 13.974/2020.

O Art. 14, da Lei 9.613/1998, prescreve que “Fica criado, no âmbito do Ministério da Economia, 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 das competências de outros órgãos e entidades.” (BRASIL, 1998).

A principal alteração para com a redação anterior é a mudança do Ministério da Justiça e Segurança Pública para o Ministério da Economia, o que causou certa inquietação, dado que a função precípua do Ministério da Economia não é cuidar de questões criminais, ao contrário da Justiça, que tem a Polícia Federal em sua estrutura.

Na mesma consonância, a Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020, fruto da conversão da Medida Provisória nº 893, de 2019, e que complementa o que dispõe o Art. 14 da Lei n.º 9.683/1998, preestabelece que:

Art. 3º Compete ao Coaf, em todo o território nacional, sem prejuízo das atribuições estabelecidas na legislação em vigor:

I - produzir e gerir informações de inteligência financeira para a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro;

II - promover a interlocução institucional com órgãos e entidades nacionais, estrangeiros e internacionais que tenham conexão com suas atividades. (BRASIL, 2020).

A fim de que o COAF possa cumprir suas atribuições, a Lei nº 9.613/1998 identificar as instituições:

Art. 9º 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. (BRASIL, 1998).

E, no parágrafo único, complementa que 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 efetuem distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis, imóveis, mercadorias, serviços, ou, ainda, concedam descontos na sua aquisição, mediante sorteio ou método assemelhado;

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 jóias, pedras e metais preciosos, objetos de arte e antigüidades.

XII - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem bens de luxo ou de alto valor, intermediem a sua comercialização ou exerçam atividades que 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, contadoria, 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; e

XVIII - as dependências no exterior das entidades mencionadas neste artigo, por meio de sua matriz no Brasil, relativamente a residentes no País. (BRASIL, 1998).

Nota-se, claramente, uma considerável quantidade de entidades financeiras obrigadas a enviar ao Coaf as ações, movimentações e transações de seus clientes que forem julgadas “suspeitas”, além da manutenção e controle de cadastros e procedimentos que possam ser analisados pelo Conselho que, dependendo, pode abrir uma investigação mais detida e apurada, prosseguindo na persecução penal-administrativa, inclusive com o auxílio do Ministério Público.

A Lei nº 13.974/2020 prescreve, em seu Art. 4º, que “A estrutura organizacional do Coaf compreende”:

- I - Presidência;
- II - Plenário; e
- III - Quadro Técnico.

§ 1º O Plenário é composto do Presidente do Coaf e de 12 (doze) servidores ocupantes de cargo efetivos, de reputação ilibada e reconhecidos conhecimentos em matéria de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, escolhidos dentre integrantes dos quadros de pessoal dos seguintes órgãos e entidades:

- I - Banco Central do Brasil;
- II - Comissão de Valores Mobiliários;
- III - Superintendência de Seguros Privados;
- IV - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;
- V - Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil;
- VI - Agência Brasileira de Inteligência;
- VII - Ministério das Relações Exteriores;

- VIII - Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- IX - Polícia Federal;
- X - Superintendência Nacional de Previdência Complementar;
- XI - Controladoria-Geral da União;
- XII - Advocacia-Geral da União. (BRASIL, 2020).

São doze instituições de respeito que compõem o Coaf, também conhecidas pelas siglas respectivas BC, CVM, SUSEP, PGFN, SERFB, ABI, MRE, MJSP, PF, SNPC, CGU e AGU, a quem, nos termos da mesma lei, compete deliberar e decidir de modo relevante no combate à corrupção, como se vê:

§ 2º Compete ao Plenário, sem prejuízo de outras atribuições previstas no Regimento Interno do Coaf:

I - decidir sobre as orientações e as diretrizes estratégicas de atuação propostas pelo Presidente do Coaf;

II - decidir sobre infrações e aplicar as penalidades administrativas previstas no art. 12 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, em relação a pessoas físicas e pessoas jurídicas abrangidas pelo disposto no art. 9º da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para as quais não exista órgão próprio fiscalizador ou regulador;

III - convidar especialistas em matéria correlacionada à atuação do Coaf, oriundos de órgãos e entidades públicas ou de entes privados, com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento de seus processos de gestão e inovação tecnológica, observada pelo convidado a preservação do sigilo de informações de caráter reservado às quais tenha acesso.

§ 3º A participação dos membros do Plenário em suas sessões deliberativas será considerada prestação de serviço público relevante não remunerado. (BRASIL, 2020).

A Lei n.º 13.974/2020, em seu § 4º, prevê que “O Quadro Técnico compreende o Gabinete da Presidência, a Secretaria-Executiva

e as Diretorias Especializadas definidas no Regimento Interno do Coaf”, sendo que, como este Estatuto foi veiculado pelo Decreto nº 9.663, de 1º janeiro de 2019, antes, portanto, dessa Lei, então, esta prevalece sobre aquele quando porventura apresentar alguma incompatibilidade, seja pela questão ligada ao direito intertemporal (quem veio antes ou depois), seja pela questão hierárquica (qual espécie normativa está acima/abaixo desta ou daquela). (BRASIL, 2020).

A Lei n.º 13.974/2020 também prevê que:

§ 5º Compete ao Presidente do Banco Central do Brasil escolher e nomear o Presidente do Coaf e os membros do Plenário.

§ 6º Compete ao Presidente do Coaf escolher e nomear, observadas as exigências de qualificação profissional e formação acadêmica previstas em ato do Poder Executivo:

I - o Secretário-Executivo e os titulares das Diretorias Especializadas referidas no § 4º deste artigo;

II - os servidores, os militares e os empregados públicos cedidos ao Coaf ou por ele requisitados;

III - os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança.

Art. 5º A organização e o funcionamento do Coaf, incluídas a sua estrutura e as competências e as atribuições no âmbito da Presidência, do Plenário e do Quadro Técnico, serão definidos em seu Regimento Interno, aprovado pela Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil. (BRASIL, 2020).

À evidência, são informações necessárias e relevantes para o bom entendimento do tema e para que seja possível ter a exata compreensão do funcionamento de um importante órgão de combate à corrupção.

Como bem anota Vieira (2018, p. 265), “a política de prevenção e combate à lavagem de dinheiro constitui uma das manifestações mais paradigmáticas da expansão do Direito Penal, com o conseqüente fortalecimento do Direito Administrativo sancionador”, ou seja, do ponto de vista penal, “as normas relacionadas à repressão à lavagem de dinheiro passaram, nos últimos anos, em todo o mundo, por uma significativa evolução, com vistas à tutela, cada vez maior, dos perigos abstratos de ocorrência do crime”.

Dessa forma, o ilícito de lavagem, que antes era reprimido apenas pelo Direito Penal, “passa a ser regulado, também, por diversas, detalhadas e severas normas administrativas”, de modo que “o Direito Administrativo sancionador assume importante protagonismo no disciplinamento da matéria para tornar efetivos os propósitos da Lei, especialmente aqueles advindos de diversas recomendações internacionais.” (VIEIRA, 2018, p. 265).

Como órgão responsável por ações que visam prevenir a lavagem de dinheiro, financiamento de entidades terroristas e ocultação de patrimônio, o COAF recebe, examina e identifica ocorrências suspeitas e comunica as autoridades responsáveis.

De acordo com as informações fornecidas pelo Ministério da Economia, “de janeiro a setembro de 2019, o Coaf produziu 5.273 Relatórios de Inteligência Financeira (RIF), os quais relacionaram 255.638 pessoas físicas ou jurídicas, e consolidaram 244.551 comunicações de operações financeiras.” Ainda segundo a Fazenda, atualmente a base reúne mais de 19 milhões de comunicações suspeitas, sendo que uma parte dessa base foi proveniente dos setores

que são obrigados a comunicar essa movimentação para o órgão. (BRASIL, MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019).

Tendo em vista que paradoxalmente o tema é antigo/recente (corrupção/Lei atualizada em 2020), há que se acompanhar o que vem pela frente no combate a esta chaga institucionalizada no âmago do Estado brasileiro.

Sendo assim, apenas para exemplificar, um caso em que uma parte da Ação penal n. 470/STF foi julgada parcialmente procedente com base em informações do COAF como se vê:

O Plenário retomou julgamento de ação penal movida, pelo Ministério Público Federal, contra diversos acusados pela suposta prática de esquema a envolver crimes de peculato, lavagem de dinheiro, corrupção ativa, gestão fraudulenta e outras fraudes — v. Informativos 673 a 678. Na sessão de 10.9.2012, o Min. Joaquim Barbosa, relator, ao analisar o capítulo IV da denúncia, denominado “**Lavagem de dinheiro (Lei 9.613/1998)**”, julgou parcialmente procedente o pedido para condenar Marcos Valério, Ramon Hollerbach, Cristiano Paz, Rogério Tolentino, Simone Vasconcelos, Geiza Dias, Kátia Rabello, José Roberto Salgado e Vinícius Samarane **pelo crime descrito no art. 1º, V, VI e VII, da Lei 9.613/98 — com redação anterior à Lei 12.683/2012 —, praticado em continuidade delitiva...**” (BRASIL, STF, Informativo N° 679, 2012, grifo nosso).

O Coaf colaborou sobremaneira nesse processo, eis que forneceu relevantes informações sobre movimentações ilícitas, ocultação de patrimônio, operações suspeitas realizadas pelos réus do processo, saques realizados em desacordo com a prática comum cotidiana, gestão fraudulenta de instituição financeira, entre outros crimes.

Outro exemplo em que o Coaf contribui para elucidar é o caso de lavagem de dinheiro e jogo ilegal:

“A 1ª Turma iniciou julgamento de habeas corpus em que alegado constrangimento ilegal, decorrente de inépcia da denúncia e de falta de justa causa para a ação penal, em virtude da impossibilidade de configuração do necessário crime antecedente do delito de lavagem de dinheiro. Na espécie, o tribunal de origem indeferira o writ lá impetrado mediante os seguintes fundamentos: a) a denúncia oferecida pelo Ministério Público conteria narrativa relacionada à existência de quadrilha organizada para o cometimento de delitos; b) essa organização criminosa ligar-se-ia à prática de crime de lavagem de dinheiro, inclusive pelo primeiro paciente e esposa, responsáveis pelas retificações nas declarações de rendimentos exatamente para lavarem dinheiro decorrente de atividades de associação criminosa; **c) a finalidade da lavagem de dinheiro seria obter da Receita Federal a legitimação dos capitais amealhados, ainda que mediante artifício, sendo que o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF informara operação atípica em relação ao nome da segunda paciente;** e d) aquele que pratica o crime antecedente não seria o único possível autor do crime de lavagem de dinheiro, mas também com ele responderiam todos os que, de alguma forma, concorressem para a conduta de dissimulação, emprestando nomes. O STJ indeferira o pedido de medida liminar em habeas corpus impetrado em face dessa decisão, porquanto o deslinde da controvérsia demandaria aprofundado exame do mérito da impetração. HC 101798/RJ, rel. Min. Marco Aurélio, 13.12.2011. (HC-101798)” (BRASIL, STF, Informativo N° 652, 2011, grifo nosso).

Miron (2017) contextualiza os critérios adotados pelo STF anotando que, em termos gerais e salvo situações excepcionais, as informações prestadas pelo Coaf não podem ser consideradas como quebra de sigilo bancário e fiscal das movimentações consideradas suspeitas, com viés de ilicitude, justamente porque tutelam um bem maior, qual seja, a moralidade e os recursos públicos.

Como consectário, tenha-se presente, pois, que as atribuições, funcionamento e atuação do Coaf são relevantes no combate à corrupção, razão pela qual deve ser cada vez mais fortalecido e cada vez mais sua atuação deve ser estimulada e valorizada.

Conclusão

As atribuições, funcionamento e atuação do Coaf são deveras relevantes no combate à corrupção, motivo pelo qual deve ser cada vez mais fortalecido e cada vez mais sua atuação deve ser estimulada e valorizada pelo fato de que pode ser considerado como um significativo mecanismo de trabalho em prol da moralidade do trato da coisa pública e de tudo o que diz com o trabalho a ser empreendido em favor do cidadão pelo Estado brasileiro.

A equipe de trabalho do COAF é composta por altas autoridades do espectro jurídico-político brasileiro, assim como o cabedal de instituições que devem prestar as devidas informações são numerosas e de grande importância para o Brasil, de modo que todas também têm grande responsabilidade ética e moral de contribuir no combate à corrupção, além da inerente obrigatoriedade jurídica.

Ao concluir o trabalho, certos de que o objetivo do estudo foi alcançado, vale registrar que há que se acompanhar o porvir com detida atenção, eis que os recursos públicos não podem ser desviados em hipótese algum, dado que inequivocamente devem ser efetivamente aplicados em favor do cidadão brasileiro, e não para criminosos e ilicitamente enriquecer corruptos, laráprios e criminosos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Ordinária n. 9.613/1998. 03/03/1998. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta lei; cria o conselho de controle de atividades financeiras - Coaf, e dá outras providências. **D.O. DE 04/03/1998, p. 1.**

BRASIL. Lei Ordinária n. 13.974/2020. 07/01/2020. Dispõe sobre o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), de que trata o art. 14 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Conversão com alteração da MPV n. 893, de 19/08/2019. **D.O.U. de 08/01/2020, p. 1.**

BRASIL. Ministério da Economia. **Dados Coaf - Conselho de Controle de Atividades Financeiras c/c Portal Tributário.** Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf>; e <http://www.normaslegais.com.br/guia/clientes/control-e-informacoes-coaf.htm>. Acesso em 13 outubro 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP. Decreto n. 9.663/2019. (Decreto do Executivo). 01/01/2019. Aprova o Estatuto do Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf. **D.O.U. DE 02/01/2019, p. 21** Edição extra A.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **Informativo N° 652.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo652.htm>, 2011. Acesso em 20 outubro 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **Informativo N° 679**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo679.htm>, 2012. Acesso em 20 outubro 2019.

FLORENCIO FILHO, Marco Aurélio Pinto; ZANON, Patricie Barricelli. Políticas públicas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro no Brasil: COAF e arranjo institucional. **Revista Pensamento Jurídico**. São Paulo – Vol. 12, N° 2, jul./dez. 2018.

MIRON, Rafael Brum. O sigilo bancário e a atuação do Coaf: análise dos critérios definidos pelo STF no julgamento da ADI 2390/DF para a transferência de sigilo de dados. **Revista da AJURIS**. Porto Alegre. v. 44, n. 142, Junho, 2017.

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 201