

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

BANKING SECRECY AND COAF ACTIVITIES: ANALYSIS OF THE CRITERIA DEFINED BY THE SUPREME COURT FOR THE TRANSFER OF CONFIDENTIAL DATA IN THE RULING OF ADI 2390/DF

Rafael Brum Miron¹

Procurador da República em Curitiba

ÁREA(S) DO DIREITO: direito constitucional; processo penal.

RESUMO: Este artigo tem por objetivo verificar a constitucionalidade da sistemática de combate à lavagem de capitais estipulada na Lei nº 9.613/1998, pela qual se permite o acesso aos dados financeiros pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e o repasse das referidas informações para os órgãos de investigação (Ministério Público e Polícia Judiciária), independentemente de autorização judicial. Os paradigmas de análise são os requisitos estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação Direta de

Inconstitucionalidade (ADI) nº 2390, que entendeu por constitucional o acesso a dados bancários direto por autoridades administrativas prevista Lei Complementar nº 105/2001. Conclui-se pela constitucionalidade da Lei nº 9.613/1998, vez que observa os parâmetros identificados no aludido julgamento.

PALAVRAS-CHAVE: ADI 2390; dados bancários; transferência direta; COAF; lavagem de dinheiro.

ABSTRACT: *This paper seeks to analyze the constitutionality of the anti-money laundering system created by Law nº 9.613/1998, which allows the direct*

¹ Coordenador Estadual da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal – Combate à Corrupção. Mestrando em Direito na Universidade Católica de Brasília – UCB (Brasília/DF, Brasil). Especialista em Direito Constitucional. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria/RS. E-mail: rafaelmiron@mpf.mp.br. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/0621272157463473>.

access of banking data by the Brazilian Financial Intelligence Unit (COAF), as well as the referral of this data by COAF to law enforcement and investigative agencies (the Public Prosecution and the Police) without a specific court authorization. The paradigms for the analysis are the requirements identified by the Federal Supreme Court in the ruling of constitutional challenge ADI 2390/DF, in which it deemed constitutional the direct access of banking data by administrative authorities, set out in Complementary Law n° 105/2001. The conclusion is that Law n° 9.613/1998 respects the Constitution, since it complies with the same requirements established by the Federal Supreme Court in such ruling.

KEYWORDS: ADI 2390; financial data; direct transfer; COAF; money laundering.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Análise do julgamento da ADI 2390/DF, que trata do acesso a dados bancários pelo Fisco; 2 A transferência de dados bancários e a atuação do COAF; Conclusão; Referências.

SUMMARY: Introduction; 1 Analysis of the ADI 2390/DF judgment which deals with access of bank information by Fisco; 2 The transfer of banking data and the performance of COAF; Conclusion; References.

INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) sob o n° 2390/DF² pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que tratou da possibilidade de acesso direto do Fisco a dados bancários dos contribuintes, independentemente de autorização judicial. O objetivo é identificar os requisitos pelos quais legitimou essa transferência de dados e verificar se os mesmos estão presentes no regramento nacional do sistema de combate aos crimes de lavagem de capitais, ou seja, na atuação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) estipulado na Lei n° 9.613/1998.

A ADI 2390/DF foi ajuizada com o fito de declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Complementar (LC) n° 105/2001 e dos decretos que a regulamentam³ – que estabelecem transferência de dados bancários ao Fisco, independentemente de apreciação pelo Poder Judiciário. O julgamento ocorreu em 24.02.2016, concluindo-se pela constitucionalidade da LC 105/2001 e

² Foram julgadas, conjuntamente, as ADIs 2386, 2397 e 2859.

³ Decretos n° 3.724/2001, n° 4.489/2002 e n° 4.545/2002.

dos referidos decretos com ampla maioria⁴, nos termos do voto do Relator, o Ministro José Antonio Dias Toffoli. Essa decisão põe fim à discussão que se instalou com o julgamento dos precedentes imediatos no próprio STF, ou seja, a Ação Cautelar nº 33/PR e o RE 389.808/PR, ambos julgados em 2011, no qual o STF teve entendimento contraditório sobre a questão⁵.

Nesse sentido, no primeiro capítulo serão identificados quais são os requisitos que o Supremo Tribunal Federal entendeu por legítima tal transferência de dados financeiros para autoridades administrativas no julgamento em questão.

No segundo capítulo, o objetivo será analisar as premissas estabelecidas e verificar se elas estão presentes na sistemática de atuação do COAF no combate à lavagem de capitais estabelecidas na Lei nº 9.613/1998. Tal sistemática compõe-se de dois momentos. O primeiro diz respeito ao encaminhamento de comunicações sobre operações financeiras que é realizado pelos bancos ou pelo Banco Central ao COAF. Já, o segundo, relaciona-se ao encaminhamento que o COAF faz ao Ministério Público e à Polícia Judiciária de relatórios de informações financeiras sempre que identifica indícios de lavagem de capitais. Em ambos os casos as informações transitam entre as entidades e os órgãos investigativos diretamente, ou seja, sem apreciação judicial.

1 ANÁLISE DO JULGAMENTO DA ADI 2390/DF, QUE TRATA DO ACESSO A DADOS BANCÁRIOS PELO FISCO

O julgamento da ADI 2390/DF constitui um marco para o tema de sigilo de dados, especialmente de dados bancários. Por ampla maioria de votos, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade dos dispositivos previstos na LC 105/2001, que estabeleciam a transferência de dados bancários

⁴ “Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Celso de Mello. Reajustou o voto o Ministro Roberto Barroso para acompanhar integralmente o Relator. Impedido o Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, a Ministra Cármen Lúcia. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 24.02.2016.”

⁵ No julgamento da Ação Cautelar nº 33, o STF negou a medida liminar anteriormente concedida pelo Ministro Marco Aurélio com base na constitucionalidade da LC 105/2001. Já, no julgamento do RE 389.808/PR, a Corte mudou o posicionamento e decidiu por 5 x 4 que a transferência de dados sigilosos deveria ser objeto de apreciação pelo Poder Judiciário. Na ocasião, não estava presente o Ministro Joaquim Barbosa, com posição conhecida já pela constitucionalidade da norma, proferida na AC 33.

pelas instituições financeiras às autoridades fazendárias, sem a necessidade de autorização judicial.

O Relator, o Ministro Dias Toffoli, inicialmente realizou a narrativa a respeito dos julgamentos anteriores da questão para, em seguida, concluir pela constitucionalidade da LC 105/2001, com base nos seguintes elementos:

- (i) a inexistência, nos dispositivos combatidos, de violação a direito fundamental (notadamente de violação à intimidade), pois não há “quebra de sigilo bancário”, mas, ao contrário, a afirmação daquele direito; e
- (ii) a confluência entre os deveres do contribuinte (o dever fundamental de pagar tributos) e os deveres do Fisco (o dever de bem tributar e fiscalizar), esses últimos com espeque, inclusive, nos mais recentes compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Faz-se necessário examinar esses elementos destacados pelo Ministro e cada um dos argumentos que os compõe.

1.1 (I) A INEXISTÊNCIA, NOS DISPOSITIVOS COMBATIDOS, DE VIOLAÇÃO A DIREITO FUNDAMENTAL (NOTADAMENTE DE VIOLAÇÃO À INTIMIDADE), POIS NÃO HÁ “QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO”, MAS, AO CONTRÁRIO, A AFIRMAÇÃO DAQUELE DIREITO

Sob este título, o Ministro reconheceu que a LC 105/2001 não significou a quebra de sigilo bancário, mas, sim, a efetiva afirmação desse sigilo. O raciocínio desenvolvido nesse tópico parte do conceito de “transferência de sigilo”. Nesse sentido, quando a lei expressamente (a) autoriza que uma autoridade seja também a portadora de determinada informação e (b) que esta autoridade não possa divulgar o seu conteúdo, não se poderia falar propriamente em “quebra” de sigilo, mas em mera “transferência” do sigilo da informação.

Esse argumento já foi utilizado pela Ministra Ellen Gracie (2010) no julgamento da Ação Cautelar nº 33/PR:

Tratando-se do acesso do Fisco às movimentações bancárias do contribuinte, não há de se falar em vedação da exposição da vida privada ao domínio público, pois

isso não ocorre. Os dados ou informações passam da instituição financeira ao Fisco, mantendo-se o sigilo que os preserva do conhecimento público. É que o art. 198 do CTN veda a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros, e sobre a natureza e o estado de seus negócios e atividades o que costuma designar de sigilo fiscal [...]. O que ocorre não é propriamente a quebra só sigilo, mas a “transferência de sigilo” dos bancos ao Fisco. Os dados, até então protegidos pelo sigilo bancário, prosseguem protegidos pelo sigilo fiscal.

A “transferência”, diferentemente de uma “quebra”, seria a verdadeira afirmação do sigilo, pois presume que a autoridade que passe a deter a informação também tem a responsabilidade de mantê-la sem qualquer divulgação. Assim, o caráter sigiloso da informação, apesar de transferido para outro órgão administrativo, continuaria existente.

Nas palavras do próprio Relator da ADI 2390/DF (Toffoli, 2016):

Como salientei, mantenho o entendimento que em outras ocasiões já externei: para se falar em “quebra” de sigilo bancário pelos dispositivos impugnados, necessário seria vislumbrar, em seus comandos, autorização para a exposição das informações bancárias.

Consoante assinalou o Procurador-Geral da República em seu parecer, “a afronta à garantia do sigilo bancário, como dito, compreendida no âmbito de proteção do inciso X do art. 5º da Carta da República, não ocorre com o simples acesso a esses dados, mas verdadeiramente com a *circulação* desses dados”. A previsão de circulação dos dados bancários, todavia, inexistente nos dispositivos impugnados, que consagram, de modo expresse, a permanência do sigilo das informações obtidas com esquite em seus comandos.

Essa obrigação de manutenção do sigilo que a Ministra Ellen Gracie menciona como existente no art. 198 do CTN também está nos arts. 10 e 11 da

LC 105/2001, que estabelece a tipificação criminal do vazamento de informação e a responsabilização pessoal e direta do servidor, sem prejuízo da responsabilidade da Administração Pública.

Sob esse ângulo, efetivamente não há que se falar em “quebra de sigilo bancário”, mas, ao contrário, a afirmação do aludido direito. Não se transfere sigilo que inexistente, que foi quebrado. Se quebrado foi, pode ser divulgado, pois público é. Se não pode ser divulgado, é porque continua sigiloso, apenas foi “transferido” para outra autoridade. Ou seja, a “transferência” é a afirmação da existência efetiva do sigilo. Nesse sentido, não há violação de privacidade desde que não haja divulgação dos dados e de que o domínio da informação seja apenas de quem legitimamente a detenha⁶.

Outro ponto destacado pelo Relator é a própria forma de regulamentação dessa transferência de dados. A LC 105/2001 é criteriosa e admite requisitos estritos para a transferência dos dados. Nas palavras do Ministro, trata-se de uma norma “protetiva na ponderação entre o acesso aos dados bancários do contribuinte e o exercício de atividade fiscalizatória pelo Fisco” (Toffoli, 2016). Embora sem menção expressa, o Relator fez verdadeira análise da proporcionalidade da norma. Vejamos:

Em seguida, pode-se observar o desenvolvimento paulatino da atuação fiscalizatória, que se inicia com meios menos gravosos ao contribuinte: é que a natureza das informações acessadas pelo Fisco na forma do art. 5º da lei complementar é, inicialmente, bastante restrita, limitando-se, conforme dispõe o seu § 2º, à identificação dos “titulares das operações e dos montantes globais mensalmente movimentados, sendo vedada a inclusão de qualquer elemento que permita identificar sua origem ou a natureza dos gastos a partir deles efetuados”.

Perceba-se, pois, que, com base nesse dispositivo, a Administração tem acesso apenas a dados genéricos e

⁶ Um argumento interessante de análise da transferência do sigilo é dado por Cavalcanti (2010, p. 206): “Contudo, e este é o ponto aqui, igualmente insofismável que o direito à privacidade – ao contrário do que parece, em alguns momentos, postular a doutrina hoje dominante no Brasil, e mesmo a jurisprudência pouco refletida – não se dirige especialmente ou mesmo primordialmente contra o Estado, tal como ocorre com outros direitos de defesa clássicos, pois a pretensão originária ali exposta dirige-se a, ou volta-se contra, todos os demais componentes da sociedade”.

cadastrais dos correntistas. Essas informações obtidas na forma do art. 5º da LC são cruzadas com os dados fornecidos anualmente pelas próprias pessoas físicas e jurídicas via declaração anual de imposto de renda, de modo que tais informações já não são, a rigor, sigilosas.

Apenas se, no cotejo dessas informações, forem “detectados indícios de falhas, incorreções ou omissões, ou de cometimento de ilícito fiscal, a autoridade interessada poderá requisitar as informações e os documentos de que necessitar, bem como realizar fiscalização ou auditoria para a adequada apuração dos fatos” (§ 4º do art. 5º).

Em tal caso, para o exame mais acurado das informações financeiras por autoridades e agentes fiscais tributários, a LC 105, em seu art. 6º, traça requisitos rigorosos, uma vez que requer: a existência de processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso, bem como a inexistência de outro meio hábil para esclarecer os fatos investigados pela autoridade administrativa.

Além, portanto, de consistir em medida fiscalizatória sigilosa e pontual, o acesso amplo a dados bancários pelo Fisco requer a existência de processo administrativo (ou procedimento fiscal), o que, por si, atrai, ainda, para o contribuinte, todas as garantias da Lei nº 9.784/1999 – dentre elas, a observância dos princípios da finalidade, da motivação, da proporcionalidade e do interesse público (art. 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/1999) –, a permitir extensa possibilidade de controle sobre os atos da Administração Fiscal.

Ou seja, o Ministro Dias Toffoli analisa a proporcionalidade da medida. Relata que esta pondera o direito ao sigilo e a necessidade de acesso a estes dados pelo Fisco. Com base nos três elementos do princípio da proporcionalidade, verifica-se a sua observância pela norma: a) trata-se de medida adequada, posto que possibilita meios mais efetivos de investigação por parte das autoridades fazendárias; b) é medida necessária, visto que não existe outra forma mais efetiva de obtenção de informações relacionadas ao patrimônio e à renda do

que a análise dos dados bancários dos contribuintes; e c) é medida proporcional, uma vez que pondera os interesses envolvidos, autorizando o paulatino acesso mediante o encontro inicial de elementos que indiquem a necessidade de uma investigação mais aprofundada, em outras palavras, os dados passíveis de acesso vão se ampliando na medida da existência de indícios de irregularidades.

Feita a análise do primeiro elemento destacado pelo Ministro, ou seja, de que se está diante de verdadeira afirmação do direito de sigilo bancário, por meio da transferência, há de se resumir os requisitos considerados como legitimadores de tal possibilidade:

- a) necessidade de lei que autorize a transferência de dados. Embora esse requisito não seja expressamente exposto no julgado, é evidente a sua utilização na medida em que a transferência de dados, considerada como legítima, decorre da própria autorização normativa feita pela LC 105/2001. Desse requisito também decorre uma conclusão importante: inexistente reserva de jurisdição constitucional na matéria, nada impedindo que a lei outorgue às outras autoridades a possibilidade do acesso a esses dados⁷;
- b) não divulgação dos dados, ou seja, a manutenção do sigilo por parte da autoridade que legitimamente passa a detê-lo;
- c) proporcionalidade na autorização normativa, de forma a não permitir a transferência dos dados de forma indiscriminada sob um critério meramente pessoal, subjetivo e irrestrito da autoridade administrativa, mas seguindo critérios que garantam a manutenção desse sigilo. No caso da LC 105/2001, esse requisito foi observado por meio da sistemática progressiva do acesso, na necessidade de fundamentação da requisição dos dados e na instauração de procedimento administrativo fiscal. Tratou-se, portanto, de um “acesso regrado”, e não de uma “devassa”, como advogam os principais argumentos contrários.

⁷ Segundo Baltazar Júnior (2015, p. 197): “No ordenamento jurídico brasileiro, o sigilo financeiro tem fundamento legal na LC 105, de 10 de janeiro de 2001, e constitucional no inciso X do art. 5º da Constituição, precisamente na proteção concedida à vida privada, a qual tem status de direito fundamental, daí decorrendo, como consequências, a obrigatoriedade de preservação de seu núcleo essencial e a sua irrevogabilidade. Não tem aplicação ao caso o inciso XII do art. 5º da Constituição, que trata de sigilo das comunicações. Bem por isso, inexistente reserva de jurisdição na matéria, nada impedindo que a lei outorgue a outras autoridades a possibilidade de acesso aos dados financeiros, garantindo o acesso posterior ao Poder Judiciário e a responsabilização dos infratores em caso de violação indevida”.

1.2 (II) A CONFLUÊNCIA ENTRE OS DEVERES DO CONTRIBUINTE (O DEVER FUNDAMENTAL DE PAGAR TRIBUTOS) E OS DEVERES DO FISCO (O DEVER DE BEM TRIBUTAR E FISCALIZAR), ESSES ÚLTIMOS COM ESPEQUE, INCLUSIVE, NOS MAIS RECENTES COMPROMISSOS INTERNACIONAIS ASSUMIDOS PELO BRASIL

Neste tópico, o julgado divide-se novamente em dois argumentos. Em um primeiro momento, fundamenta-se na confluência entre o dever individual de pagar impostos e o dever do Fisco de bem tributar e arrecadar. No segundo, relaciona os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e que estariam comprometidos diante de eventual impossibilidade de acesso direto a dados bancários pela administração tributária.

Com relação ao dever fundamental de pagar impostos, relaciona a importância do tributo na manutenção do Estado e na implementação da justiça social:

O tributo corresponde, pois, à contribuição de cada cidadão para a manutenção do Estado e, conseqüentemente, para a realização de atividades que assegurem os direitos fundamentais – notadamente os direitos daqueles que possuem menos condições de contribuir financeiramente com o Estado.

Tendo isso em conta, José Casalta Nabais ressalta que o imposto não deve ser encarado como mero exercício de poder pelo Estado, ou como um sacrifício pelo cidadão, mas como *“contributo indispensável a uma vida em comunidade organizada em estado fiscal. Um tipo de estado que tem na subsidiariedade da sua própria ação (econômico-social) e no primado da auto responsabilidade dos cidadãos pelo seu sustento o seu verdadeiro suporte”* (Nabais, p. 679, grifo nosso).

Nesse quadro, evidencia-se a natureza solidária do tributo, o qual é devido pelo cidadão pelo simples fato de pertencer à sociedade, com a qual tem o dever de contribuir. O dever fundamental de pagar tributos está, pois, alicerçado na ideia de solidariedade social. (Toffoli, 2016)

É importante destacar o reconhecimento de que não existe propriamente uma oposição entre o Fisco e o cidadão, fundamento esse nuclear da argumentação dos Ministros que entendem ilegítimo o acesso a dados bancários diretamente pelo Fisco⁸.

Na verdade, ambos têm obrigações complementares e não contrapostas. Verdadeira “confluência entre os deveres do contribuinte (o dever fundamental de pagar tributos) e os deveres do Fisco (o dever de bem tributar e fiscalizar)” (Toffoli, 2016). Assim, não há que se falar em relação de desiguais, no opressor e no oprimido, mas, sim, em um Estado que tem que ter instrumentos eficazes de atuação para que todos cumpram com suas obrigações em prol do bem comum e da justiça social.

Percebe-se a importância do reconhecimento de um “dever fundamental” como base de legitimação do próprio Estado Social. Se os concidadãos não contribuírem com as finalidades estatais, não será possível ter um Estado que realize justiça social e que busque o bem de todos. Assim, a obrigação do Fisco de bem tributar e fiscalizar tem por base esse elemento primário, que é o dever fundamental de todos pagar impostos para financiar o funcionamento estatal.

Após argumentar a respeito da confluência de interesses entre a administração fazendária e o cidadão, o Ministro Relator segue sua linha de raciocínio, destacando os danos à economia nacional e internacional em virtude da sonegação. Passa a mencionar, então, os compromissos internacionais firmados pelo Brasil relativos à transparência e ao intercâmbio de informações financeiras para fins tributários e de combate à movimentação de dinheiro de origem ilegal no mundo. Dessa forma, destaca o esforço internacional no combate à criminalidade, a movimentação de dinheiro de origens ilegais no mundo, a preocupação com o combate à concorrência fiscal danosa nos paraísos fiscais e o estabelecimento de padrões internacionais para transparência de informações fiscais e bancárias. Enfim, destaca uma série de preocupações internacionais das quais decorreram inúmeras obrigações por parte dos países e finaliza (Toffoli, 2016):

⁸ Do voto vencido do Ministro Celso de Mello (2016) destaca-se: “Em havendo situação de colidência entre princípios impregnados de qualificação constitucional, como pode ocorrer entre as prerrogativas institucionais da administração tributária, de um lado, e os direitos e garantias básicas dos contribuintes, de outro, a resolução desse estado de antagonismo deverá constituir objeto de um pertinente juízo de ponderação, a ser exercido não por um dos sujeitos parciais da relação litigiosa, que certamente atuaria *pro domo sua*, mas, isso sim, por um terceiro juridicamente desinteressado, como os órgãos integrantes do Poder Judiciário do Estado”.

Tenho, por tudo quanto abordado no presente tópico, que a atuação fiscalizatória traçada nos arts. 5º e 6º da LC 105/2001 e em seus decretos regulamentadores (Decretos nº 3.724/2001 e nº 4.489/2002) não encerra inconstitucionalidade; ao contrário, retrata o pleno cumprimento dos comandos constitucionais e dos compromissos internacionais assumidos nessa seara pela República Federativa do Brasil.

Assim, o Ministro Relator conclui pela constitucionalidade da LC 105/2001 no que tange à transferência de informações financeiras diretamente para a administração fazendária.

Considerando o objetivo deste artigo, ou seja, a sistematização de requisitos para a validade da transferência de informações bancárias a órgãos da administração, pode-se argumentar que o segundo elemento, ora analisado, não poderia ser propriamente considerado um “requisito de validade da norma”. Trata-se, em verdade, apenas de um argumento utilizado para reforçar a importância do tema e do acesso de tais dados diretos pelo Fisco.

Assim se conclui, pois não se identifica, nesses últimos argumentos, fundamentos de validade da norma analisada. A falta de um dever fundamental correlato à obrigação estatal de bem tributar e fiscalizar não acarretaria na inconstitucionalidade da norma. A inexistência de acordos internacionais também não teria esse efeito. São tão somente elementos argumentativos enfatizados pelo Ministro Relator.

Enfim, não se quer aqui diminuir a importância argumentativa deste segundo elemento, mas apenas colocá-lo no lugar que ele parece efetivamente estar: reforço argumentativo. Sem prejuízo de tal fato, esses elementos também serão analisados no segundo capítulo sob o enfoque da atuação do COAF.

2 A TRANSFERÊNCIA DE DADOS BANCÁRIOS E A ATUAÇÃO DO COAF

2.1 DO CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (COAF)

O COAF é um órgão criado pela Lei nº 9.613/1998, vinculado ao Ministério da Fazenda e tem por finalidade “disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas

previstas”. Trata-se, no conceito internacional⁹ de uma Unidade de Inteligência Financeira (UIF)¹⁰, órgão responsável por receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes denúncias sobre informações financeiras referentes a recursos oriundos de crimes, com o objetivo de combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo.

Tem como forma de atuação básica ser o repositório de diversas informações provenientes das pessoas obrigadas, nos termos dos arts. 9º e art. 10 da Lei nº 9.613/1998. Essas informações são analisadas e, quando se identificam indícios de lavagem de dinheiro, é feito um Relatório de Inteligência Financeira (RIF), que é encaminhado para o Ministério Público e/ou para a Polícia Judiciária. A partir do RIF se iniciam outras investigações para identificar o crime de lavagem de dinheiro e os seus responsáveis.

Entre essas informações que o COAF recebe e repassa ao MP e a Polícia Judiciária, incluem-se dados de diversas operações financeiras sujeitas, portanto, ao sigilo bancário.

Essa sistemática de funcionamento do COAF poderia ser considerada uma quebra de sigilo bancário? Ou apenas uma transferência do sigilo, nos termos autorizados pelo julgamento da ADI 2390/DF? Teriam as normas que autorizam a entrega de informações financeiras ao COAF, e posterior para as autoridades investigativas, os mesmos requisitos de validade que o STF entendeu por constitucional o repasse de informações bancárias à administração fazendária? Esse será o ponto de análise deste capítulo.

Antes de adentrar no tema propriamente dito, a título de sistematização, vale relembrar os cinco argumentos considerados pelo STF para a legitimidade

⁹ Sérgio Moro (2010, p. 19) narra a existência de unidades similares em diversos países: “Tais Unidades de Inteligência Financeira (UIFs ou FIUs – Financial Intelligence Units) foram instituídas nos diversos países que adotaram políticas de prevenção à lavagem de dinheiro, por exemplo, no Estados Unidos, o Fincen – Financial Crimes Enforcement Network, na França, o Tracfin – Traitment du Renseignement et Action contre les Circuits Financiers Clandestins, na Itália, o UIC/SAR – Ufficio Italiano dei Cambi/ Servizio Antiriciclaggio, no Reino Unido, o SOCA – Serious Organised Crime Agency”.

¹⁰ No relatório de avaliação mútua do Gafi sobre o Brasil (2010), extrai-se: “O COAF é, essencialmente, uma UIF que não trabalha com papel (todos as COFs e COAs são recebidas eletronicamente), o que facilita a sua capacidade de gerenciar e analisar o grande número de comunicações que recebe. De forma geral, o COAF parece estar desempenhando as suas funções de UIF de forma efetiva. As autoridades policiais e o Ministério Público manifestaram a sua satisfação com os produtos e a cooperação recebida do COAF, indicando que a qualidade técnica de sua análise é bem alta, suas comunicações são geralmente úteis e o COAF é facilmente acessível e capaz de prestar um maior apoio a investigações e processos em andamento”.

da transferência de informações sigilosas ao Fisco: a) lei autorizativa; b) da manutenção sigilo/não circulação das informações; c) proporcionalidade do acesso; d) confluência de deveres individuais e obrigações estatais; e) existência de obrigações internacionais dependentes da transferência de dados bancários para órgãos da administração. Passa-se a análise de cada um deles.

2.2 DA EXISTÊNCIA DE LEI AUTORIZATIVA AO ACESSO

Com relação ao item “a”, ou seja, a existência de lei que autoriza a transferência de informações financeiras ao COAF, essa reputa-se existente. Com efeito, dois são os textos normativos que podem ser considerados a respeito:

a) Art. 2º, § 6º, da Lei Complementar nº 105/2001:

§ 6º O Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários e os demais órgãos de fiscalização, nas áreas de suas atribuições, fornecerão ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, de que trata a art. 14 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, as informações cadastrais e de movimento de valores relativos às operações previstas no inciso I do art. 11 da referida Lei.

b) Art. 10 da Lei nº 9.613/1998:

Art. 10. As pessoas referidas no art. 9º:

[...]

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 – incluído pela Lei nº 12.683, de 2012.

Verifica-se assim, que ao contrário de haver quebra de sigilo de dados, há afirmação de sigilo em virtude da transferência da informação. O que é transferido, mas se mantém restrito, mantém-se sigiloso.

2.3 OBRIGAÇÃO DE MANTER O SIGILO DAS INFORMAÇÕES OBTIDAS

Nesse sentido, as normas que preveem a obrigação de manter o sigilo e a responsabilização pelo caso de descumprimento são as mesmas que estabelecem

essas obrigações no caso do Fisco, ou seja, os arts. 10 e 11 da LC 105/2001¹¹. São dispositivos já analisados na própria ADI 2390/DF e que serviram de base para que o STF considerasse que o sigilo permanece existente, mas apenas se autoriza a transferência legítima para outro órgão da Administração Pública.

Ademais, cabe registrar que o art. 10, inciso V, da Lei nº 9.613/1998 menciona a obrigação do COAF de “preservar, nos termos da lei, o sigilo das informações prestadas”. No Código Penal, os arts. 153¹² e 325¹³ também podem ser invocados. Similar dispositivo ainda pode ser encontrado no art. 18 da Lei nº 7.492/1986¹⁴.

2.4 PROPORCIONALIDADE NAS NORMAS QUE ESTABELECEM A TRANSFERÊNCIA DOS DADOS

A análise desse requisito exige que sejam consideradas as peculiaridades do COAF como órgão de inteligência financeira, que atua de forma diversa à autoridade fazendária.

Com efeito, ao se considerar razoável a Lei Complementar nº 105/2001 e os decretos que o densificam, o voto do Ministro Dias Toffoli reconheceu a existência de três peculiaridades: a) a progressividade do acesso; b) a fundamentação pela autoridade administrativa; e c) a existência de procedimento administrativo instaurado.

¹¹ “Art. 10. A quebra de sigilo, fora das hipóteses autorizadas nesta Lei Complementar, constitui crime e sujeita os responsáveis à pena de reclusão, de um a quatro anos, e multa, aplicando-se, no que couber, o Código Penal, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem omitir, retardar injustificadamente ou prestar falsamente as informações requeridas nos termos desta Lei Complementar.

Art. 11. O servidor público que utilizar ou viabilizar a utilização de qualquer informação obtida em decorrência da quebra de sigilo de que trata esta Lei Complementar responde pessoal e diretamente pelos danos decorrentes, sem prejuízo da responsabilidade objetiva da entidade pública, quando comprovado que o servidor agiu de acordo com orientação oficial.”

¹² “Art. 153. Divulgar alguém, sem justa causa, conteúdo de documento particular ou de correspondência confidencial, de que é destinatário ou detentor, e cuja divulgação possa produzir dano a outrem: [...] § 1º-A. Divulgar, sem justa causa, informações sigilosas ou reservadas, assim definidas em lei, contidas ou não nos sistemas de informações ou banco de dados da Administração Pública. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)”

¹³ “Art. 325. Revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação.”

¹⁴ “Art. 18. Violar sigilo de operação ou de serviço prestado por instituição financeira ou integrante do sistema de distribuição de títulos mobiliários de que tenha conhecimento, em razão de ofício.”

No caso do COAF, esses requisitos são inaplicáveis em função da própria forma de atuação de uma unidade de inteligência financeira. Isso não significa, por óbvio, que os requisitos não estejam presentes, mas que devam ser analisados sob a perspectiva diferenciada posta em consideração. Ressalta-se que o requisito maior não são esses três elementos supradestacados, mas sim, a “proporcionalidade no acesso” em sentido amplo. A fundamentação do Ministro deu-se sob esses três pressupostos apenas, pois eram eles que se apresentavam no caso em concreto e que diziam respeito ao acesso pelo Fisco. Tal fato, por si só, não exclui a consideração sob outros pontos de vista. Vejamos.

Toda unidade de inteligência financeira tem como forma básica de atuação o recebimento de informações diversas e o cruzamento dessas informações a fim de identificar indícios que possam gerar o início de uma investigação por lavagem de dinheiro. Recebe informações de fontes completamente distintas e as analisam consoante se observa no art. 9º da Lei nº 9.613/1998, que inclui desde instituições financeiras, registros públicos, até profissionais que atuam no comércio como corretores de imóveis e vendedores de produtos de luxo.

Nos termos da Recomendação nº 29 do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento ao Terrorismo (Gafi, 2012)¹⁵:

Os países deveriam estabelecer uma unidade de inteligência financeira (UIF) que sirva como um centro nacional de recebimento e análise de: (a) comunicações de operações suspeitas; e (b) outras informações relevantes sobre lavagem de dinheiro, crimes antecedentes e financiamento do terrorismo, e de disseminação dos resultados de tal análise. A UIF deveria ser capaz de obter informações adicionais das entidades comunicantes e ter acesso rápido a informações financeiras, administrativas e de investigação que necessite para desempenhar suas funções adequadamente.

Trata-se de um verdadeiro “filtro” de informações das mais variadas fontes, que são devidamente analisadas e repassadas a órgãos com atribuição para realizar a investigação criminal (Ministério Público ou Polícia Judiciária).

¹⁵ Posteriormente, serão analisadas as funções do Gafi e suas recomendações.

Nessa forma de atuação não existe procedimento administrativo propriamente dito¹⁶. Não se estabelece uma relação bilateral entre a Administração e o administrado na qual é necessário o respeito ao contraditório e à ampla defesa. Não existe no âmbito de atuação do COAF, como unidade de inteligência financeira e na confecção de RIFs, qualquer possibilidade de ingerência em direitos da pessoa cuja informação se refere. Assim, não há necessidade de se instaurar procedimento administrativo nos termos estipulados pela Lei nº 9.784/1999 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

O resultado de eventual relatório de informação feito pelo COAF é apenas o encaminhamento para os órgãos estatais investigativos iniciarem sua atuação sobre o caso. Se nem mesmo na investigação conduzida posteriormente pelo MP ou pela polícia há o contraditório, não há motivo para entender que na coleta de informações que lhe é prévia, o contraditório decorrente do procedimento administrativo se mostre necessário. O contraditório relacionado à eventual investigação criminal somente ocorre, ordinariamente, no âmbito do próprio processo criminal.

Isso não significa que não exista controle judicial do acesso e eventual decretação de nulidade pelo Judiciário acaso as regras não tenham sido respeitadas. Acaso as provas/informações sejam efetivamente utilizadas para dar ensejo a uma demanda criminal, se estabelecerá o devido contraditório e haverá ampla possibilidade de controle da prova por parte da autoridade judiciária.

Dessa forma, não se pode exigir a aplicação das mesmas regras utilizadas para o acesso por parte do Fisco. No caso do COAF, a análise deve ser feita com base nesse formato próprio e peculiar de atuação, típico de uma unidade de inteligência financeira.

¹⁶ O conceito doutrinário de processo administrativo se relaciona com a ideia de concatenação de atos destinados a um resultado jurídico. Sempre que há risco de ingerência em direitos do administrado, deve-se respeitar a ampla defesa e o contraditório. Nestes termos a lição de Di Pietro (grifo nosso, p. 626): “O processo administrativo, que pode ser instaurado *mediante provocação* do interessado ou por *iniciativa da própria Administração*, estabelece uma relação bilateral, *inter partes*, ou seja, de um lado, o administrado, que deduz uma pretensão e, de outro, a Administração que, quando decide, não age como terceiro, estranho à controvérsia, mas como *parte* que atua no próprio interesse de nos limites que lhe são impostos por lei”.

No Brasil, as comunicações são feitas tanto em virtude de operações consideradas suspeitas pelos profissionais que as realizaram quanto em virtude de tipos previamente estipulados. Segundo Santis (2015, p. 46),

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

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

No âmbito do Sistema Financeiro Nacional essa diferença pode ser identificada na Circular nº 3.641 do Bacen. Exemplo de COE é o art. 9º, I, que determina comunicações obrigatórias de “depósito em espécie, saque em espécie [...] de valor igual ou superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais)”. Já o art. 13 normatiza um exemplo de COS ao determinar a obrigação de comunicar ao COAF operações iguais ou superiores a R\$ 10.000,00 sempre que os as partes envolvidas, os valores, a forma de realização e outros fatores gerem a suspeita de indícios de crimes de lavagem de capitais.

Veja-se que se tratam de normas objetivas e previamente estipuladas. Tais regras de comunicação são definidas pelos órgãos de fiscalização de cada atividade e apenas subsidiariamente pelo COAF¹⁷.

¹⁷ Art. 9º, III, da Lei nº 9.613/1998: “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 (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)”.

Não há porque se exigir fundamentação para o repasse da informação, visto que a própria norma que obriga a comunicação já estipula, de forma objetiva e impessoal, quais são os casos que devem ser retratados. Ademais, esses tipos, por questão própria de eficiência, devem ser bem restritos, visto a limitada capacidade operacional dos órgãos de inteligência financeira. Em outras palavras, como não há forma de se processar todas as informações disponíveis junto aos setores obrigados, se estipulam casos limitados, os quais podem indicar atividades suspeitas e nos quais a probabilidade de identificação de lavagem é maior.

Analisando as normas a respeito, pode-se verificar que se tratam de tipos bem restritos e que não permitem se falar em “devassa”, por parte do órgão estatal, da pessoa detentora dos dados sob sigilo. Veja-se que, no exemplo citado, as comunicações obrigatórias são apenas de valores que superem os R\$ 100.000,00 e envolvam recursos em espécie. Já, as COSs, além de envolver um valor mínimo (R\$ 10.000,00), acontecem quando o agente obrigado encontra elementos adicionais de suspeita da operação. Não faz parte do objeto deste estudo fazer a análise de todas as regras a respeito das DOS/COS ou COEs, mas pode-se relatar que, baseados na ideia de eficiência, todas elas têm parâmetros similares aos ora destacados.

Menciona-se que o COAF pode postular informações complementares a essas comunicações¹⁸. Contudo, tais complementações partem de indicativos prévios da existência de lavagem de capitais. Embora não exista um procedimento administrativo propriamente dito, as requisições são registradas no sistema do órgão e eventualmente podem ser auditadas em casos de suspeita de requisição indevida.

Dessa forma, assim como ocorre com o Fisco, no caso do acesso pelo COAF não existe risco de “devassa” das informações sigilosas do investigado e as informações solicitadas podem ser eventualmente auditadas.

¹⁸ O fundamento normativo para essa solicitação é o art. 10, V, da Lei nº 9.613/1998. Vale também destacar a nota explicativa da Recomendação do Gafi nº 29: “C. ACESSO A INFORMAÇÕES (a) Obtenção de informações adicionais das entidades comunicantes 5. Além das informações que as entidades fornecerem para a UIF (na função de recebimento), a UIF também deverá ser capaz de obter e usar informações adicionais de entidades comunicantes, conforme for necessário para conduzir apropriadamente sua análise. Entre as informações que a UIF deverá estar autorizada a obter poderão estar informações que as entidades comunicantes são obrigadas a manter de acordo com as recomendações Gafi relevantes (Recomendações nºs 10, 11 e 22)”.

Em termos de análise de proporcionalidade de acesso a dados bancários pelo COAF, como requisito destacado de validade dessa transferência, pode-se mencionar o seguinte:

- a) Adequação – trata-se de medida adequada para a finalidade pretendida. A análise dos dados financeiros proporciona identificar elementos indicativos de crimes de lavagem de dinheiro. Como o principal elemento caracterizador deste tipo de crime é a circulação dos recursos provenientes de ilícitos penais, nada mais adequado para o levantamento destes indícios do que a análise de movimentações financeiras consideradas suspeitas;
- b) Necessidade – trata-se, outrossim, de um meio necessário, visto não existir outra forma, menos invasiva, de se obter elementos probatórios para a persecução desses crimes. Quaisquer outros meios de provas seriam efetivamente muito mais invasivos e provavelmente menos ineficazes. Pensa-se aqui em interceptações telefônicas, buscas e apreensões, entre outros mecanismos probatórios. Ademais, ainda que coletados elementos por outros meios, seria necessária a quebra de sigilo bancário posterior para confirmar a movimentação financeira e a materialidade do ilícito. Registra-se também que a obtenção de dados bancários tem um elemento muito importante a ser considerado: não gera qualquer conhecimento por parte de terceiros, fato que impede qualquer dano à imagem da pessoa investigada. Enfim, entre os meios probatórios efetivos para a investigação desse tipo de ilícito, não há dúvida que este é um meio necessário¹⁹;

¹⁹ Sobre a necessidade, vale a doutrina de Cavalcanti (2010, p. 300): “De fato, a criação do COAF, como a de todas as Unidades de Inteligência financeira, encontrou justificativa na necessidade premente de combate ao crime de lavagem em um cenário de um sistema financeiro unificado em escala internacional e de operações em instantâneo tempo real. É, portanto, de todo incompatível com os objetivos, e com a ação da UIF um procedimento que imponha como condição – seja a coleta, seja o repasse das informações para tal fim – a prévia apreciação judicial, pois o procedimento e o tempo

c) Proporcionalidade em sentido estrito – trata-se de meio proporcional em sentido estrito, visto que não permite uma “devassa” nas operações financeiras dos investigados, mas parte-se de tipos previamente e objetivamente já estipulados que, pela experiência ordinária das autoridades que atuam nesse tipo de situação, podem ser consideradas atividades suspeitas. Trata-se de um “acesso regrado”. Proporciona uma justa medida entre o interesse estatal de investigar a lavagem de capitais com o direito de sigilo do cidadão.

Enfim, nos termos demonstrados anteriormente, o acesso feito pelo COAF aos dados sigilosos pode ser considerado razoável e proporcional às finalidades as quais se destina. Não possibilita uma “devassa” nas informações financeiras de determinada pessoa, mas fundamenta-se em tipologias próprias, aplicáveis aos setores sensíveis da economia que podem ser utilizados para a lavagem de capitais.

2.5 CONFLUÊNCIA DE DEVERES INDIVIDUAIS E ESTATAIS

Conforme verificado no primeiro capítulo deste artigo, um dos grandes fundamentos para se considerar legítimo o acesso ao Fisco de dados bancários dos contribuintes foi a plena compatibilidade entre o dever individual de pagar impostos, ou seja, de contribuir para com a manutenção do Estado, e o dever estatal de proporcionar a todos o pleno exercício de seus direitos. E, se em um Estado todos os direitos têm um custo (Holmes; Sustain, 2012), deve-se ter em mente o interesse do Estado em arrecadar para poder proporcionar a todos os direitos que lhe são pertinentes com justiça social.

No caso do acesso a dados bancários pelo COAF, essa confluência de interesses também se mostra presente. Como visto, o COAF é um órgão central no combate à lavagem de capitais. Portanto, órgão indispensável na atuação contra a criminalidade moderna e, por consequência, com obrigações pertinentes no que tange à segurança pública no País.

Ocorre que a segurança pública, além de ser uma obrigação estatal, se trata em obrigação de todos, nos termos do art. 144 da Constituição Federal: “A segurança pública, dever do Estado, direito e *responsabilidade de todos*, é

exigidos para o recurso ao Judiciário tornam, ou tornariam, a defesa do interesse público inviável na hipótese”.

exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, [...]” (1988, grifo nosso). Trata-se de um dever fundamental²⁰⁻²¹. Dimitri e Martins (2011, p. 331) defendem que se trata de um dever que demanda regulamentação infraconstitucional para ter aplicabilidade. Contudo, embora não negando a necessidade de complementação infraconstitucional, Buffon (2009, p. 88) argumenta que, mesmo assim, a sua normatividade é inegável:

Por representarem uma espécie de norma que determina sua própria concretização, pode-se afirmar que as normas constitucionais relativas aos deveres fundamentais não correspondem tão somente a uma “carta de boas intenções”, desprovidas de eficácia jurídica. É certo que nem todos os preceitos constitucionais oferecem o mesmo grau de concretização, mas isso não significa que uma constituição possa ser entendida apenas como um conjunto de declarações programáticas ineficazes. Tendo em vista que a Constituição é uma norma jurídica, ela só poderá permanecer com tal condição, se houver uma contínua ação para seu cumprimento.

No que tange ao interesse público de combate à criminalidade, não há como dizer que esse deve ser menosprezado em relação ao interesse financeiro de arrecadação. O próprio e primeiro fundamento do Estado de Direito é a garantia de segurança de todos os cidadãos.

Aliás, destaca-se que, na apreciação do acesso a dados bancários pelo Fisco no STF, o combate à criminalidade sempre foi um dos argumentos considerados em conjunto com o interesse estatal à arrecadação. Nesse sentido, no julgamento do RE 389.808, que também tratou de acesso a dados bancários pelo Fisco, a Ministra Cármen Lúcia (2010) argumentou:

²⁰ Conceituando “dever fundamental”, Buffon (2009, p. 86) doutrina que, “[...] correspondem aos meios necessários para que o Estado possa atingir a sua histórica finalidade de propiciar o bem comum, o que, em arriscada síntese, pode ser entendido como a concretização dos objetivos constitucionalmente postos, mediante, especialmente, a realização dos direitos fundamentais”.

²¹ Holmes e Sunstein (2012, p. 159) destacam a importância dos deveres para a concreção dos direitos fundamentais. Narram que nos EUA foi dada uma relevância demasiada aos direitos, de forma que isso pode ter uma relação com o descuido da população com as suas obrigações: “*La irresponsable sobreprotección de los derechos por parte del gobierno contribuyó a generar el irresponsable descuido de las obligaciones por parte de la población*”.

Também acho que não há como se dar cobro às finalidades do Estado, especialmente da administração fazendária, e até ao Direito Penal, nos casos em que precisa haver investigação e penalização, se não houver acesso a esses dados, que, de toda sorte, já são de conhecimento das instituições financeiras que nem Estado são.

Ainda na ADI 2390/DF, há diversas passagens do voto vencedor com menção direta à importância da transferência de dados financeiros diretamente para o órgão administrativo, como elemento relevante para o combate à criminalidade. Em seu voto, após transcrever o estudo de Carlos Alberto Habström, no sentido de que a previsão de transferência de dados financeiros, diretamente ao Fisco, não é inovação do Direito brasileiro, o Ministro Dias Toffoli (2016) destaca:

O autor em referência observa que tais legislações se inserem num quadro que compreende não só o enfrentamento da evasão fiscal, mas também o combate a práticas criminosas que envolvem a circulação internacional de dinheiro de origem ilícita, tais como o narcotráfico, o crime organizado, a lavagem de dinheiro e o terrorismo.

Considerando o cenário internacional aqui exposto, fica claro que eventual declaração de inconstitucionalidade dos arts. 5º e 6º da Lei Complementar nº 105/2001 poderia representar um retrocesso de nosso país em matéria de combate à sonegação fiscal e a uma séria de crimes que envolvem a circulação internacional de dinheiro de origem ilícita.

Veja-se, portanto, a plena confluência entre o fato de a segurança pública ser um dever de todos e a obrigação estatal de garantir a todos esse direito. Não há motivo para se menosprezar a segurança pública entendendo-a como de menor relevância que o interesse arrecadatório estatal. Se existem instituições estatais que podem ter acesso a dados financeiros, em vista de interesses financeiros, pode-se considerar legítimo esse acesso no objetivo de combater à criminalidade, notadamente econômica.

Ademais, se o STF entende como justificativa de acesso a dados bancários pelo Fisco a preocupação com a criminalidade, deve-se considerar que essa

atribuição não é deste, mas, sim, de outros órgãos estatais. A autoridade fiscal, ordinariamente, não atua no combate à criminalidade. Legítimo, portanto, que se estabeleçam normas que façam valer esse fundamento, possibilitando o acesso também a órgãos com atribuições diretas dessa seara.

2.6 OBRIGAÇÕES INTERNACIONAIS

O quinto argumento em análise diz respeito às obrigações internacionais contratadas pelo Brasil, que impõem o acesso a dados financeiros diretamente pelo Fisco. Nesse aspecto, identifica-se igualmente a legitimidade do acesso a dados financeiros diretamente pelo COAF.

O aparato normativo internacional sobre o tema é denso. Constitui-se de tratados internacionais, mas principalmente de *soft law*, ou seja, orientações, recomendações e regras variadas decorrentes de diversos organismos internacionais, mas que vem sendo efetivamente observados pelos Estados²².

Essa densa normatividade internacional decorre de algumas peculiaridades no combate à lavagem de capitais. Ela surgiu da vontade política dos países desenvolvidos e se consolidou sob a percepção de que deveria haver regras similares por todo o mundo, a fim de evitar que alguns países se transformassem em refúgios para a lavagem de dinheiro. Em outras palavras, pouco adianta o combate a esse crime em um determinado Estado se o criminoso pode facilmente branquear o recurso ilícitamente obtido em outro. Haveria apenas uma transferência do recurso e uma consequente inefetividade no combate ao crime²³.

²² Segundo Carla de Carli (2012, p. 150): “O regime global antilavagem de dinheiro constrói-se a partir dos tratados internacionais acima mencionados, mas neles não se esgota: inúmeras organizações internacionais e regionais, bem como o resultado prático de sua atividade, na forma de pressões ou de recomendações, tem fundamental importância. Terminam de ar forma ao regime com uma intrincada rede de mecanismos: ao contrário das normas de *hard law*, aqui não se trata, propriamente, de compromissos jurídicos. Antes, são políticos os compromissos que os Estados assumem, tanto reciprocamente, como frente a diversas organizações e grupos. Estes desenvolvimentos normativos ocorrem dentro do que o direito internacional denomina *soft law*”.

²³ Nadelman *apud* De Carli (2012, p. 135): “*International prohibition regimes are intended to minimize or eliminate the potential havens from which certain crimes can be committed and to which criminals can flee to escape prosecution and punishment. They provide an element of standardization to cooperation among governments that have few other law enforcement concerns in common. And they create an expectation of cooperation that governments challenge only at the cost of some international embarrassment. In these respects, international prohibition regimes amount to more than the sum of the unilateral acts, bilateral relationship, and international that constitute them*”.

Nesse cenário surgiu o Gafi – Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafi/FATF). Trata-se de uma organização intergovernamental cujo propósito é desenvolver e promover políticas nacionais e internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Criado em 1989, o Gafi é um organismo elaborador de estratégias que atua visando gerar a vontade política necessária para realizar reformas legislativas e regulatórias nessas áreas. Trata-se de organismo central no combate à lavagem de capitais no mundo.

Para cumprir esse objetivo, o Gafi editou diversas recomendações que estabelecem um padrão internacional que deve ser adotado pelos países para o combate efetivo à lavagem de capitais. Tais recomendações constituem-se em *soft laws*, mas vem sendo amplamente seguidas pelos Estados, seja por vontade política própria, seja por mecanismos e coerção dos integrantes do Gafi. Dessas recomendações, vale retratar as seguintes:

9. *Leis de sigilo de instituições financeiras.* Os países deveriam assegurar que as leis de sigilo das instituições financeiras não inibam a implementação das Recomendações do GAFI.

20. *Comunicação de operações suspeitas.* Se uma instituição financeira suspeitar ou tiver motivos razoáveis para suspeitar que os fundos sejam produtos de atividade criminosa ou estejam relacionados ao financiamento do terrorismo, ela deveria estar obrigada, por lei, a comunicar prontamente suas suspeitas à unidade de inteligência financeira (UIF).

[...]

29. *Unidades de Inteligência Financeira.* Os países deveriam estabelecer uma unidade de inteligência financeira (UIF) que sirva como um centro nacional de recebimento e análise de: (a) comunicações de operações suspeitas; e (b) outras informações relevantes sobre lavagem de dinheiro, crimes antecedentes e financiamento do terrorismo, e de disseminação dos resultados de tal análise. A UIF deveria ser capaz de obter informações adicionais das entidades comunicantes e ter acesso rápido a informações financeiras, administrativas e

de investigação que necessite para desempenhar suas funções adequadamente.

Veja-se que as recomendações do Gafi definem a importância da criação de Unidades de Inteligência Financeira, bem como a relevância do acesso a dados financeiros por parte delas. Tratam-se de questões intimamente relacionadas.

Poder-se-ia argumentar que as recomendações não têm caráter cogente internacionalmente e que deveriam se adaptar ao ordenamento jurídico interno. Nesse aspecto é importante mencionar que o Gafi realiza avaliações a respeito do cumprimento de suas recomendações, seja em relação aos Estados que lhe integram, seja aos que não integram. A partir dessas avaliações, pode ocorrer uma punição indireta do Estado que não cumpre as recomendações por meio da colocação em uma “lista negra” de países não cooperantes com o combate à lavagem de capitais. A colocação na lista negra do Gafi é muito temida pelos países, vez que pode trazer diversas consequências econômicas. Na experiência internacional, pode-se relatar que esse fator de coerção foi efetivo para poder fazer com que diversas jurisdições tomassem medidas para observar tais recomendações (Correa, 2013, p. 121).

No campo dos tratados internacionais propriamente ditos, *hard law*, três são os instrumentos lembrados quando o assunto é lavagem de capitais. A Convenção de Viena de 1988²⁴, a Convenção de Palermo de 2000²⁵ e a Convenção de Mérida de 2003²⁶.

Na Convenção de Viena (1988), já se pode identificar uma relativização do sigilo bancário ao se estabelecer, no art. 7, que trata DA ASSISTÊNCIA JURÍDICA, que “as partes não declinarão a assistência jurídica recíproca prevista neste artigo sob alegação de sigilo bancário”. Não se menciona o acesso a órgãos administrativos, mas é inegável que, ao estabelecer a inoponibilidade do sigilo bancário para assistência judiciária, diminui o âmbito de proteção do aludido sigilo.

Na Convenção de Palermo (2000), o dispositivo citado é repetido. A inovação dessa Convenção é a previsão da criação pelos Estados-partes (art. 7º, 1, b) de “[...] um serviço de informação financeira que funcione como centro nacional de coleta, análise e difusão de informação relativa a eventuais

²⁴ Internalizada pelo Decreto nº 154/1991.

²⁵ Internalizada pelo Decreto nº 5.015/2004.

²⁶ Internalizada pelo Decreto nº 5.687/2006.

atividades de lavagem de dinheiro. Como se percebe pelas funções do aludido órgão, trata-se de uma unidade de inteligência financeira e, como tal, apta a receber e processar informações bancárias”. Dispositivo semelhante pode ser encontrado na Convenção de Mérida (2003), em seu art. 14²⁷.

Sobre o sigilo bancário, a Convenção de Mérida (2003) deixa expressa a necessidade de transportar obstáculos jurídicos que impeçam a efetividade ao combate à criminalidade debatida no documento²⁸. Ademais, conforme analisado anteriormente, a ideia de criação de uma Unidade de Inteligência Financeira traz ínsita a possibilidade de se obter dados bancários de forma direta, sem interferência de autoridades judiciárias.

Feitas essas considerações a respeito das obrigações internacionais relacionadas à lavagem de capitais e ao funcionamento de uma Unidade de Inteligência Financeira, pode-se concluir que todos os requisitos para o acesso de dados fiscais, por autoridades administrativas estipuladas pelo STF, no âmbito da análise da ADI 2390/DF, encontram-se também presentes na sistemática de transferência de informações financeiras ao COAF.

2.7 RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA E O ENCAMINHAMENTO A ÓRGÃOS INVESTIGATIVOS

A partir da análise das comunicações recebidas, do intercâmbio de informações ou mesmo de denúncias ao COAF, é gerado um documento denominado Relatório de Inteligência Financeira. Assim, quando o resultado dessas análises gerar indícios de prática de atos de crime de lavagem de dinheiro, o COAF encaminha os referidos “RIFs” para as autoridades responsáveis para

²⁷ “Art. 14. Medidas para prevenir a lavagem de dinheiro. 1. Cada Estado parte: [...] b) Garantirá, sem prejuízo à aplicação do artigo 46 da presente Convenção, que as autoridades de administração, regulamentação e cumprimento da lei e demais autoridades encarregadas de combater a lavagem de dinheiro (incluídas, quando seja pertinente de acordo com a legislação interna, as autoridades judiciais) sejam capazes de cooperar e intercambiar informações nos âmbitos nacional e internacional, de conformidade com as condições prescritas na legislação interna e, a tal fim, considerará a possibilidade de estabelecer um departamento de inteligência financeira que sirva de centro nacional de recompilação, análise e difusão de informação sobre possíveis atividades de lavagem de dinheiro.”

²⁸ “Art. 40. Sigilo bancário. Cada Estado parte velará para que, no caso de investigações penais nacionais de delitos qualificados de acordo com a presente Convenção, existam em seu ordenamento jurídico interno mecanismos apropriados para eliminar qualquer obstáculo que possa surgir como consequência da aplicação da legislação relativa ao sigilo bancário.”

realizar a investigação criminal, ou seja, para a Polícia Judiciária e/ou para o Ministério Público²⁹.

Trata-se da própria concretização do funcionamento do sistema de combate à lavagem de dinheiro preconizado internacionalmente e centralizado por meio de uma Unidade de Inteligência Financeira. De nada adianta que exista uma unidade de inteligência se esta, após cumprir a sua função na detecção de um crime, não pode reportar seu relatório aos órgãos relacionados à investigação criminal propriamente dita.

Também não seria razoável que o COAF tivesse que postular autorização judicial para compartilhar uma informação com outras instituições às quais também são ordinariamente confiadas informações sensíveis e sigilosas. Eventual necessidade de autorização judicial demandaria uma judicialização para transferência de informação, que já está sob o crivo de uma autoridade investigativa e que muitas vezes nem sequer geraria um efetivo início de investigação criminal.

A LC 105/2001 também estabelece a licitude desta transferência de sigilo para fins de investigação criminal, nos termos do art. 1º, § 3º³⁰. Na legislação tributária, o CTN prevê exceção similar ao sigilo fiscal no art. 198, § 3º, I³¹.

Sobre o assunto, entre das recomendações do Gafi (2012) destaca-se a Nota Explicativa à Recomendação nº 29, que trata das funções de uma UIF:

(c) *Disseminação*. A UIF deverá ser capaz de disseminar, espontaneamente ou a pedido, as informações e os resultados de suas análises para as autoridades competentes relevantes. Deveriam ser usados canais dedicados, seguros e protegidos para a disseminação.

• *Disseminação espontânea*: A UIF deverá ser capaz de disseminar as informações e resultados de suas análises

²⁹ Embora o objeto deste estudo seja a legitimidade das transferências de informações bancárias ao COAF e o posterior encaminhamento aos órgãos de investigação (Ministério Público e a Polícia Judiciária), pode-se destacar como tema para uma possível abordagem complementar o acesso direto a dados bancários pelos órgãos estatais investigativos, sob os mesmos pressupostos, ou seja, os delineados pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 2390.

³⁰ Não constitui violação do dever de sigilo: “IV – a comunicação, às autoridades competentes, da prática de ilícitos penais ou administrativos, abrangendo o fornecimento de informações sobre operações que envolvam recursos provenientes de qualquer prática criminosa”.

³¹ Art. 198, § 3º, do CTN: “Não é vedada a divulgação de informações relativas a: I – representações fiscais para fins penais [...]”.

para as autoridades competentes quando houver suspeita de lavagem de dinheiro, crimes antecedentes ou financiamento do terrorismo. Com base na análise da UIF, a disseminação das informações deverá ser seletiva e permitir que as autoridades destinatárias se concentrem em casos/informações relevantes.

- *Disseminação a pedido*: A UIF deverá ser capaz de responder a pedidos de informações de autoridades competentes de acordo com a Recomendação nº 31. Quando a UIF receber um pedido de uma autoridade competente, a decisão de conduzir a análise e/ou disseminar as informações para as autoridades solicitantes será da própria UIF.

Também a Recomendação nº 31, que trata dos poderes das autoridades de investigação, estabelece a possibilidade de solicitação de quaisquer tipos de informações que estejam em poder da UIF.

É de se recordar, conforme visto, que um dos fundamentos aptos a legitimar a troca de informações bancárias com autoridades administrativas não é somente a arrecadação tributária, mas também o combate à criminalidade. Embora o COAF seja órgão responsável pela coordenação das políticas de combate à lavagem de capitais, e pela centralização e análise das informações financeiras, ele não possui atribuição investigativa criminal.

Assim, o combate à criminalidade, destacado pelo Supremo Tribunal Federal como legitimador da transferência de informações bancárias, não terá sua finalidade atendida com o mero acesso ao COAF. Há a necessidade inafastável de que o RIF seja encaminhado às autoridades responsáveis, ou seja, para a Polícia Judiciária e/ou para o Ministério Público, para dar continuidade na investigação.

Além dos dispositivos anteriormente destacados, que possibilitam o encaminhamento de RIFs com informações sigilosas para os órgãos de investigação, registra-se que há outras normas diversas, que também legitimam essa transferência. A Lei Complementar nº 75/1993, Lei Orgânica do Ministério Público da União (1993), estabelece: “§ 2º Nenhuma autoridade poderá opor ao Ministério Público, sob qualquer pretexto, a exceção de sigilo, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro, do dado ou do documento que lhe seja fornecido”. Em sentido similar, o art. 29 da Lei

nº 7.492/1986³². Há verdadeira legitimação da transferência de sigilo com a preservação do seu caráter reservado pelo Ministério Público.

Vale lembrar também que, no mesmo julgamento ora estudado, o STF considerou legítimo o acesso aos dados bancários pela Advocacia-Geral da União repassados ao Fisco, sob o argumento de que nada adianta repassar somente para a autoridade fazendária se quem a defende em juízo é outra instituição. Esta segunda instituição deve receber os mesmos dados como uma consequência lógica do direito de utilização dos dados bancários pela primeira.

O mesmo raciocínio vale para o caso do combate à lavagem de capitais; de nada adianta a transferência da informação financeira somente ao COAF se quem detém atribuição final, judicial, no combate ao crime, não é esse órgão. Assim, a legitimidade da transferência das informações bancárias de posse do COAF para as instituições investigativas é a própria finalidade da existência da autorização para o COAF.

Conclui-se, assim, pela plena legitimidade constitucional do encaminhamento do relatório de movimentações financeiras às instituições encarregadas de realização de investigações criminais, ou seja, à Polícia Judiciária e ao Ministério Público.

CONCLUSÃO

A análise do julgamento da ADI 2390/DF demonstra que este se constitui como marco importante na delimitação do direito individual de sigilo de dados, notadamente ao sigilo bancário e dos poderes da Administração Pública frente a esse direito. Ao pacificar divergência jurisprudencial e doutrinária sobre o assunto, estabeleceu elementos argumentativos que podem ser utilizados para outros casos similares nos quais o mesmo conflito de interesses se estabeleça.

No caso analisado no presente estudo, identificou-se que os mesmos requisitos delineados no aludido julgamento encontram-se presentes na sistemática nacional de combate aos crimes de lavagem de capitais, notadamente a atuação do COAF.

Verificou-se a existência de normas que dão tratamento muito similar ao caso, como a manutenção do sigilo de dados que foram transferidos para

³² “Art. 29. O órgão do Ministério Público Federal, sempre que julgar necessário, poderá requisitar, a qualquer autoridade, informação, documento ou diligência, relativa à prova dos crimes previstos nesta lei. Parágrafo único O sigilo dos serviços e operações financeiras não pode ser invocado como óbice ao atendimento da requisição prevista no caput deste artigo.”

outra autoridade administrativa e com uma verdadeira ponderação entre o direito individual do sigilo e a necessidade do acesso paulatino dos dados em questões para o atendimento de finalidades públicas. O sigilo, ao contrário de ser “devassado” sem autorização judicial, é transferido de forma ponderada, regrada, com normas objetivas e requisitos que dissuadem a utilização indevida desse poder.

Ao lado disso, vislumbrou-se a importância desse acesso como a confluência entre o dever individual de todos em contribuir para a segurança pública, e o estatal, de garantir a segurança a todos, indistintamente. Trata-se de efetiva afirmação do direito ao sigilo de dados, que contrasta ao argumento vazio de “devassa” da intimidade, como se o Estado agisse em contrariedade a interesses individuais.

No mesmo sentido, analisaram-se obrigações internacionais que exigem o acesso a dados bancários por Unidades de Inteligência Financeira, como requisitos indispensáveis no regime global de proibição relacionado ao combate à lavagem de capitais.

Conclui-se, dessa forma, pela legitimidade constitucional das normas que estabelecem a transferência de informações bancárias ao COAF, independentemente de autorização judicial. Da mesma forma, conclui-se pela legitimidade constitucional do encaminhamento dos relatórios de inteligência, confeccionados pela UIF brasileira, aos órgãos com atribuições de investigações criminais, como consequência natural de sua atuação e como requisito indispensável no combate à lavagem de capitais.

Espera-se que o passo seguinte seja o reconhecimento da possibilidade do acesso direto a informações financeiras por órgãos com legitimidade direta na investigação criminal, sem o filtro do COAF. Se a preocupação é o combate à criminalidade, aos órgãos com tal atribuição é que deve ser reconhecida essa atribuição. Obviamente que não se deseja o acesso irrestrito e desmotivado por parte destes agentes públicos, Mas, sim, acesso regrado por normas que estabeleçam proporcionalidade entre os objetivos investigativos almejados, a gravidade do ilícito investigado e a informação sigilosa postulada. Por mecanismos auditáveis que evitam a possibilidade de solicitação indevida de dados.

Dessa forma, se avançará no combate à criminalidade organizada moderna e no atendimento ao interesse público primário de proporcionar a todos cidadãos o direito de uma segurança pública mais eficiente.

REFERÊNCIAS

BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. *Sigilo bancário e privacidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

BORGES, A. M. B.; JUNIOR FRANCO, N. J.; SANTANA, H. L. S. Acordos internacionais no combate ao crime de lavagem de dinheiro. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*, Brasília, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/viewFile/6111/3902>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília/DF: Senado, 1988.

_____. Decreto-Lei nº 154, de 26 de junho de 1991. Promulga a convenção contra o tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0154.htm>. Acesso em: 26 abr. 2016.

_____. Decreto-Lei nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm>. Acesso em: 26 abr. 2016.

_____. Decreto-Lei nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>. Acesso em: 26 abr. 2016.

_____. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 26 abr. 2016.

_____. Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp105.htm>. Acesso em: 26 abr. 2016.

_____. Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986. Define os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7492.htm>. Acesso em: 26 abr. 2016.

_____. Lei nº 9.613, de 3 de março de 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9613.htm>. Acesso em: 26 abr. 2016.

_____. Superior Tribunal Federal, ACaut 33/PR, Tribunal Pleno, relatório do Ministro Marco Aurélio. Paraná/PR, 10 fev. 2011.

_____. Superior Tribunal Federal, ADI 2.390/DF, Tribunal Pleno, relatório do Ministro Dias Toffoli. Brasília/DF, 24 fev. 2016.

_____. Superior Tribunal Federal, RE 389-808/PR, Tribunal Pleno, relatório do Ministro Marco Aurélio. Paraná/PR, 10 maio 2011.

BUFFON, Marciano. *Tributação e dignidade humana: entre os direitos e deveres fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

CALABRICH, B.; FISCHER, D.; PELELLA, E. *Garantismo penal integral: questões penais e processuais, criminalidade moderna e a aplicação do modelo garantista no Brasil*. Salvador: Juspodivm, 2010.

CAVALCANTI, J. R. Sigilo bancário no Brasil, dualidade e globalização: duas propostas para reunificação e retomada da coerência perante o texto constitucional. In: CALABRICH, Bruno; FISCHER, Douglas; PELELLA, Eduardo (Org.). *Garantismo penal integral*. 1. ed. Salvador: JusPodium, v. 1, 2010. p. 293-318.

CORREA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. Brasília: Funag, 2013.

DE CARLI, Carla Verissimo. *Lavagem de dinheiro*. Ideologia da criminalização e análise do discurso. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. Deveres fundamentais. In: LEITE, G. S.; SARLET, I. W.; CARBONELL, M. *Direitos, deveres e garantias fundamentais*. Salvador: Juspodivm, 2011.

FISCHER, Douglas. O que é garantismo penal integral? In: CALABRICH, B.; FISCHER, D.; PELELLA, E. *Garantismo penal integral: questões penais e processuais, criminalidade moderna e a aplicação do modelo garantista no Brasil*. Salvador: Juspodivm, 2010.

GAFI - Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento ao Terrorismo. Relatório de Ação Mútua do Brasil, 25 de jun. de 2010. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/Sumario%20Executivo%20Brasil%202010.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

_____. As recomendações do Gafi, fev. 2012. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/As%20Recomendacoes%20GAFI.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

HABSTRÖM, Carlos Alberto. *Comentários à Lei de Sigilo Bancário*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009.

HOLMES, S.; SUSTEIN, C. R. *El costo de los derechos: Por qué la liberdade depende de los impuestos*. Buenos Aires: Sigilo Veintiuno Editores, 2012.

MALDONADO, Helio. Ilicitude da quebra de sigilo bancário diretamente pelo COAF para fins de instauração de ação penal, nov. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/44548/ilicitude-da-quebra-de-sigilo-bancario-diretamente-pelo-coaf-para-fins-de-instauracao-de-acao-penal>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

MORO, Sérgio Fernando. *Crime de lavagem de dinheiro*. São Paulo: Saraiva, 2010.

NABAIS, José Cabalta. *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Almedina, 1998.

SANTIS, F. M. *Crime organizado e lavagem de dinheiro: destinação e bens apreendidos, delação premiada e responsabilidade social*. São Paulo: Saraiva, 2015.

Submissão em: 16.06.2016

Avaliado em: 14.03.2017 (Avaliador B)

Avaliado em: 28.03.2017 (Avaliador C)

Avaliado em: 02.05.2017 (Avaliador D)

Aceito em: 30.05.2017

