

PARCERIAS ESTRATÉGICAS: DIÁLOGOS INTERINSTITUCIONAIS ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS NO ENFRENTAMENTO DO CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO

**STRATEGIC PARTNERSHIPS: INTERINSTITUTIONAL DIALOGUES BETWEEN THE
PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AND ADMINISTRATIVE AGENCIES IN COMBATING
MONEY LAUNDERING**

**Ana Cristina Tahan de
Campos Netto de Souza¹**

Procuradoria da República, Brasil
anasouza@mpf.mp.br

**Carlos Roberto
Diogo Garcia²**

Procuradoria da República, Brasil
crdgarcia@gmail.com

**Wesley Franco
Ramos Barguena³**

Procuradoria da República, Brasil
wesleybarguena@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13834717>

Resumo: O presente artigo analisa o fortalecimento das relações interinstitucionais entre órgãos de fiscalização e controle, como o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), a Receita Federal (RFB) e o Ministério Público Federal, no combate aos crimes de lavagem de dinheiro e outros crimes relacionados. A análise foca na recente posição do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o compartilhamento de dados entre esses órgãos para fins criminais sem a necessidade de autorização judicial prévia (Tema 990), além de considerar a Portaria 393/2024 da RFB, que regulamenta essa troca de informações entre as instituições.

Palavras-chave: cooperação interinstitucional; inteligência financeira; Tema 990.

Abstract: This article examines the strengthening of interagency cooperation between oversight and regulatory bodies, such as the Financial Activities Control Council (Coaf), the Federal Revenue Service, and the Federal Public Prosecutor's Office, in the fight against money laundering and related crimes. The analysis focuses on the recent ruling of the Federal Supreme Court (STF) on the sharing of information between these bodies for criminal purposes without the obligation of prior judicial authorization (Theme 990), as well as considering Ordinance 393/2024 of the Federal Revenue Service, which regulates this exchange of information between the institutions.

Keywords: interinstitutional cooperation; financial intelligence; Theme 990.

¹ Graduada em Direito pela USP. Procuradora da República. Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5752024262880041>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-3384-8431>.

² Doutor pela Universidad Pablo de Olavide. Mestre em Direito pela UNAERP. Procurador da República. Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2505259762989625>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-1520-2973>.

³ Mestre e Graduado em Direito pela FDRP/USP. Estagiário de Pós-Graduação no Ministério Público Federal. Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1588487006251313>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6872-4986>.

1. Introdução

O combate ao crime de lavagem de dinheiro tem sido uma preocupação crescente em um mundo cada vez mais globalizado. Com fluxos de capital que não se restringem aos limites das fronteiras dos países, organizações criminosas empregam meios sofisticados para camuflar a origem ilícita de seu patrimônio, a fim de conferirem uma aparência de legalidade e escaparem das autoridades competentes. Por meio dos valores obtidos ilegalmente, financiam ainda mais atividades criminosas, alimentando um ciclo de fortalecimento do crime organizado. Dessa forma, o verdadeiro e eficaz enfrentamento a esses grupos dá-se por meio do combate e confisco do dinheiro e dos bens que possuem (Mendroni, 2015). Partindo-se dessa premissa, foi estabelecido no País um sistema antilavagem, composto por entidades de inteligência financeira capazes de monitorar e investigar condutas consideradas suspeitas e comunicá-las às autoridades, como o Ministério Público Federal e a Polícia Federal, para que sejam realizadas as investigações necessárias de forma rápida e eficiente. Embora a articulação entre essas instituições seja alvo de críticas, sobretudo devido à troca de informações sigilosas, essa parceria tem sido benéfica no combate ao crime organizado.

2. A construção de uma rede de articulação institucional

De acordo com Peter Lilley (2001), lavagem de dinheiro é o método por meio do qual os recursos provenientes do crime são integrados aos sistemas bancários e ao ambiente de negócios do mundo todo. “É através deste processo que a identidade dos proprietários desses ativos — é transformada de tal forma que os recursos parecem ter origem em uma fonte legítima” (Lilley, 2001, p. 17). A origem da expressão “*money laundering*” é imprecisa; como destaca Marco Antonio de Barros (2022), o termo geralmente é associado Alphonse “Al” Capone, que, na década de 1930, usou uma rede de lavanderias para ocultar a origem ilícita dos valores obtidos pela venda de bebidas alcoólicas, atividade proibida na época. Contudo foi nos anos 1980 que o termo se popularizou, à medida que a prática chamava a atenção das autoridades internacionais responsáveis pelo combate ao narcotráfico. Desde então, o mundo passou a se preocupar cada vez mais com a fiscalização e o controle de recursos suspeitos.

Diante dos desafios introduzidos pela globalização e pelo crescente nível de sofisticação dos grupos criminosos, que utilizam diversos meios para ocultar o patrimônio de origem ilícita, houve a necessidade de criar uma política antilavagem e uma rede global de cooperação para atuar conjuntamente no combate ao crime de lavagem de dinheiro. É nesse cenário que, em 20 de dezembro de 1988, ocorre em Viena a Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, cujos termos foram ratificados pelo Brasil em 1991, e que lançaram as diretrizes para a edição da primeira lei antilavagem do País, a Lei 9.613/98, posteriormente alterada pela Lei 12.683/2012, com o objetivo de tornar mais eficiente a persecução penal e eliminar o rol taxativo dos crimes antecedentes ao crime de lavagem de dinheiro (Florêncio; Zanon, 2021).

Com a nova lei, foi criada a Unidade de Inteligência Financeira (UIF), responsável pela proteção dos setores financeiros e comerciais suscetíveis a serem utilizados para a ocultação de recursos de origem ilícita. Com isso, esses grupos passam a ter a responsabilidade de identificar e informar operações consideradas suspeitas, sob pena de sofrerem sanções administrativas. Com essa mudança, o Brasil se integrou ao plano internacional como um país que atua na prevenção à lavagem de dinheiro e no combate ao

financiamento do terrorismo, seguindo os parâmetros de órgãos intergovernamentais como o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro (GAFI/FATF), bem como de outros fóruns internacionais como o Gafilat e CPLD/FT (Brasil, 2024a).

Ainda no âmbito nacional, em 2003, é criada a **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro** ([202-?]), uma das principais redes de articulação institucional brasileira para enfrentar a corrupção e a lavagem de dinheiro, composta por instituições públicas pertencentes aos três Poderes e ao Ministério Público. Possuindo como um de seus pilares a construção coletiva de soluções por meio da participação de múltiplos especialistas no tema. A gestão do grupo é de responsabilidade do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional.

Na formação desse arranjo institucional, há ainda outros órgãos importantes, como o Banco Central do Brasil (Bacen), responsável por regulamentar e monitorar as instituições financeiras e comunicar à UIF os indícios de crime, e a Receita Federal do Brasil (RFB), que também atua no monitoramento de operações consideradas suspeitas, elaborando procedimentos fiscalizatórios e encaminhando às autoridades competentes para investigação.

Com relação ao trabalho realizado por essas instituições observa-se que o Coaf, segundo dados da **Federação Brasileira de Bancos** (2023), recebeu quase 1 milhão de comunicações suspeitas somente no ano de 2023, produzindo mais de 16 mil relatórios de inteligência financeira (RIFs), os quais, após concluídos, são encaminhados às autoridades competentes. Com relação à RFB, no ano de 2023, foram produzidas mais de 1.700 Representações Fiscais para Fins Penais (RFFPs), que são encaminhadas ao Ministério Público Federal (Brasil, 2024b). Dessas investigações, uma parte considerável fica a cargo da Polícia Federal, que atua para desarticular as organizações criminosas que utilizam essa prática para ocultar o patrimônio de origem ilícita, especialmente proveniente de crimes como o tráfico de drogas.

Por meio dessa troca de informações entre autoridades, é possível articular ações rápidas no combate ao crime de lavagem de dinheiro. Em 2023, o Coaf realizou quase 23 mil intercâmbios de informações com autoridades nacionais, principalmente com o Departamento de Polícia Federal e a Polícia Militar, correspondendo a 77,83% do total (Brasil, 2023a). Como destaca o próprio Coaf, esses dados não implicam que todas as investigações resultarão em ações penais, mas indicam um monitoramento extensivo de condutas suspeitas. Como resultado, segundo informações da pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça, entre os anos de 2020 e 2022, foram ajuizadas mais de 11 mil ações envolvendo o crime de lavagem ou ocultação de bens, direitos ou valores (Brasil, 2023b, p. 60).

3. Preocupações em relação à cooperação interinstitucional

Apesar de o fortalecimento dessa rede de cooperação interinstitucional ser algo positivo, surgem algumas preocupações sobre possíveis práticas decorrentes do estreitamento das relações. Uma crítica frequente é a possível violação do sigilo fiscal dos investigados, o que poderia comprometer seu direito à privacidade. Ademais, argumenta-se que órgãos com poderes de investigação penal, capazes de afetar diretamente os cidadãos, não deveriam ter acesso indiscriminado às informações.

Nesse sentido, Gustavo Henrique Badaró e Pierpaolo Cruz Bottini (2012) defendem que, por se tratar de um direito fundamental, sua interpretação deve ser estrita, não admitindo qualquer forma de ampliação. Para o jurista, a autoridade policial e o Ministério Público devem ter acesso, sem ordem judicial, exclusivamente aos dados cadastrais dos investigados que informam a qualificação

peçoal. No mesmo sentido, **Andrade Filho** (2007) argumenta que o direito à privacidade do indivíduo deve ser resolvido de forma a compatibilizar as garantias do cidadão com os superiores interesses da coletividade, sugerindo que o sujeito passivo seja previamente notificado sobre a quebra de seu sigilo.

Embora as críticas sejam relevantes, cabe destacar que essa prática é comum em diversos países democráticos, onde ocorre o intercâmbio de informações entre órgãos de fiscalização e controle administrativos, sem que isso implique uma quebra do sigilo fiscal dos investigados. Como veremos a seguir, trata-se de uma troca de dados entre instituições realizada de maneira formal e por canais seguros. Outro ponto a ser considerado é que essas apurações são posteriormente submetidas ao controle jurisdicional, o qual avaliará sua legalidade e poderá reconhecer eventuais abusos cometidos durante as investigações.

4. O compartilhamento interinstitucional de informações sigilosas

A discussão sobre o sigilo fiscal em casos de compartilhamento de informações entre instituições ocorreu novamente em 2019, durante o julgamento do RE 1.005.941, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a constitucionalidade do compartilhamento de RIFs da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da RFB com os órgãos de persecução penal para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial. A fixação da tese favorável ao compartilhamento veio após o Ministro Dias Toffoli ter suspenso todas as investigações e ações penais instruídas com informações repassadas por órgãos de controle sem autorização judicial. Com nove votos favoráveis, a Corte reforçou o entendimento firmado ainda em 2016, quando, no RE 601.314, reconheceu a constitucionalidade do acesso aos dados bancários de contribuintes sem ordem judicial (**Brasil**, 2019a).

Dentre os argumentos contidos no acórdão, os Ministros vislumbraram que, havendo indícios de prática de ilícito penal, a comunicação ao órgão de persecução penal passa a ser um dever legal, conforme previsão do art. 116 da Lei 8.112/1990. Ademais, a decisão, segundo os Ministros, estaria em consonância com a previsão do art. 198, § 3º, inciso I, do Código Tributário Nacional e o art. 83 da Lei 9.430, introduzido pela Lei Complementar 104/2021. Destacando, no entanto, a necessidade de uma ponderação entre os direitos individuais, como a intimidade e a vida privada, e outros valores salvaguardados no texto constitucional. Para o Ministro Barroso, “não ocorreria uma quebra de sigilo, mas sim uma troca de sigilo entre os órgãos”, de modo que a confidencialidade das informações deve ser mantida (**Brasil**, 2019b).

Mais recentemente, a Suprema Corte foi novamente instada a se manifestar sobre o tema. Isso porque o Superior Tribunal de Justiça (STJ) realizou uma distinção no precedente fixado para restringir o compartilhamento de informações para as hipóteses em que houver o compartilhamento espontâneo, quando os órgãos de fiscalização identificarem indícios de ilegalidade no curso do trabalho administrativo, sendo vedada a requisição pelas autoridades.

Provocada, a Corte manteve o entendimento de que autoridades podem sim requerer RIFs, sem necessidade de autorização judicial, entendendo ser indevida a distinção entre RIFs fornecidos espontaneamente pelo Coaf, ou solicitados por autoridades, uma vez que tais relatórios trazem informações aptas a subsidiar a investigação criminal, no mínimo, servindo como justa causa e ponto de partida para esta, cabendo, então, ao magistrado aferir

o valor probante das informações trazidas pela UIF e dos dados bancários e fiscais que as embasam.

Em seu voto, o relator do caso, o Ministro Cristiano Zanin, destacou os compromissos internacionais assumidos pelo País. Para o Ministro, barrar o compartilhamento de informações pode dificultar investigações, além de acarretar graves implicações ao Brasil no plano internacional. (**Brasil**, 2024c, p. 15).

5. O fortalecimento do diálogo

Diante da mudança de paradigma, ainda em 2020, o Ministério Público Federal e a RFB firmaram um acordo de cooperação técnica e operacional, com o objetivo de estreitar suas relações e permitir maior eficiência na recuperação de ativos federais e no combate a ilícitos penais federais. O acordo prevê, entre as obrigações, o compartilhamento de informações que possam indicar indícios de crimes contra a ordem tributária, respeitando o seu caráter sigiloso. Como resultado dessa parceria, em 2024, a RFB editou a Portaria 393/2024, que modifica o art. 17 da Portaria 1.750/2018, para autorizar os auditores a realizarem a representação fiscal para fins penais dos crimes de falsidade de títulos, lavagem ou ocultação de bens e aqueles contra a Administração Pública Federal.

Antes dessa modificação, caso a RFB se deparasse com indícios de lavagem, apenas lhe era permitido fazer a representação, sem poder compartilhar informações sobre esses indícios com o órgão acusador, o que dificultava a persecução penal. No entanto críticos dessas mudanças alegam que há uma violação ao princípio da legalidade ao transferir para os auditores a possibilidade de realizarem persecução penal, extrapolando os limites de competência da RFB (**Rodas**, 2024), o que, por consequência, tornaria ilícitas as provas obtidas.

Apesar disso, a medida é elogiada por estar em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo País na prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Ademais, a nova Portaria estaria em conformidade com o atual posicionamento do STF, que, no referido Tema 990, fixou a tese da constitucionalidade do compartilhamento de dados sensíveis de natureza financeira com órgãos de persecução penal sem a necessidade de autorização judicial.

6. Conclusão

O fortalecimento desse arranjo jurídico-institucional tem se mostrado um eficiente mecanismo no enfrentamento ao crime de lavagem de dinheiro, proporcionando um ambiente de cooperação e aprendizado para a execução de ações rápidas e eficazes contra grupos criminosos. Ademais, a parceria entre o Ministério Público Federal e entidades como a UIF e a RFB, sem dúvida, contribui para a prevenção e a repressão do crime de lavagem de dinheiro. Para além das críticas, o objeto desse diálogo institucional é garantir a hígidez do sistema financeiro nacional, impedindo que seja infiltrado por organizações criminosas. Nesse sentido, a decisão do STF e a Portaria 393/2024 da RFB abrem novas frentes no combate ao crime organizado, alinhando-se aos compromissos internacionais assumidos pelo País.

Informações adicionais e declarações dos autores (integridade científica)

Declaração de conflito de interesses: os autores confirmam que não há conflitos de interesses na condução desta pesquisa e na redação deste artigo. **Declaração de autoria:** todos e somente os pesquisadores que cumprem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são totalmente responsáveis por este trabalho em sua

totalidade. **Declaração de originalidade:** os autores garantiram que o texto aqui publicado não foi publicado anteriormente em nenhum outro recurso e que futuras republicações somente ocorrerão com a indicação expressa da referência desta publicação original; eles também atestam que não há plágio de terceiros ou autoplágio.

Como citar (ABNT Brasil)

SOUZA, Ana Cristina Tahan de Campos Netto de; GARCIA, Carlos Roberto Diogo; BARGUENA, Wesley Franco Ramos. Parcerias estratégicas: diálogos interinstitucionais entre o ministério público e os órgãos administrativos no enfrentamento do crime de lavagem de dinheiro. **Boletim IBCCRIM**,

São Paulo, v. 32, n. 385, p. 18-21, 2024. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13834717>. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1199. Acesso em: 1 dez. 2024.

Referências

ANDRADE FILHO, Edmar Oliveira. *Direito Penal Tributário*: crimes contra a ordem tributária e contra a previdência social. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Lavagem de dinheiro*: aspectos penais e processuais penais: comentários à Lei 9.613/1988, com as alterações da Lei 12.683/2012. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BARROS, Marco Antonio de. *Lavagem de capitais*: crimes de lavagem, procedimento penal especial, protocolos administrativos e preventivos. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2022.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. *O que faz o Coaf?* Brasília: Coaf, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/OquefazoCoaf.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. *Relatório Integrado de Gestão 2023*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2023.pdf>. Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Lavagem de dinheiro, corrupção e recuperação de ativos*: características processuais, funcionamento do arranjo institucional e alternativas de aperfeiçoamento. 5. ed. Brasília: CNJ, 2023b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/05/relatorio-lavagem-dinheiro-jp-5a-edicao.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. *Relatório anual de fiscalização: Resultados 2023 & Planejamento 2024*. Brasília: RFB, 2024c. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/fiscalizacao/relatorio-anual-fiscalizacao_2023-2024.pdf/view. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Reclamação 61.944*. Cassar o acórdão proferido pela Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça, para que outro seja proferido em observância ao decidido no Tema 990/RG. Relator Min. Cristiano Zanin, julgamento: 2 abr. 2024c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Recurso Extraordinário com Repercussão Geral RE 1.055.941/SP*. Possibilidade de compartilhamento com o Ministério Público,

para fins penais, dos dados bancários e fiscais do contribuinte, obtidos pela Receita Federal no legítimo exercício de seu dever de fiscalizar, sem autorização prévia do Poder Judiciário. Relator Min. Dias Toffoli, julgamento: 28 nov. 2019, publicação: 5 dez. 2019a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Recurso Extraordinário com Repercussão Geral RE 1.055.941/SP*. Possibilidade de compartilhamento com o Ministério Público, para fins penais, dos dados bancários e fiscais do contribuinte, obtidos pela Receita Federal no legítimo exercício de seu dever de fiscalizar, sem autorização prévia do Poder Judiciário. Relator Min. Dias Toffoli, julgamento: 28 nov. 2019, publicação: 5 dez. 2019b.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E LAVAGEM DE DINHEIRO. *O que é a ENCCLA?* Brasília: ENCCLA, [202-?]. Disponível em: <https://enccla.camara.gov.br/quem-somos/quem-somos>. Acesso em: 23 abr. 2024.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. Operações do Coaf e avaliação do Gafi são destaques no 1º dia de Congresso PLDFT. *Febraban*, 26 out. 2023. Disponível em: <https://febrabantech.febraban.org.br/evento/pldft2023/noticias/operacoes-do-coaf-e-avaliacao-do-gafi-sao-destaques-no-1-de-congresso-pldft>. Acesso em: 24 abr. 2024.

FLORÊNCIO, Marco Aurelio; ZANON, Patricie Barricelli. Novos contornos jurídico-institucionais de controle da lavagem de dinheiro no Brasil. *Delictae: Revista de Estudos Interdisciplinares sobre o Delito*, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 33-56, 2021. Disponível em: <https://delictae.com.br/index.php/revista/article/view/161>. Acesso em: 17 set. 2024.

LILLEY, Peter. *Lavagem de dinheiro*: negócios ilícitos transformados em atividades legais. São Paulo: Futura, 2001.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. *Crime de lavagem de dinheiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2015.

RODAS, Sérgio. Novas regras da Receita para lavagem podem aumentar risco de erros judiciais. *Consultor Jurídico*, 25 jan. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jan-25/novas-regras-da-receita-para-lavagem-podem-melhorar-investigacoes-mas-elevar-erros/>. Acesso em: 23 abr. 2024.