



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS**

**O ACESSO A DADOS BANCÁRIOS EM INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS  
FEDERAIS: uma análise do cumprimento das Recomendações 9, 30 e 31 do Grupo de  
Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo**

**FELIPE TORRES VASCONCELOS**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

João Pessoa  
2022

**FELIPE TORRES VASCONCELOS**

**O ACESSO A DADOS BANCÁRIOS EM INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS FEDERAIS:  
uma análise do cumprimento das Recomendações 9, 30 e 31 do Grupo de Ação Financeira  
contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial para obtenção do grau de Mestrado em Direito.

Área de concentração: Direito Econômico

Linha de Pesquisa: Estado, Mercado e Sujeitos Sociais: Juridicidade e Economicidade.

Orientador: Prof. Dr. Romulo Rhemo Palitot Braga

João Pessoa  
2022

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

V331a Vasconcelos, Felipe Torres.

O acesso a dados bancários em investigações criminais federais : uma análise do cumprimento das recomendações 9, 30 e 31 do grupo de ação financeira contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo / Felipe Torres Vasconcelos. - João Pessoa, 2022.

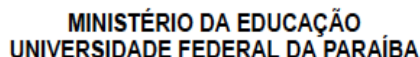
135 f. : il.

Orientação: Romulo Rhemo Palitot Braga.  
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCJ.

1. Lavagem de dinheiro. 2. Sigilo bancário. 3. Investigação criminal. 4. Recomendações do GAFI. I. Braga, Romulo Rhemo Palitot. II. Título.

UFPB/BC

CDU 343.72(043)



João Pessoa-PB, 30 de Maio de 2022

As 14h do dia 23 de maio de 2022, por meio de ambiente virtual (<https://zoom.us/j/99801168566?pwd=bTBWc0pYcE5jYjhneDhaUmZyTytvQT09>), conforme recomendado pela Portaria nº 323/GR/Reitoria/UFPB e Portaria nº 54/PRPG/UFPB, reuniu-se a Comissão Examinadora formada pelos seguintes Professores Doutores: **Romulo Rhemo Palitot Braga** (Orientador PPGCJ/UFPB), **Gustavo Rabay Guerra** (Avaliador Interno PPGCJ/UFPB) e **Nestor Alcebiades Mendes Ximenes** (Avaliador Externo/UFPB), para avaliar a dissertação de mestrado do aluno **Felipe Torres Vasconcelos**, intitulada: **"O ACESSO A DADOS BANCÁRIOS EM INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS FEDERAIS: uma análise do cumprimento das Recomendações 9, 30 e 31 do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo"**, candidato ao grau de Mestre em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direito Econômico. Compareceram à cerimônia, além do candidato, professores, alunos e convidados. Dando início à solenidade, o professor **Romulo Rhemo Palitot Braga** (Orientador PPGCJ/UFPB) apresentou a Comissão Examinadora, passando a palavra ao mestrando, que discorreu sobre o tema dentro do prazo regimental. O candidato foi a seguir arguido pelos examinadores na forma regimental. Ato contínuo, passou então a Comissão, em caráter secreto, à avaliação e ao julgamento do referido trabalho, concluindo por atribuir-lhe o conceito **APROVADO**, o qual foi proclamado pela Presidência da Comissão, achando-se o candidato legalmente habilitado a receber o grau de Mestre em Ciências Jurídicas, cabendo à Universidade Federal da Paraíba providenciar, como de direito, o diploma de Mestre a que o mesmo faz jus. Nada mais havendo a declarar, a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, Ananda Brito N. Diniz Lourenço, Assistente em Administração do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, lavrei a presente ata, que assino juntamente com a presidente da comissão examinadora, para certificar a realização desta defesa, assim como também a participação dos membros acima descritos na comissão examinadora. João Pessoa, 23 de maio de 2022.

(Assinado digitalmente em 31/05/2022 09:36 )  
ROMULO RHEMO PALITOT BRAGA  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
Matricula: 1640096

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número: **30**, ano: **2022**, documento(espécie): **ATA**, data de emissão: **30/05/2022** e o código de verificação: **1cd089defc**

## DEDICATÓRIA

*Dedico esse trabalho ao meu pai, Isaac, e a minha mãe, Suênia.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a minha esposa Karla, pois sem ela esse trabalho não seria possível. Agradeço também ao meu orientador, Prof. Dr. Romulo Rhemo Palitot Braga, cujas contribuições foram essenciais para conclusão desta Dissertação de mestrado. Por fim, deixo meus agradecimentos à Universidade Federal da Paraíba por manter com qualidade as atividades acadêmicas mesmo diante dos desafios impostos pela pandemia.

## EPÍGRAFE

*“Se encontramos maneiras de parar o fluxo ilegal de dinheiro, países em desenvolvimento  
podem reorientar suas energias no desenvolvimento”.*  
*Erik Solheim*

VASCONCELOS, Felipe Torres. **O ACESSO A DADOS BANCÁRIOS EM INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS FEDERAIS: uma análise do cumprimento das Recomendações 9, 30 e 31 do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo**, 2022. 138 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022.

## RESUMO

O combate ao crime de lavagem de dinheiro exige o desenvolvimento de mecanismos de coleta e análise de dados bancários, com o fim de rastrear, bloquear e recuperar ativos oriundos de atividades criminosas. Com a finalidade de combater esse crime, em 1990, o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI) elaborou um conjunto de 40 recomendações, estabelecendo um padrão internacional de combate à lavagem de capitais. O relatório de avaliação do Brasil elaborado pelo GAFI em 2010 apontou que o Brasil não cumpriria todos os critérios de suas Recomendações 9, 30 e 31. O conteúdo dessas recomendações impõem que o sigilo bancário não constitua obstáculo para o combate da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo, prevendo que as autoridades encarregadas da persecução penal devem possuir capacidade de rapidamente identificar, rastrear e bloquear ativos criminosos, bem como poderes para requisitar registros mantidos por instituições financeiras de forma célere. Nesse contexto, a presente Dissertação de Mestrado possui como objetivo geral analisar a forma e o prazo necessários para ter acesso a dados bancários em investigações criminais federais, com a finalidade de verificar o cumprimento pelo sistema penal brasileiro ao teor das Recomendações 9, 30 e 31 do GAFI. Para alcançar esse objetivo, a pesquisa (i) descreve o conceito e as características do crime de lavagem de dinheiro e a sua relação com o sistema financeiro; (ii) analisa o conceito e os fundamentos do sigilo bancário no Brasil; (iii) indica as formas de acesso a informações financeiras em investigações criminais federais; (iv) discorre acerca da natureza jurídica e do conteúdo das Recomendações 9, 30 e 31 do GAFI; e (v) analisa os dados do Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA), criado para digitalizar a troca de informações entre Banco Central do Brasil (BCB), instituições bancárias, Poder Judiciário, Polícia Federal e Ministério Público Federal. Com base nos dados do SIMBA, a pesquisa calcula a média e a mediana do tempo necessário para ter acesso a dados bancários em investigações criminais federais no período de 2010 a 2020. Em relação à metodologia, a pesquisa adota o procedimento monográfico, com objetivo metodológico exploratório e com técnica de levantamento de dados bibliográfica e documental. O cálculo da média e da mediana resulta da inserção de fórmulas estatísticas sobre os dados do SIMBA no programa Microsoft Excel. Assim, a pesquisa utiliza o método auxiliar estatístico para análise dos dados do SIMBA. A partir do resultado da análise quantitativa e qualitativa dos dados do SIMBA, a conclusão da Dissertação aponta para o não cumprimento integral das Recomendações 9, 30 e 31 do GAFI, em virtude da lentidão e da dificuldade para obtenção dos dados financeiros por parte das autoridades encarregadas da persecução criminal no Brasil.

Palavras-chave: Lavagem de dinheiro; Sigilo Bancário; Investigação Criminal; Recomendações do GAFI.

VASCONCELOS, Felipe Torres. **ACCESS TO BANK DATA IN FEDERAL CRIMINAL INVESTIGATIONS: Analysis of compliance with Financial Action Task Force Recommendations 9, 30 and 31**, 2022. 138 p. Master`s Thesis – Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022.

## **ABSTRACT**

The combating the crime of money laundering requires the development of mechanisms for collecting and analyzing bank data, to track, freeze and recover assets arising from criminal activities. In 1990, the Financial Action Task Force (FATF) prepared a set of 40 recommendations, establishing an international standard for combating money laundering. The 2010 FATF report pointed out that Brazil would not compliance all the criteria of its Recommendations 9, 30 and 31. The content of these recommendations requires that bank secrecy does not inhibit the combating against money laundering and the financing of terrorism, ensuring that competent authorities should have the ability to expeditiously identify, track and freeze criminal assets, and powers to request records held by financial institutions in a timely manner. This Master's Thesis has as general objective to analyze the form and the period needed to access bank data in federal criminal investigations, in order to verify accomplishment by the Brazilian penal system to the content of the FATF Recommendations 9, 30 and 31. To achieve this objective, the research (i) describes the concept and characteristics of the money laundering and its relationship with the financial system; (ii) analyzes the concept and foundation of bank secrecy in Brazil; (iii) indicates ways to access financial information in federal criminal investigations; (iv) discusses the legal nature and content of FATF Recommendations 9, 30 and 31; and (v) analyzes the data from the Banking Movement Investigation System (SIMBA), created to digitalize the exchange of information between the Central Bank of Brazil (BCB), banking institutions, the Judiciary Branch, the Federal Police and the Federal Prosecutor`s Office. Based on SIMBA data, the research calculates the average and median of the time needed to access bank data in federal criminal investigations between 2010 and 2020. Regarding the methodology, the research adopts the monographic procedure, with a methodological objective exploratory and with bibliographic and documentary data collection technique. The calculation of the average and median results from the insertion of statistical formulas on the SIMBA data in Microsoft Excel software program. Thus, the research uses the auxiliary statistical method to analyze data from SIMBA. Based on the result of the quantitative and qualitative analysis of SIMBA data, the conclusion of this Master's Thesis indicates no integral compliance with FATF Recommendations 9, 30 and 31, due to the slowness and difficulty in obtaining financial data by the authorities in charge of criminal prosecution in Brazil.

**Keywords:** Money Laundry; Bank Secrecy; Criminal Investigation; FATF recommendations.

## **LISTA DE SIGLAS**

**APG - Grupo Ásia/Pacífico sobre Lavagem de Dinheiro**

**APNF - Atividades e Profissões Não-Financeiras**

**BCB - Banco Central do Brasil**

**CATF - Chemical Action Task Force**

**CCS - Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional**

**CJF - Conselho da Justiça Federal**

**COAF - Conselho de Controle de Atividades Financeiras**

**CRS - Common Reporting Standard**

**CTN - Código Tributário Nacional**

**CVM - Comissão de Valores Mobiliários**

**DENOR - Departamento de Normas do Banco Central do Brasil**

**EAG - Grupo Eurasiano**

**ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro**

**ESAAMLG - Grupo antilavagem de dinheiro da África Oriental e Austral**

**EUA - Estados Unidos da América**

**FATF - Financial Action Task Force**

**FinCEN - Financial Crimes Enforcement Network**

**FMI – Fundo Monetário Internacional**

**FSRBs - FATF-Style Regional Bodies**

**G7 – Grupo dos 7**

**G10 – Grupo dos 10**

**GABAC - Força-Tarefa sobre Lavagem de Dinheiro na África Central**

**GAFI - Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo**

**GAFIC - Grupo de Ação Financeira do Caribe**

**GAFISUD - Grupo de Ação Financeira Internacional da América do Sul**

**GFI - Global Financial Integrity**

**GIABA - Grupo de Ação Governamental Inter contra a Lavagem de Dinheiro na África Ocidental**

**INCSR - Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs**

**KYC - Know-your-customer policies**

**LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados**

**LGPD Penal - Lei Geral de Proteção de Dados Penal**

**MENAFATF - Grupo de Ação Financeira do Oriente Médio e do Norte da África**

**MONEYVAL - Comitê de Especialistas do Conselho da Europa sobre a Avaliação de Medidas Antilavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo**

**MPF - Ministério Público Federal**

**OCDE - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico**

**OEA - Organização dos Estados Americanos**

**ONU - Organização das Nações Unidas**

**PF - Polícia Federal**

**PGR - Procuradoria Geral da República**

**PIB - Produto Interno Bruto**

**PIC - Procedimento Investigatório Criminal**

**RFB - Receita Federal do Brasil**

**RFFP - Representação Fiscal para Fins Penais**

**RIF - Relatório de Inteligência Financeira**

**RGPD - Regulamento Geral de Proteção de Dados**

**SEPBLAC - Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias**

**SIMBA - Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias**

**SISBAJUD - Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário**

**SPPEA - Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise**

**STF - Supremo Tribunal Federal**

**UIF - Unidades de Inteligência Financeira**

**UNODC - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime**

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                                            |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                                                                 | <b>14</b> |
| <b>2. LAVAGEM DE DINHEIRO E SISTEMA FINANCEIRO: A IMBRICADA<br/>RELAÇÃO ENTRE A LAVAGEM DE DINHEIRO E AS INSTITUIÇÕES<br/>FINANCEIRAS .....</b>            | <b>24</b> |
| 2.1. Origem da lavagem de dinheiro e primeiros atos normativos de combate.....                                                                             | 24        |
| 2.2. A Declaração dos Princípios de Basileia e a confluência entre lavagem de dinheiro<br>e o sistema financeiro .....                                     | 30        |
| 2.3. Conceito do crime de lavagem de Dinheiro no Brasil e a Lei nº 9.613 de 1998 .....                                                                     | 34        |
| 2.4. Crime de lavagem de dinheiro e bem jurídico protegido: crime contra a<br>administração da justiça e a ordem econômica .....                           | 38        |
| <b>3. ANÁLISE JURÍDICA DO SIGILO BANCÁRIO: IDAS E VINDAS DO INSTITUTO<br/>E FORMA DE ACESSO A DADOS BANCÁRIOS EM INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS<br/>.....</b>     | <b>45</b> |
| 3.1. Origem, conceito e fundamentos do sigilo bancário.....                                                                                                | 45        |
| 3.2 Marcos legais do sigilo bancário no Brasil.....                                                                                                        | 50        |
| 3.3. Natureza jurídica do sigilo bancário: constitucional ou infraconstitucional,<br>intimidade e vida privada .....                                       | 57        |
| 3.4. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e o sigilo bancário moderado.....                                                                          | 62        |
| 3.5 Sigilo bancário e a lei de proteção de dados.....                                                                                                      | 67        |
| 3.6 O fim da era do sigilo bancário: a redução do sigilo bancário como diretriz da<br>Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).....    | 72        |
| 3.7 Convenção de Mérida e Convenção de Palermo: novas perspectivas sobre o sigilo<br>bancário.....                                                         | 75        |
| 3.8 Forma de acesso a dados bancários em investigações criminais federais .....                                                                            | 77        |
| 3.8.1 PROCESSO PENAL CAUTELAR E A QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO COMO<br>MEDIDA CAUTELAR PENAL PROBATÓRIA .....                                                 | 77        |
| 3.8.2 MEDIDA CAUTELAR PENAL DE QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO.....                                                                                              | 79        |
| 3.8.3 REPRESENTAÇÃO FISCAL PARA FINS PENAIIS, RELATÓRIO DE<br>INTELIGÊNCIA FINANCEIRA E COMPARTILHAMENTO DE DADOS<br>BANCÁRIOS .....                       | 81        |
| 3.8.4 ACESSO DIRETO: DADOS BANCÁRIOS E RASTREIO DE VERBA PÚBLICA<br>.....                                                                                  | 84        |
| <b>4. RECOMENDAÇÕES DO GAFI E ANÁLISE QUANTITATIVA E QUALITATIVA<br/>DOS DADOS DO SIMBA: ANÁLISE DE CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES<br/>9, 30 E 31 .....</b> | <b>87</b> |
| 4.1 Surgimento e desenvolvimento do GAFI .....                                                                                                             | 87        |
| 4.2 As Recomendações do GAFI: estruturação e natureza jurídica.....                                                                                        | 94        |

|                                                                                                                                                                               |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>4.3 Metodologia de avaliação do GAFI .....</b>                                                                                                                             | <b>98</b>  |
| 4.3.1 ANÁLISE DE CUMPRIMENTO TÉCNICO.....                                                                                                                                     | 100        |
| 4.3.2 ANÁLISE DE EFETIVIDADE .....                                                                                                                                            | 101        |
| <b>4.4 Recomendação 9 do GAFI: sigilo bancário e o combate à lavagem de capitais ....</b>                                                                                     | <b>104</b> |
| <b>4.5 Recomendações 30 e 31 do GAFI: análise formal de cumprimento .....</b>                                                                                                 | <b>104</b> |
| <b>4.6 Acesso a dados bancários e diagnóstico da realidade do Brasil no combate à lavagem de dinheiro: GAFI e o “Relatório de Avaliação Mútua” para o Brasil de 2010.....</b> | <b>111</b> |
| <b>4.7 Conceitos das categorias de dados registrados no SIMBA e análise dos dados ....</b>                                                                                    | <b>114</b> |
| <b>4.8 Descrição da amostra dos dados: período de 2010 a 2020.....</b>                                                                                                        | <b>117</b> |
| <b>4.9 Análise quantitativa dos dados: média e mediana dos prazos de acesso a dados bancários em investigações criminais federais .....</b>                                   | <b>119</b> |
| <b>4.10 Análise qualitativa dos dados: comparação dos dados do SIMBA com o teor das Recomendações nº 9, 30 e 31 do GAFI .....</b>                                             | <b>120</b> |
| <b>5. CONCLUSÃO.....</b>                                                                                                                                                      | <b>124</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>                                                                                                                                                      | <b>130</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

A lavagem de capitais foi criminalizada no Brasil por meio da Lei nº 9.613 de 1998, que, além de tipificar o crime de lavagem de dinheiro, criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), ao qual atribuiu a atividade de receber, examinar e identificar operações suspeitas para o combate das movimentações bancárias decorrentes da prática de crimes. Nesse sentido, a prevenção e repressão do delito de lavagem de capitais exige investimento em tecnologia da informação e análise de dados financeiros para detecção das operações de lavagem, bem como para rastreamento, congelamento e expropriação de ativos criminosos.

O dinheiro, seja a própria moeda ou os bens econômicos, representa o elemento central do delito de lavagem de dinheiro. A capacidade de investimento das organizações criminosas depende do constante fluxo de dinheiro ilícito; sem esse fluxo, o funcionamento do crime organizado é inviabilizado. As atividades econômicas desenvolvidas pelas organizações criminosas para realizar a reciclagem dos valores ilícitos decorrentes de suas atividades geram um forte prejuízo à ordem econômica, afetando a livre iniciativa e a liberdade de concorrência, haja vista que o objetivo principal das operações de lavagem não é o lucro, mas a ocultação e dissimulação da origem ilícita dos ativos. Assim, os lavadores profissionais não estão preocupados apenas com eficiência ou lucro de suas atividades, e, por conta disso, utilizam técnicas ofensivas à livre concorrência, como o preço predatório e o *dumping* financeiro resultante das práticas delituosas financiadoras das atividades econômicas de lavagem, o que lhes concede vantagem concorrencial face a empreendimentos lícitos.

Além disso, a lavagem de dinheiro de dinheiro representa um obstáculo aos países em desenvolvimento, como o Brasil, pois afeta a sua capacidade de financiar o desenvolvimento, diante da tendência desses ativos ilícitos buscarem liquidez em moedas fortes, como o dólar e o euro, evitando países com moedas instáveis ou sistemas políticos mais frágeis<sup>1</sup>. Essa relação entre desenvolvimento e fluxo ilícito de capitais foi cristalizada na Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), com o compromisso de reduzir, significativamente, até 2030, fluxos financeiros ilegais, bem como reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> HERKENRATH, Marc, Illicit Financial Flows and their Developmental Impacts: An Overview, **Revue internationale de politique de développement**, v. 5.3, n. Graduate Institute Geneva, 2014.

<sup>2</sup> UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS., **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, Rio de Janeiro: UNIC Rio, 2015.

De acordo com meta-análise<sup>3</sup> organizada pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), o montante de recursos decorrentes da lavagem de dinheiro representa cerca de 2,7% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial<sup>4</sup>. A estimativa elaborada pelo UNODC realizou uma revisão geral de diversos estudos anteriores, com diferentes metodologias e resultados, para mensurar o volume de ativos ilícitos no mundo. Dentre os achados da pesquisa, o UNODC estimou que os ativos ilícitos criminais disponíveis para lavagem de dinheiro no ano de 2009 correspondiam a cerca de 1,6 trilhões de dólares, o que equivaleria a 2,7% do PIB mundial da época. O resultado estimado apresentou intervalo de confiança de 95%, ou seja, o montante lavado poderia variar entre 1,2 e 2,3 trilhões de dólares, o que representaria algo entre 2,1% e 4% do PIB mundial<sup>5</sup>.

Conforme a referida meta-análise coordenada pelo UNODC, o fluxo de dinheiro relacionado a crimes organizados transnacionais representaria cerca de 1,5% do PIB mundial ou 870 bilhões de dólares, no ano de 2009. Desse montante, 580 bilhões de dólares teria sido potencialmente lavado por meio do sistema financeiro, o que equivaleria a 1% do PIB mundial em 2009<sup>6</sup>. Assim, é possível perceber a estreita relação das instituições financeiras, notadamente, bancos e bolsas de valores, com as atividades de reciclagem de ativos, as quais tendem a deixar rastros no sistema financeiro, cujos dados são tradicionalmente protegidos pelo sigilo bancário.

Nesse norte, a ligação entre sistema financeiro e lavagem de dinheiro é um consenso na doutrina jurídica e econômica, tendo motivado a elaboração, em 1988, da “Declaração dos Princípios de Basiléia”, que consiste em um documento com diversas recomendações para inibir a utilização do sistema financeiro mundial para a prática de atividades ilícitas. Essa mesma percepção motivou o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI) a expedir 40 recomendações para evitar a utilização do sistema financeiro para a prática de lavagem de capitais, recomendando aos países diversas medidas de regulação e supervisão das instituições financeiras, com o fim de prevenir e reprimir o crime de lavagem de dinheiro. Na presente Dissertação, as Recomendações nº 9, 30 e 31 do

---

<sup>3</sup> O termo meta-análise designa uma espécie de pesquisa cujo objeto são os dados de outras pesquisas, os quais são analisados de forma estatística, com objetivo de integrar diversos resultados empíricos (FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto *et al*, O que é, para que serve e como se faz uma meta-análise?, **Teoria e Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 2, n. 23, p. 205–228, 2014).

<sup>4</sup> UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC), **Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes**, Viena: UNODC, 2011, p. 5.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 42.

GAFI serão utilizadas como parâmetro de análise de adequação da forma e do prazo de acesso a dados bancários no âmbito de investigações criminais federais.

As Recomendações nº 9<sup>7</sup>, 30<sup>8</sup> e 31<sup>9</sup> do GAFI impõem que as leis de sigilo bancário não impeçam o cumprimento das demais recomendações do GAFI, bem como que as autoridades encarregadas pela persecução penal tenham a capacidade de rapidamente identificar, rastrear e bloquear ativos criminosos. Além disso, asseveram que os órgãos de persecução penal devem ter poderes para requisitar registros mantidos por instituições financeiras, bem como possuir mecanismos efetivos para identificar rapidamente a titularidade de contas bancárias. Em publicação sobre recuperação de ativos criminosos, o Banco Mundial e o UNODC elencaram o sigilo bancário como um obstáculo a investigações bem-sucedidas, limitando as possibilidades de investigadores obterem contas específicas destinatárias de ativos criminosos<sup>10</sup>.

No Brasil, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), a obtenção de informações financeiras em investigações criminais federais depende, como regra, de prévia autorização judicial. Para o STF, o sigilo sobre as operações bancárias representa uma

---

<sup>7</sup> O texto da Recomendação nº 9 prevê o seguinte: “Os países deveriam assegurar que as leis de sigilo das instituições financeiras não inibam a implementação das Recomendações do GAFI.”

<sup>8</sup> O texto da Recomendação nº 30 dispõe o seguinte: “Os países deveriam garantir que as autoridades de investigação e de aplicação da lei designadas sejam responsáveis por investigações de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo dentro da estrutura nacional ALD/CFT. Pelo menos nos casos relacionados aos crimes que geram produtos relevantes, essas autoridades de investigação e de aplicação da lei designadas deveriam conduzir uma investigação financeira paralela proativa quando investigarem crimes de lavagem de dinheiro, crimes antecedentes a ela associados e financiamento do terrorismo. Isso deveria incluir os casos onde o crime antecedente associado ocorrer fora de suas jurisdições. Os países deveriam assegurar que as autoridades competentes sejam responsáveis por rapidamente identificar, rastrear e iniciar ações de bloqueio e apreensão de bens que são ou possam vir a ser objeto de confisco, ou que se suspeite sejam produtos de crime. Os países deveriam também utilizar, quando necessário, grupos multidisciplinares permanentes ou temporários especializados em investigações financeiras ou patrimoniais. Os países deveriam garantir, quando necessário, que se realizem investigações em cooperação com autoridades competentes apropriadas de outros países.”

<sup>9</sup> O texto da Recomendação nº 31 estabelece o seguinte: “Durante o curso de investigações de lavagem de dinheiro, de crimes antecedentes e de financiamento do terrorismo, as autoridades competentes deveriam ter acesso a todos os documentos e informações necessários para as investigações, bem como para as ações penais e outras ações a elas relacionadas. Esses poderes deveriam incluir o poder de adotar medidas compulsórias para a requisição de registros mantidos por instituições financeiras, APNFDs e outras pessoas físicas ou jurídicas, bem como para a busca de pessoas e propriedades, para a tomada de declarações de testemunhas, e para a busca e obtenção de provas. Os países deveriam assegurar que as autoridades competentes ao conduzirem investigação tenham acesso a uma grande variedade de técnicas investigativas adequadas às investigações de lavagem de dinheiro, crimes antecedentes e financiamento do terrorismo. Tais técnicas incluem: operações encobertas, interceptação de comunicações, acesso a sistemas computacionais e entrega controlada. Além disso, os países deveriam possuir mecanismos efetivos para identificar rapidamente se pessoas físicas ou jurídicas são titulares ou controlam contas. Deveriam também possuir mecanismos para garantir que as autoridades competentes tenham algum procedimento para identificar ativos sem notificação prévia do proprietário. Durante as investigações de lavagem de dinheiro, crimes antecedentes e financiamento do terrorismo, as autoridades competentes deveriam poder solicitar quaisquer informações relevantes à UIF.”

<sup>10</sup> STEPHENSON, Kevin M. *et al*, **Barriers to asset recovery: an analysis of the key barriers and recommendations for action**, Washington: Word Bank e UNODC, 2011, p. 58.

decorrência dos direitos constitucionais à intimidade e à vida privada. Assim, considerando que não há direitos absolutos, admite-se a obtenção desses dados por meio de decisão do Poder Judiciário, para fins de investigação criminal, na forma do art. 1º, § 4º, da Lei Complementar nº 105 de 2001.

O sistema brasileiro de combate à lavagem de dinheiro foi avaliado pelo GAFI, em visita institucional realizada entre 26/10/2009 e 07/11/2009, cujo trabalho resultou na elaboração do “Relatório de Avaliação Mútua” para o Brasil de 2010. Para o GAFI, o tempo necessário para acesso a informações financeiras variaria no Brasil. Em algumas partes do território nacional, onde havia um grande volume de trabalho judicial, o processo de obtenção de ordem de quebra de sigilo bancário poderia ser longo. Entretanto, algumas autoridades brasileiras teriam reportado à equipe de supervisão do GAFI que a obtenção de decisão de acesso a dados bancários seria facilmente obtida em outros lugares<sup>11</sup>. Na época do relatório, o GAFI apontou também a existência de dificuldades nas investigações que envolviam grande número de dados financeiros ou registros bancários antigos. Nesses casos, as instituições financeiras nem sempre teriam condições de fornecer as informações em tempo hábil, porque nem todas as informações estariam armazenadas em formato eletrônico e padronizado<sup>12</sup>.

Diante disso, o GAFI considerou que o Brasil cumpriria a maioria dos critérios da Recomendação nº 30<sup>13</sup>, ou seja, embora não cumprisse totalmente seu teor, atenderia aos critérios essenciais da recomendação<sup>14</sup>. De acordo com o GAFI, o Brasil não cumpriria todos os critérios da Recomendação nº 30 em razão das seguintes constatações: (i) as autoridades encarregadas da persecução penal focariam apenas nos crimes antecedentes, não investigando efetivamente os crimes de lavagem de dinheiro; (ii) baixo número de investigações de lavagem de dinheiro, quando comparado com a receita ilícita gerada pelos crimes antecedentes; e (iii) ausência de estrutura e recursos das autoridades encarregadas da persecução penal no âmbito estadual<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE, **Mutual Evaluation Report: Federative Republic of Brazil**, Paris: FATF, 2010, p. 46.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>13</sup> Na época do relatório, as disposições da Recomendação nº 30 estavam previstas na Recomendação nº 27, conforme versão de 2004 das Recomendações do GAFI.

<sup>14</sup> A metodologia de análise de cumprimento técnico divide o conteúdo das recomendações em critérios com o objetivo de analisar o cumprimento formal das recomendações do GAFI pelos países avaliados. O tópico 4.3 desta Dissertação descreve de forma resumida a metodologia de avaliação do GAFI.

<sup>15</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE, **Mutual Evaluation Report: Federative Republic of Brazil**, 2010, p. 265.

Quanto à Recomendação nº 31<sup>16</sup>, o relatório de avaliação mútua indicou que o Brasil também cumpriria majoritariamente seus critérios, ressaltando os seguintes motivos para a ausência de cumprimento de todos os critérios pelo Brasil: (i) dificuldade e demora de ordens judiciais de acesso a dados bancários; e (ii) instituições financeiras não preparadas para fornecer rapidamente informações financeiras<sup>17</sup>. Por fim, o GAFI considerou a Recomendação nº 9<sup>18</sup> majoritariamente cumprida pelo Brasil, sendo apontadas como razões para ausência de cumprimento total a (i) ausência de previsão legal excetuando o sigilo bancário para o COAF no desempenho de suas atividades; e (ii) a dificuldade e a demora no acesso a dados bancários, o que impediria uma eficiente recuperação de ativos ilícitos<sup>19</sup>.

Em contraste com o Brasil, o relatório de avaliação da Espanha pelo GAFI, publicado em 2014, apontou que a Espanha vem cumprindo totalmente as Recomendações nº 9, 30 e 31 do GAFI. De acordo com o GAFI, a Espanha possuiria autoridades aptas a rapidamente identificar, rastrear e bloquear ativos criminosos, possuindo autoridades policiais especializadas na recuperação de ativos. Além disso, o GAFI ressaltou que, na Espanha, existem diversos mecanismos a partir dos quais a polícia judiciária, o Ministério Público (denominado de *Ministerio Fiscal* ou *Fiscalia*) e demais forças de segurança podem obter dados bancários de pessoas físicas ou jurídicas, sem que o detentor dos dados seja previamente notificado<sup>20</sup>. Diferente do Brasil, na Espanha, as autoridades encarregadas da persecução penal podem acessar diretamente dados financeiros com autorização do *Ministerio Fiscal*<sup>21</sup>. Ademais, a unidade de inteligência financeira da Espanha (*Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias - SEPBLAC*) possuiria poder legal para requisitar diretamente informações e documentos das instituições financeiras<sup>22</sup>.

<sup>16</sup> Na época do relatório, as disposições da Recomendação nº 31 estavam previstas na Recomendação nº 28, conforme versão de 2004 das Recomendações do GAFI.

<sup>17</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE, **Mutual Evaluation Report: Federative Republic of Brazil**, 2010, p. 265.

<sup>18</sup> Na época do relatório, as disposições da Recomendação nº 9 estavam previstas na Recomendação nº 4, conforme versão de 2004 das Recomendações do GAFI.

<sup>19</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE, *op. cit.*, p. 260.

<sup>20</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE, **Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures**, Paris: FATF, 2014, p. 149.

<sup>21</sup> Nos termos do Artigo 43.3 da *Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*: “Con ocasión de la investigación de delitos relacionados con el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, podrán acceder al Fichero de Titularidades Financieras los órganos jurisdiccionales con competencias en la investigación de estos delitos y el Ministerio Fiscal. (...)”.

<sup>22</sup> Nos termos do Artigo 21.1 da *Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*: “Los sujetos obligados facilitarán la documentación e información que la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias o sus órganos de apoyo les requieran para el ejercicio de sus competencias (...)”.

Como resultado da meta 4 de 2008<sup>23</sup> da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), foi criado o Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA), que permitiu a transferência eletrônica e padronizada de informações financeiras entre instituições financeiras e órgãos governamentais, digitalizando o fluxo de informações financeiras no âmbito de investigações criminais. Entretanto, o resultado da Ação 10 de 2019 da ENCCLA, destinada a avaliar a qualidade, abrangência e tempestividade das informações prestadas via SIMBA, revelou a necessidade de aprimoramento dos prazos de cumprimento das decisões judiciais de quebra de sigilo bancário por meio do SIMBA. De acordo com a ENCCLA, no período de 2016 a 2018, o tempo médio entre a data da decisão judicial e a circularização do Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS)<sup>24</sup> pelo Banco Central do Brasil foi de 65 dias, nos casos sob responsabilidade da Polícia Federal (PF) e de 47 dias nos casos de responsabilidade do Ministério Público Federal (MPF). De outra parte, para o envio de dados pelas instituições financeiras, entre 2016 e 2018, o prazo médio foi de 97 dias nos casos da PF e de 78 dias nos casos do MPF<sup>25</sup>.

Dentro dessa perspectiva, o *objeto* da presente Dissertação de Mestrado é a forma e o prazo de acesso a dados bancários em investigações criminais federais. Aqui convém esclarecer que a análise do acesso a dados bancários que será realizada nessa pesquisa não se restringirá às investigações específicas de crimes de lavagem de dinheiro, mas às investigações criminais federais em geral. Com base nesses dados gerais, será possível analisar a situação do sistema brasileiro de combate à lavagem de dinheiro.

A *justificativa* para a presente pesquisa se demonstra pelos efeitos prejudiciais do fluxo ilícito de ativos ao desenvolvimento econômico e social do Brasil, ocasionado pela fuga de capitais para países com moedas fortes, bem como pelos prejuízos causados pela lavagem de dinheiro à livre iniciativa e à liberdade de concorrência e, por conseguinte, à ordem socioeconômica. A lavagem de dinheiro coloca-se assim como um obstáculo ao desenvolvimento das nações, justificando o aprofundamento dos estudos sobre o tema<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Meta 4/2008: Padronizar a forma de solicitação e resposta de quebras de sigilo bancário e respectivos rastreamentos [BRASIL. ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA). **Metas de 2008**. Brasília, 2008].

<sup>24</sup> O Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CSS) consiste em um sistema informatizado capaz de indicar as instituições financeiras em que os clientes mantêm contas bancárias. [BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CSS-BACEN)**. Brasília, 2020].

<sup>25</sup> BRASIL. ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA), **Ações de 2019**, Brasília: ENCCLA, 2019, p. 2.

<sup>26</sup> A publicação “Draining development?” promovida pelo Banco Mundial aborda os efeitos nocivos dos fluxos ilícitos de capitais no desenvolvimento dos países [REUTER, Peter. **Draining development?** Washington: The World Bank, 2012].

O estudo teórico e prático que será realizado nesta Dissertação possibilitará um melhor entendimento acerca da forma e do tempo de espera para o acesso de dados bancários em investigações criminais federais. Ademais, ao revisitar as constatações do GAFI no “Relatório de Avaliação Mútua” para o Brasil de 2010, bem como da Ação 10 de 2019 da ENCCLA, a pesquisa fornecerá aos operadores e pesquisadores do Direito dados objetivos para avaliar a adequação do acesso a dados bancários ao combate do crime de lavagem de dinheiro no Brasil.

Com base nessas considerações, o *problema* desta Dissertação pode ser resumido na seguinte pergunta: “a forma e o prazo de acesso a dados bancários, no âmbito de investigações criminais federais no Brasil, atendem ao teor das Recomendações nº 9, 30 e 31 do GAFI?”

Para alcançar a resolução do problema proposto, o *objetivo geral* desta Dissertação de Mestrado consiste em analisar a forma e o prazo necessários para ter acesso a dados bancários em investigações criminais federais, com a finalidade de verificar o cumprimento das Recomendações 9, 30 e 31 do GAFI pelo Brasil.

Para alcançar o objetivo geral, a pesquisa apresenta os seguintes *objetivos específicos*: (i) descrever o conceito e as características do crime de lavagem de dinheiro e a sua relação com o sistema financeiro nacional; (ii) analisar o conceito e os fundamentos do sigilo bancário no Brasil; (iii) indicar as formas de acesso a informações financeiras em investigações criminais federais; (iv) discorrer acerca da natureza jurídica e do conteúdo das Recomendações nº 9, 30 e 31 do GAFI; e (v) analisar de forma quantitativa e qualitativa os dados do Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA), criado para digitalizar a troca de informações entre Banco Central do Brasil (BCB), instituições bancárias, Poder Judiciário, Polícia Federal e Ministério Público Federal.

Quanto à *metodologia*, a pesquisa utilizará o método de procedimento monográfico, com objetivo metodológico exploratório, e com técnica de levantamento de dados bibliográfica e documental. A pesquisa adotará o método auxiliar estatístico para analisar os dados do Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA), para determinar a representação numérica da média e da mediana do prazo de obtenção de dados bancários nas investigações criminais federais. O cálculo da média e da mediana resultará da inserção de fórmulas estatísticas no programa Microsoft Excel, devidamente alimentado com os dados do Sistema SIMBA. A partir dos resultados quantitativos obtidos pela análise dos dados do SIMBA, serão realizadas considerações qualitativas no sentido de interpretar os dados e verificar a adequação jurídica do sistema penal brasileiro de combate à lavagem de dinheiro ao teor das Recomendações 9, 30 e 31 do GAFI.

Os limites metodológicos da pesquisa girarão em torno do exame teórico e prático de acesso a dados bancários em investigações criminais no âmbito da Justiça Federal do Brasil. A amostra de dados que será analisada na Dissertação consistirá nos dados do Sistema SIMBA acerca das datas de abertura de casos, datas de expedição de ofícios requisitórios de dados ao Banco Central (BCB), data de circularização de ordens pelo BCB, datas de encaminhamento do Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS) pelo BCB, e data de recebimento das transmissões dos extratos bancários enviados pelas instituições financeiras, no período de 2010 a 2020. A obtenção dos dados do SIMBA será obtida por meio dos órgãos encarregados de sua gestão no âmbito do Ministério Público Federal. Somente as datas e códigos dos casos serão obtidos, ausente qualquer referência ao conteúdo dos casos, com o objetivo de preservar o sigilo das investigações criminais.

Portanto, os referidos dados do Sistema SIMBA serão fonte primária da pesquisa. Igualmente, tratando-se de pesquisa jurídica, as fontes primárias serão as normas constitucionais, internacionais e legais, bem como a Jurisprudência do STF e STJ. Serão também fontes primárias da pesquisa os relatórios e demais publicações do Banco Mundial, ENCCLA, GAFI, OCDE e UNODC. Como fontes secundárias, serão utilizadas publicações doutrinárias sobre lavagem de dinheiro e sigilo bancário, notadamente dos autores Tércio Sampaio Ferraz Júnior e Romulo Rhemo Palitot Braga, os quais consistirão no *referencial teórico* da presente Dissertação.

Ao unir uma abordagem teórica e prática acerca da forma e do prazo de acesso a dados bancários em investigações criminais no Brasil, a presente Dissertação consistirá em uma mescla da abordagem dogmática – notadamente no que diz respeito à forma de acesso a dados bancários – e da abordagem empírica – especialmente em relação ao prazo de acesso a dados bancários. Trata-se então de uma pesquisa que buscará dados objetivos da realidade como instrumento de apoio para analisar o sistema brasileiro de combate à lavagem de dinheiro e, por meio do uso do raciocínio dedutivo e indutivo, verificar o cumprimento pelo Brasil das Recomendações nº 9, 30 e 31 do GAFI.

Como visto anteriormente, a conclusão da Ação 10 de 2019 da ENCCLA indicou a necessidade de aprimoramento dos prazos de cumprimento de decisões judiciais de quebra de sigilo bancário no Sistema SIMBA. Ademais, o relatório de avaliação mútua elaborado pelo GAFI em 2010 apontou que o Brasil não cumpriria integralmente as Recomendações nº 9, 30, e 31 do órgão de combate à lavagem de dinheiro.

Diante desses dados preliminares, a *hipótese* que será testada na presente Dissertação é a seguinte: a forma e o prazo de acesso a dados bancários, no âmbito de investigações

criminais federais descumprem as Recomendações nº 9, 30 e 31 do GAFI, em razão da demora ou da dificuldade de obtenção das informações financeiras pelas autoridades encarregadas da persecução criminal no Brasil.

A análise da amostra de dados do SIMBA, no período de 2010 a 2020, permitirá verificar se a demora e a dificuldade de acesso a dados bancários em investigações criminais federais são recorrentes no Brasil, e, por conseguinte, concluir se há necessidade de aperfeiçoamento do sistema brasileiro de combate à lavagem de dinheiro nesse ponto específico.

Com o objetivo de testar a hipótese acima, a Dissertação será dividida em três capítulos. Os dois primeiros capítulos constituirão a base teórica necessária para a seleção e análise quantitativa e qualitativa de dados que será realizada no terceiro capítulo. Assim, no primeiro capítulo, serão abordados a origem do fenômeno da lavagem de dinheiro; o conceito e o bem jurídico protegido pelo crime de lavagem no Brasil; bem como a Declaração de Basileia e a confluência existente entre a lavagem de dinheiro e o sistema financeiro.

Entendida essa imbricada relação entre instituições financeiras e lavagem, no segundo capítulo, o foco da discussão se voltará para a análise do conceito e da natureza jurídica do sigilo bancário no Brasil, notadamente a sua natureza dúplice de direito e dever jurídico e sua ligação com os direitos constitucionais à intimidade e vida privada. Nesse capítulo, também será abordada a evolução dos marcos legais e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o sigilo bancário. Também serão analisadas as normas constitucionais, internacionais e legais acerca da forma de acesso a dados bancários em investigações criminais.

O terceiro capítulo tratará das recomendações do GAFI, descrevendo o contexto histórico de surgimento das “40 Recomendações”, bem como sua natureza jurídica. Especificamente, serão analisados o teor das Recomendações nº 9, 30 e 31 do GAFI, que consistem no parâmetro qualitativo de análise do sistema brasileiro de combate à lavagem de dinheiro na presente Dissertação. Também serão analisadas a metodologia de avaliação do GAFI e as conclusões do “Relatório de Avaliação Mútua” para o Brasil de 2010. Ainda no terceiro capítulo, será analisado o Sistema SIMBA, sendo descritas as categorias de dados registradas no referido sistema e a amostra de dados que será utilizada no trabalho, que abrangerá os prazos de cumprimento de ordens de acesso a dados bancários no período de 2010 a 2020. Descrita a amostra, será realizada a análise quantitativa dos dados, com o fim de obter a média e a mediana dos prazos de acesso a dados bancários em investigações criminais federais. Finalmente, com base na média e na mediana obtidas, será realizada uma análise

qualitativa, dentro da qual os dados serão interpretados e comparados com o teor das Recomendações nº 9, 30 e 31 do GAFI, com o fim de analisar o seu cumprimento pelo Brasil.

## **2. LAVAGEM DE DINHEIRO E SISTEMA FINANCEIRO: a imbricada relação entre a lavagem de dinheiro e as instituições financeiras**

### **2.1. Origem da lavagem de dinheiro e primeiros atos normativos de combate**

O termo lavagem de dinheiro descreve, figurativamente, o processo pelo qual o dinheiro ilícito, obtido a partir de atividades criminosas, é “lavado” ou “limpo”, para esconder sua origem e aparentar procedência lícita. Assim, o fenômeno da lavagem de dinheiro representa o conjunto ou processo de operações, de natureza comercial ou financeira, que incorpora recursos, bens ou serviços, que possuem relação com atividades ou atos ilícitos, ao sistema econômico dos países, fazendo com que esses produtos aparentem possuir procedência lícita<sup>1</sup>.

O conceito legal do crime de lavagem de dinheiro, seja no âmbito internacional, supranacional, ou nacional, é fortemente influenciado pela dinâmica dos crimes antecedentes. Dentre esses crimes, merecem destaque a lavagem de dinheiro e o terrorismo, por terem propiciado estados de crises globais, que provocaram respostas coordenadas dos presidentes dos EUA Richard Nixon, que capitaneou a chamada “guerra às drogas”, e George W. Bush, que promoveu a denominada “guerra ao terrorismo”. A partir desses estados de crise mundial, foram criadas diversas normas nacionais e internacionais para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo.

No âmbito internacional, a criação e desenvolvimento do conceito da lavagem de dinheiro remonta ao período compreendido entre os anos de 1988 e 1991, que foi marcado por uma crescente preocupação internacional com a riqueza e o poder dos grandes cartéis internacionais de drogas<sup>2</sup>. Nessa época, foram lançadas as bases do sistema de repressão à lavagem de dinheiro no mundo, a partir da elaboração da Convenção de Viena de 1988 e da

---

<sup>1</sup> BRAGA, Romulo Rhemo Palitot, **Lavagem de dinheiro: fenomenologia, bem jurídico protegido e aspectos penais relevantes**, 2. ed. Curitiba: Juruá, 2013, p. 36.

<sup>2</sup> Como exemplo da ascensão de poder do tráfico drogas, pode-se citar a história do narcotraficante colombiano Pablo Escobar que, no ano de 1987, constou pela primeira vez na lista dos homens mais ricos do mundo da revista americana Forbes. De acordo com a publicação, Escobar teria iniciado a atividade de tráfico de cocaína na década de 1970, e detinha, na época, faturamento estimado de 3 bilhões de dólares. Detentor de grande poder econômico, Pablo Escobar influenciou a imprensa e a política da Colômbia, tendo comprado um jornal na cidade de Medellín, bem como sido eleito para ser suplente do Senado da Colômbia (The Richest Man in The World and 95 also-rans. **Forbes**, 1987, p. 153).

criação do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI) e de suas “40 Recomendações”<sup>3</sup>.

A Convenção de Viena foi o primeiro instrumento internacional de resposta à lavagem de dinheiro. Embora direcionada ao combate do crime de tráfico de drogas, consistiu no primeiro tratado internacional a trazer um mandamento de criminalização da lavagem de dinheiro, descrita, até aquele momento, como a conversão ou transferência de ativos ou bens procedentes apenas da atividade de tráfico de entorpecentes. Portanto, de início, a lavagem de dinheiro estava restrita ao crime de tráfico de entorpecentes. O Brasil ratificou a Convenção de Viena por meio do Decreto nº 154 de 26 de junho de 1991, no entanto, não promoveu de imediato a criminalização interna da conduta de lavagem de dinheiro, o que somente veio a ocorrer em 1998.

De outro lado, no ano de 1989, em resposta às crescentes preocupações em face da lavagem de dinheiro, o GAFI foi criado no âmbito do grupo de países que reúne Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá (conhecido como G7). Desde então, o GAFI tem como responsabilidade examinar mundialmente o fenômeno da lavagem de dinheiro e estabelecer suas tendências, revisando as ações já tomadas e propondo outras medidas para controle desse fenômeno. Em abril de 1990, o GAFI publicou as suas “40 Recomendações” originais, em forma de relatório, contendo diversas medidas para o combate da lavagem de dinheiro. Essas recomendações foram revisadas em 1996, e acrescidas de mais “9 Recomendações” em 2001, especialmente estabelecidas para combater o financiamento do terrorismo. Em 2003, as recomendações do GAFI foram novamente revisadas, sendo adotadas atualmente por mais de 200 países<sup>4</sup>. As recomendações também passaram por uma atualização no ano de 2012.

Percebe-se, então, que a lavagem de dinheiro como um conceito jurídico é relativamente recente, possuindo cerca de 30 anos de desenvolvimento, no âmbito internacional. Embora os primeiros instrumentos internacionais de combate à lavagem de dinheiro tenham surgido entre as décadas de 1980 e de 1990, a lavagem consiste em um fenômeno muito mais antigo, havendo evidências de que piratas, na Idade Média, já realizavam atividades semelhantes à lavagem de dinheiro, com o fim de mascarar a origem dos recursos obtidos a partir da atividade ilícita de pirataria<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> BOOTH, Robin *et al*, **Money Laundering Law and Regulation: a practical guide**, 1. ed. New York: Oxford University Press, 2011, p. 4.

<sup>4</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE, **International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation**, Brasília: COAF, 2012, p. 6.

<sup>5</sup> CALLEGARI, André Luís, **Lavagem de Dinheiro**, 2. ed. São Paulo: Atlas, 2017. *E-book*.

O termo lavagem de dinheiro (*money laundering*) foi cunhado nos Estados Unidos da América (EUA) por volta da década de 1920, quando o crime organizado usava negócios de *laundromat*, que dispunham de máquinas de lavagem e secagem de roupas operadas por meio de moedas, para obscurecer a origem ilícita de ativos<sup>6</sup>. Alphonse (Al) Capone, filho de imigrantes italianos, se notabilizou nesse período, em Chicago, desenvolvendo atividades ilegais que constituíram um exemplo emblemático dos primórdios da lavagem de dinheiro<sup>7</sup>.

Embora o fenômeno da lavagem tenha sido identificado na década de 1920, até a década de 1960 o Congresso dos EUA não considerava o fenômeno preocupante no âmbito interno, focando apenas no uso de contas bancárias no exterior como alvo de regulação. Somente na década de 1970, com a aprovação do “Bank Secrecy Act”, foi estabelecido o dever das instituições financeiras de guardar os registros das transações financeiras superiores a dez mil dólares, como forma de combate à lavagem de dinheiro. Entretanto, nos anos de 1970, as preocupações do Congresso dos EUA estavam mais relacionadas à evasão fiscal e aos crimes do colarinho branco. Sendo assim, somente na década de 1980 surgiram nos EUA normas de combate à lavagem de dinheiro proveniente do tráfico de drogas, dentre as quais, o “Crime Control Act de 1984”; o “Money Laundering Control Act de 1986”; o “Anti-Drug Abuse Act de 1986”; e o “Anti-Drug Abuse Act de 1988”<sup>8</sup>.

Embora o termo lavagem de dinheiro tenha surgido nos EUA, a Itália foi um dos primeiros países a criminalizar a conduta de lavagem, por meio do Artigo 3º do Decreto-Lei de 1978, o qual punia a conduta de substituir dinheiro ou valor procedente de roubo agravado, extorsão agravada ou extorsão mediante sequestro. A Itália, nesse período, estava em um cenário de crise, e o Estado e a Justiça necessitavam da confiança da população, o que motivou a criação de medidas enérgicas de combate à criminalidade, por meio de leis e decretos-leis<sup>9</sup>.

No âmbito europeu, foram elaborados diversos instrumentos regionais antilavagem, a exemplo da Convenção de Estrasburgo de 1990, que estabeleceu diversas medidas de prevenção e combate à lavagem dentro no bloco europeu. Com base nas 40 recomendações do GAFI, o bloco europeu elaborou a Primeira Diretriz de Lavagem de Dinheiro de 1991, reforçando as recomendações do GAFI para os países integrantes da União Europeia. Apesar de criada em 1991, a primeira diretiva não foi aplicada pelos países membros até pelo menos 1996, tendo

---

<sup>6</sup> SCHROTH, Peter W., Bank Confidentiality and the War on Money Laundering in the United States, **The American Journal of Comparative Law. Buffalo**, v. 42, n. 1, p. 369–391, 1994, p. 375–377.

<sup>7</sup> XIMENES, Nestor Alcebíades Mendes, A lavagem de dinheiro e os paraísos fiscais, **Revista Direito Hoje**, v. XIII, p. 50–54, 2018.

<sup>8</sup> SCHROTH, Bank Confidentiality and the War on Money Laundering in the United States, p. 375–377.

<sup>9</sup> BRAGA, Romulo Rhemo Palitot, **Lavagem de dinheiro: fenomenologia, bem jurídico protegido e aspectos penais relevantes**, 2. ed. Curitiba: Juruá, 2013, p. 42.

trazido um significativo número de obrigações para as instituições financeiras, obrigando, por exemplo, a identificação de seus clientes, conservação de dados, bem como a comunicação de operações suspeitas<sup>10</sup>.

No âmbito americano, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) criou, em 1992, o Regulamento Modelo sobre a lavagem de dinheiro relacionada ao tráfico de drogas, definindo quais seriam as condutas ensejadoras de incriminação. Essa regulamentação motivou diversos países da América Latina a aprovarem suas próprias leis de combate à lavagem, a exemplo da Colômbia (Lei nº 333 de 1996), do Chile (Lei nº 9.366 de 1996) e do Paraguai (Lei nº 1.015 de 1997). De outro lado, o Brasil criou a sua legislação especial por meio da Lei nº 9.613 de 1998, também após o regulamento modelo. Ressalte-se que, antes do regulamento modelo, Argentina, Equador, México e Peru já possuíam legislações sobre lavagem de dinheiro<sup>11</sup>.

Como consequência da aprovação de normas nacionais e internacionais estabelecendo medidas de prevenção e punição da lavagem de dinheiro, foi criado em diversos países um sistema administrativo liderado por Unidades de Inteligência Financeira (UIF), cuja função principal consiste em receber, analisar e transmitir para as autoridades competentes informes sobre a ocorrência de operações suspeitas, possivelmente relacionadas ao mascaramento de capital. A estratégia de prevenção à lavagem implementada pelas UIF depende da colaboração de entidades do setor privado por meio de um método dinâmico (*proactive method*), baseado na realização de comunicação de operações suspeitas por parte das entidades privadas, principalmente das instituições financeiras<sup>12</sup>.

Em 1995, por meio do Grupo Egmont, foram reunidas as Unidades de Inteligência Financeira (UIF) de 147 países, com o fim de possibilitar o intercâmbio de informações de inteligência e, por conseguinte, prevenir e reprimir globalmente os fluxos financeiros ilícitos<sup>13</sup>. A internacionalidade do crime de lavagem de dinheiro motivou a criação do Grupo Egmont, pois, somente rastreando toda a rota do dinheiro ilícito, seria possível chegar às organizações criminosas e seus líderes. O rastreio efetivo das transações ilícitas somente poderia ser

---

<sup>10</sup> MENDRONI, Marcelo Batlouni, **Crime de Lavagem de Dinheiro**, 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 60.

<sup>11</sup> SANCTIS, Fausto Martim de, **Lavagem de dinheiro por meio de obras de arte: uma perspectiva judicial criminal**, Belo Horizonte: Del Rey, 2015, p. 17.

<sup>12</sup> CORDERO, Isidoro Blanco, Eficacia del sistema de prevención del blanqueo de capitales estudio del cumplimiento normativo (compliance) desde una perspectiva criminológica, **Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología. San Sebastián**, n. 23, p. 117–138, 2009, p. 117 e 121.

<sup>13</sup> EMIDIO, Fabiano, **Lavagem de dinheiro e paraísos fiscais: a captura da economia pelo crime organizado**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 60.

alcançado com a cooperação internacional e criação de um fórum de ajuda mútua com um banco de dados integrado que acumulasse as informações das transações suspeitas<sup>14</sup>.

A integração dos países nas medidas antilavagem representa uma medida necessária para a prevenção e combate desse tipo de criminalidade, tendo em vista que a lavagem de dinheiro possui a característica de ser um fenômeno internacional, cujos fluxos financeiros ilícitos costumam cruzar as fronteiras dos países como parte do processo de lavagem. Nesse contexto, medidas de contenção da lavagem adotadas isoladamente pelos países não são efetivas, pois, para fugir das medidas de controle, basta que as organizações criminosas migrem seus ativos para outros locais que não adotem medidas semelhantes. Assim, os fluxos ilícitos adotam sua própria versão de eleição de foro (*forum shopping*), em busca de jurisdições onde existam fracos sistemas antilavagem e pequenas chances de detecção<sup>15</sup>.

Além do crime de tráfico de entorpecentes, a ameaça provocada pelo terrorismo gerou o surgimento de diversos instrumentos nacionais e internacionais de combate à lavagem de dinheiro, em conjunto com a repressão ao financiamento do terrorismo. No contexto dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, o GAFI publicou 9 Recomendações Especiais com foco no combate ao financiamento do terrorismo, que passou a ter um tratamento similar à lavagem de dinheiro. Ressalte-se que o financiamento do terrorismo não corresponde necessariamente a uma atividade de lavagem de dinheiro, pois dinheiro de origem lícita também pode ser utilizado para financiar organizações terroristas, circunstância que impõe a criminalização específica do financiamento ao terrorismo<sup>16</sup>.

Dessa forma, as fontes de financiamento do terrorismo podem ter origem em atividades criminosas, como também podem ser relacionadas a atividades lícitas, a exemplo de doações privadas e organizações não governamentais, circunstância capaz de diferenciar o financiamento do terrorismo da lavagem de dinheiro. Todavia, verifica-se em alguns locais do mundo uma simbiose deletéria entre organizações criminosas e atividades terroristas. Por meio dessa mistura, as organizações criminosas passam a atuar também como organizações terroristas alimentadas pelo crime, fenômeno observado, por exemplo, no Sendero Luminoso (Peru), na Máfia Italiana, e nas FARC, na Colômbia<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> MENDRONI, Marcelo Batlouni, **Crime de Lavagem de Dinheiro**, 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 58.

<sup>15</sup> BOOTH, Robin *et al*, **Money Laundering Law and Regulation: a practical guide**, 1. ed. New York: Oxford University Press, 2011, p. 5.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 12–13.

<sup>17</sup> EMIDIO, Fabiano, **Lavagem de dinheiro e paraísos fiscais: a captura da economia pelo crime organizado**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 51 e 55.

Nos EUA, durante a gestão de George W. Bush, dentro do que foi denominado de “guerra ao terror”, foi elaborado o “USA Patriot Act”, que restringiu a intimidade e a privacidade dos cidadãos americanos, com a finalidade de combater o terrorismo e a lavagem de dinheiro<sup>18</sup>. Por meio desse ato normativo, permitiu-se, por exemplo, que agentes de investigação federal, em casos de terrorismo ou lavagem de dinheiro, tivessem acesso, por meio da unidade de inteligência financeira dos EUA (denominada Financial Crimes Enforcement Network, FinCEN), a transações bancárias realizadas pelos investigados nos últimos seis meses anteriores à solicitação, sem autorização prévia do Poder Judiciário<sup>19-20</sup>.

Dentre os diversos instrumentos internacionais elaborados nas décadas de 1990 e 2000, as Convenções de Viena, de Palermo e de Mérida merecem destaque entre os diversos instrumentos internacionais sobre a temática de lavagem de dinheiro, não somente por sua importância para a melhoria da política criminal de combate à lavagem, como também em razão de terem sido incorporadas formalmente ao ordenamento jurídico brasileiro, influenciando a construção da Lei de Lavagem de Dinheiro e a interpretação de suas normas<sup>21</sup>.

A partir da aprovação da Convenção de Palermo, elaborada em 2000, a regulação internacional da lavagem de dinheiro enfrentou um período de grandes mudanças. Por meio do seu Artigo 6, a Convenção de Palermo estendeu o conceito de lavagem de dinheiro não apenas ao crime de tráfico de drogas, como também à mais ampla gama possível de infrações antecedentes<sup>22</sup>. Assim, a Convenção de Palermo influenciou fortemente o rol de infrações

---

<sup>18</sup> A restrição aos direitos individuais implementada no contexto da “guerra ao terrorismo” provocou críticas do Sociólogo Alemão Ulrich Beck, segundo o qual as restrições impostas aos direitos e liberdades individuais por parte do governo para proteger a população do terrorismo, terminariam por prejudicar a sociedade, sem eliminar completamente a ameaça terrorista, o que representaria uma ironia amarga (BECK, Ulrich, **Sociedade de Risco Mundial: em busca da segurança perdida**, Lisboa: Edições 70, 2015. *E-book*). Preocupação semelhante é compartilhada por Eugenio Raul Zaffaroni, para quem os serviços estatais de inteligência utilizam recursos tecnológicos que terminam por acabar com qualquer resíduo de privacidade. Para o autor argentino, o potencial de informação atual que os Estados dispõem é superior ao das agências criminais dos totalitarismos do período entre guerras (ZAFFARONI, Eugenio Raúl, Globalización y crimen organizado, *in: Primera Conferencia Mundial de Derecho Penal*, Guadalajara: Asociación Internacional de Derecho Penal, 2007, p. 11.).

<sup>19</sup> HAMPTON, Alan, Sources of Information in a Financial Investigation, **United States Attorneys’ Bulletin. Columbia.**, v. 55, n. 5, p. 48–54, 2007, p. 50.

<sup>20</sup> Posner e Vermeule sustentam que a delegação de poderes ao Poder Executivo representa uma realidade inevitável, notadamente em períodos de emergência. Na visão desses autores, o Poder Executivo seria o único ente que teria velocidade de resposta e capacidade de centralização de recursos e informações com eficiência para enfrentar cenários de crises, a exemplo da Guerra ao Terrorismo (POSNER, Eric A.; VERMEULE, Adrian, **The Executive Unbound: after the Madisonian Republic**, 1. ed. New York: Oxford University Press, 2010. *E-book*). Raciocínio semelhante pode ser aplicado ao combate da lavagem de dinheiro transnacional, a qual somente pode ser enfrentada, no âmbito nacional e internacional, com concentração de informações e velocidade no rastreamento e bloqueio de valores.

<sup>21</sup> BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz, **Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 32.

<sup>22</sup> 1. Cada Estado Parte adotará, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, as medidas legislativas ou outras que sejam necessárias para caracterizar como infração penal, quando praticada intencionalmente:

anteriores que caracterizam a segunda geração de leis de lavagem de dinheiro, não mais limitadas ao tráfico de drogas. Por sua vez, em 2006, foi aprovada a Convenção de Mérida, a qual traz em seu Artigo 14 diversas medidas para prevenir a lavagem de dinheiro, buscando a regulação e supervisão dos bancos e demais instituições financeiras, de forma a obrigar a identificação dos clientes e beneficiários finais das transações financeiras. A Convenção de Mérida também buscou promover a cooperação internacional no combate à lavagem de dinheiro e incentivou a criação de unidades de inteligência financeira.

Além da “guerra às drogas” e da “guerra ao terror”, a crise financeira global de 2008 pode ser caracterizada como mais um cenário global catalisador de mudanças na regulação da lavagem de dinheiro. Nesse sentido, Isidoro Blanco Cordero ressaltou que a crise econômica de 2008 apresentava uma tendência de mudança de orientação das medidas antilavagem, com a imposição de uma regulação mais intensa do sistema financeiro internacional, a partir da assunção de maiores obrigações de prevenção à lavagem por parte dos agentes privados<sup>23</sup>.

## **2.2. A Declaração dos Princípios de Basileia e a confluência entre lavagem de dinheiro e o sistema financeiro**

O processo de lavagem divide-se essencialmente em três fases: colocação, conversão e integração. Para realizar a colocação dos ativos ilícitos na economia dos países (primeira fase), os “lavadores” utilizam-se basicamente de três canais principais: (i) instituições financeiras tradicionais (bancos, cooperativas de crédito, etc.); (ii) instituições financeiras não tradicionais (casas de câmbio, cassinos, dentre outros); e (iii) economia diária (tais como restaurantes, hotéis, bares e similares)<sup>24</sup>.

Todos esses canais tendem a deixar rastros de utilização no sistema financeiro, cujos dados são tradicionalmente protegidos pelo sigilo bancário. Diante dessa constatação, bem

---

(...)

2. Para efeitos da aplicação do parágrafo 1 do presente Artigo:

a) **Cada Estado Parte procurará aplicar o parágrafo 1 do presente Artigo à mais ampla gama possível de infrações principais;**

b) Cada Estado Parte considerará como infrações principais todas as infrações graves, na acepção do Artigo 2 da presente Convenção, e as infrações enunciadas nos seus Artigos 5, 8 e 23. Os Estados Partes cuja legislação estabeleça uma lista de infrações principais específicas incluirá entre estas, pelo menos, uma gama completa de infrações relacionadas com grupos criminosos organizados; (...)

<sup>23</sup> CORDERO, Isidoro Blanco, Eficacia del sistema de prevención del blanqueo de capitales estudio del cumplimiento normativo (compliance) desde una perspectiva criminológica, **Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología. San Sebastián**, n. 23, p. 117–138, 2009. p. 117.

<sup>24</sup> BRAGA, **Lavagem de dinheiro: fenomenologia, bem jurídico protegido e aspectos penais relevantes**, p. 27–29.

como da importância do sistema financeiro, o Comitê de Basileia aprovou, em 1988, a “Declaração dos Princípios de Basileia”<sup>25</sup>, documento com recomendações para inibir a utilização do sistema financeiro para a prática de lavagem de dinheiro<sup>26</sup>.

O referido documento internacional recebeu o nome de “Prevenção do uso ilícito do sistema bancário para atividades de lavagem de dinheiro”. No preâmbulo do documento, se estabelece expressamente seu caráter não obrigatório, caracterizando-se, então, como uma norma de *soft law*<sup>27</sup>. O documento é dividido em cinco tópicos, denominados respectivamente de Tópico 1 (Propósito); Tópico 2 (Identificação de Clientes); Tópico 3 (Conformidade com a legislação); Tópico 4 (Cooperação com as autoridades encarregadas da aplicação da lei); e Tópico 5 (Adesão). Ressalte-se que o Brasil não adotou normas para disciplinar ou ratificar a Declaração dos Princípios de Basileia, por parte do Departamento de Normas do Banco Central do Brasil (DENOR)<sup>28</sup>.

O referido documento internacional possui o propósito de garantir a estabilidade no sistema financeiro, bem como a confiança pública nos bancos, diante dos riscos relacionados à associação das instituições financeiras com atividades criminosas. Dentre os tópicos, merece destaque o de número 2, que recomenda que os bancos identifiquem a identidade real de seus clientes. Todavia, esse dispositivo foi alvo de críticas, em razão da dubiedade do seu texto que passava a impressão de que apenas os novos clientes deveriam ser identificados, o que poderia resguardar o anonimato de clientes antigos<sup>29</sup>.

Em publicação posterior, denominada de “Customer due diligence for banks” de 2001, o Comitê de Basileia suprimiu essa dubiedade, deixando claro que a identificação de clientes deve abranger os clientes novos e os já existentes. Também neste documento, o Comitê de Basileia ressaltou, com base em pesquisa envolvendo transações internacionais publicada em 1999, a existência de deficiência por parte de vários países nas políticas bancárias de

<sup>25</sup> Disponível em: <https://www.bis.org/publ/bcbsc137.pdf>. Acesso em 10 fev. 2021.

<sup>26</sup> O Comitê de Basileia, originalmente denominado de “Comitê de Basileia para a Supervisão Bancária”, foi criado pelos dirigentes dos bancos centrais integrantes do grupo dos dez países mais industrializados do mundo (G10), no final de 1974, no meio de sérias preocupações causadas pela falência da instituição financeira Bankhaus Herstatt na Alemanha Ocidental. O Comitê de Basileia foi criado com o objetivo de garantir estabilidade financeira, melhorando a qualidade dos sistemas de supervisão bancária no mundo. O comitê integra atualmente 45 instituições de 28 jurisdições, sendo suas publicações mais conhecidas as seguintes: o Acordo de Basileia 1 de 1988; o Acordo de Basileia 2 de 2006; e o Acordo de Basileia 3 de 2010, que estabeleceram diretrizes mínimas para o funcionamento das instituições bancárias no mundo, obrigando, por exemplo, a manutenção mínima de 8% de capital pelos bancos, para diminuição dos riscos de quebra. Informação disponível em: <https://www.bis.org/bcbs/history.htm>. Acesso 10 fev. 2021.

<sup>27</sup> O termo *soft law* representa um fenômeno jurídico no qual os sujeitos internacionais criam normas não obrigatórias de Direito Internacional, que deixam uma margem de apreciação quanto ao seu cumprimento.

<sup>28</sup> BRAGA, Romulo Rhemo Palitot, **Lavagem de dinheiro: fenomenologia, bem jurídico protegido e aspectos penais relevantes**, 2. ed. Curitiba: Juruá, 2013. p. 48.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 47.

identificação dos clientes reais (conhecidas como *know-your-customer* ou *KYC policies*) por trás de cada operação bancária.

Problema semelhante ainda existe no Brasil. Os resultados da Ação nº 10 de 2019 da ENCCLA revelaram que as instituições bancárias brasileiras ainda apresentam séria deficiência na identificação da origem e do destino das transações bancárias. Por meio de dados do Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA), detectou-se que, nos anos de 2016 a 2018, em casos conduzidos pela Polícia Federal, 35,57% das operações bancárias não possuíam identificação completa dos clientes bancários emissores e recebedores de valores. De outro lado, nos casos conduzidos pelo Ministério Público Federal, 29% das operações não possuíam identificação completa de origem e destino<sup>30</sup>.

Falhas de identificação representam uma brecha para utilização do sistema financeiro por atividades de lavagem de dinheiro, dificultando as investigações criminais, gerando lacunas nas respostas às requisições judiciais de dados bancários, bem como a perda da capacidade de detecção e comunicação de operações suspeitas aos órgãos encarregados da supervisão do sistema bancário. Além disso, a inadequação ou ausência de identificação dos clientes pode sujeitar as instituições financeiras a sérios riscos de natureza reputacional, operacional, legal e de concentração<sup>31</sup>.

Outrossim, a falha na identificação de clientes representa uma das facetas maléficas do sigilo bancário como fator dificultador para o combate e prevenção das atividades de lavagem de dinheiro. Nesse sentido, em estudo realizado pelo Banco Mundial em parceria com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), o sigilo bancário foi apontado como um obstáculo para investigações bem-sucedidas, pois limitaria as opções dos investigadores para obtenção de contas específicas para onde foram transferidos os ativos criminosos<sup>32</sup>.

No Brasil, o acesso a dados bancários por agentes de investigação depende, como regra, de autorização judicial, tendo em vista a jurisprudência predominante tratar o sigilo bancário como decorrência dos direitos fundamentais à intimidade e vida privada. Apesar disso, percebe-se, pelos dados da Ação 10 de 2019 da ENCCLA, que, mesmo com ordem judicial, cerca de 30% das operações bancárias não são devidamente identificadas no Brasil, o que revela uma

---

<sup>30</sup> BRASIL. ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA), **Ações de 2019**, p. 2.

<sup>31</sup> BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, **Customer due diligence for banks**, p. 3–4.

<sup>32</sup> STEPHENSON *et al*, **Barriers to asset recovery**: an analysis of the key barriers and recommendations for action, p. 58.

séria deficiência no sistema antilavagem brasileiro. Portanto, a política de conhecer a identidade do cliente (KYC) ainda não se mostra efetiva no Brasil.

Por sua vez, o Tópico 4 da Declaração de Princípios de Basileia recomenda a cooperação das instituições financeiras com os órgãos encarregados da persecução penal, inclusive no sentido de recusar assistência a clientes cujas transações tenham razoáveis elementos apontando para sua origem criminosa. Por fim, o Tópico 3 da Declaração de Princípios de Basileia aponta para o dever de conformidade com a lei por parte das instituições financeiras, as quais devem negar a prestação de serviços ou dar assistência diante de transações cujas características revelem que estejam associadas a atividades de branqueamento de capitais.

Sobre esse ponto específico, Isidoro Cordero Blanco<sup>33</sup> ressalta a existência de um aparente conflito de interesse por parte das instituições financeiras quando realizam o controle de conformidade (*compliance*) de suas atividades. Ressalta o autor espanhol que as instituições financeiras são, em última análise, empresas voltadas a obter o máximo de benefícios no mercado, se apresentando perante a sociedade e seus clientes como entidades confiáveis. Entretanto, ao serem obrigadas a vigiar a atividade de seus clientes, essas empresas se colocam como um órgão de controle que pode delatar seus clientes às entidades legais. Ademais, caso o controle preventivo da instituição financeira falhe e esta venha a aceitar cliente envolvido com atividades de lavagem de dinheiro, a comunicação posterior às autoridades legais pode implicar em sanções ou multas às instituições financeiras, o que aumenta ainda mais o conflito de interesse.

Além desse conflito de interesse, os custos para manutenção dos sistemas de *compliance* se mostram elevados desde o início da década de 1990, época em que se estimou o custo anual de R\$ 130 milhões de dólares para a manutenção dos relatórios de transação financeira nos EUA<sup>34</sup>. A despeito do elevado custo, Peter W. Schroth ressaltava, na época, que o vasto e complexo conjunto de registros de transações bancárias mantido pelos bancos nos EUA produzia um pequeno efeito sobre a criminalidade, pois a atividade de lavagem seria extremamente adaptável, caracterizando-se pelo rápido desenvolvimento de novos métodos<sup>35</sup>.

A situação não se alterou com o tempo, tanto que, no ano de 2009, Isidoro Cordero Blanco, ao analisar a realidade da Espanha, apresentou um diagnóstico semelhante, descrevendo um cenário em que os custos do Poder Público e das entidades privadas com o

---

<sup>33</sup> CORDERO, Eficacia del sistema de prevención del blanqueo de capitales estudio del cumplimiento normativo (*compliance*) desde uma perspectiva criminológica, p. 120–121.

<sup>34</sup> SCHROTH, Bank Confidentiality and the War on Money Laundering in the United States, p. 385.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 381.

combate da lavagem de dinheiro mostram-se elevados, sem que haja elementos capazes de demonstrar a eficácia desses custos na efetiva repressão da criminalidade econômica<sup>36-37</sup>.

Ante o exposto, o cenário de alto custo e baixa efetividade do sistema antilavagem de dinheiro sugere para a necessidade de melhoria do sistema de controle das transações financeiras, sob pena de ocorrer a manutenção do cenário de grandes custos, inclusive sociais, no controle das atividades de lavagem, sem evidência de que as medidas antilavagem surtam efeito na redução das atividades criminosas.

### 2.3. Conceito do crime de lavagem de Dinheiro no Brasil e a Lei nº 9.613 de 1998

O termo jurídico para descrever o fenômeno da lavagem de dinheiro varia muito entre os países. O neologismo “lavagem de dinheiro” é utilizado por EUA e Inglaterra (*money laundering*), Alemanha (*Geldwäsche*) e Argentina (*lavado de dinero*) para designar o fenômeno de conversão aparente de ativos ilícitos em lícitos. Outros países utilizam a expressão reciclagem, a exemplo da Itália (*riciclaggio*). De outro lado, há países que usam a denominação “branqueamento” para designar o fenômeno, como a Espanha (*blanqueo*), Portugal (branqueamento) e França (*blanchiment*)<sup>38</sup>.

A despeito do reconhecimento internacional, o legislador brasileiro recusou a expressão “branqueamento de capitais” diante de possível conotação racista do termo, preferindo adotar a expressão “lavagem de dinheiro”, em razão também de estar incluída no glossário de atividades financeiras e do seu uso na linguagem popular, conforme reconhecido pela Exposição de Motivos da Lei de Lavagem de Dinheiro<sup>39</sup>.

Verificada a existência de diversos termos ou expressões para designar a lavagem de dinheiro, resta saber, então, quais condutas se enquadram dentro do conceito de lavagem de dinheiro. O GAFI utiliza o critério da finalidade para definir a lavagem de dinheiro como o processo pelo qual a origem das receitas das atividades criminosas é disfarçada para garantir a utilização dos recursos sem colocar em risco a fonte de recursos da atividade criminosa<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> CORDERO, Eficacia del sistema de prevención del blanqueo de capitales estudio del cumplimiento normativo (compliance) desde una perspectiva criminológica, p. 123–127.

<sup>37</sup> Nesse ponto, ressalte-se que o GAFI criou uma metodologia própria para avaliar os sistemas de combate à lavagem de dinheiro nos países do mundo, o qual será abordado no terceiro capítulo desta Dissertação.

<sup>38</sup> BADARÓ; BOTTINI, **Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais**, p. 25.

<sup>39</sup> BRAGA, **Lavagem de dinheiro: fenomenologia, bem jurídico protegido e aspectos penais relevantes**, p. 25.

<sup>40</sup> “The goal of a large number of criminal acts is to generate a profit for the individual or group that carries out the act. Money laundering is the processing of these criminal proceeds to disguise their illegal origin. This process is of critical importance, as it enables the criminal to enjoy these profits without jeopardising their source”. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/>. Acesso em: 6 fev. 2021.

No mesmo sentido, para a Unidade de Inteligência Financeira dos Estados Unidos (“Financial Crimes Enforcement Network”), a lavagem de dinheiro envolve o processo de disfarçar ativos financeiros para que possam ser usados sem a detecção da atividade ilegal que os produziu. Por meio da lavagem de dinheiro, o criminoso transforma os recursos monetários derivados de atividade criminosa em fundos com uma fonte aparentemente legal<sup>41</sup>. Para a Unidade de Inteligência Financeira (UIF) do Brasil, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), a “lavagem de dinheiro constitui um conjunto de operações comerciais ou financeiras que buscam a incorporação na economia de cada país dos recursos, bens e serviços que se originam ou estão ligados a atos ilícitos”<sup>42</sup>.

O conceito jurídico interno do crime de lavagem de dinheiro somente foi implementado por meio da Lei nº 9.613 de 1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro). A partir da Lei de Lavagem de Dinheiro, o Brasil não apenas criminalizou o delito de lavagem de dinheiro, como também criou o COAF para ser a UIF nacional. Nesse aspecto, a Lei de Lavagem nacional cuidou tanto do combate, como da prevenção da lavagem.

Segundo a redação original do Artigo 1º da Lei de Lavagem de Dinheiro, a conduta de lavagem consistia em “Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime” de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins; de terrorismo; de contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção; contra a Administração Pública; contra o sistema financeiro nacional; e praticado por organização criminosa.

Dessa forma, em sua redação original, a Lei de Lavagem de Dinheiro utilizou um critério misto de crimes antecedentes, estabelecendo um rol fechado de tipos penais cuja prática poderia gerar bens passíveis de serem objeto de lavagem, porém, trouxe também uma abertura extensiva prevista no Inciso VII do Artigo 1º da Lei de Lavagem que previa como passível de lavagem qualquer ativo oriundo de crime cometido no âmbito de uma organização criminosa. Assim, o legislador tinha intenção de criar uma moldura penal objetiva que permitisse sua

---

<sup>41</sup> “With few exceptions, criminals are motivated by one thing-profit. Greed drives the criminal, and the end result is that illegally-gained money must be introduced into the nation's legitimate financial systems. Money laundering involves disguising financial assets so they can be used without detection of the illegal activity that produced them. Through money laundering, the criminal transforms the monetary proceeds derived from criminal activity into funds with an apparently legal source.”. Disponível em: <https://www.fincen.gov/what-money-laundering>. Acesso em: 6 fev. 2021.

<sup>42</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/cartilhas/arquivos/cartilha-lavagem-de-dinheiro-um-problema-mundial.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2021.

aplicação extensiva a crimes inicialmente não previstos no rol da Lei de Lavagem, desde que cometidos por organização criminosa<sup>43</sup>.

No entanto, a despeito dessa abertura existir formalmente na legislação original, sua aplicação não foi permitida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para fins de tipificação do delito de lavagem, sob o fundamento de que não havia definição do conceito do crime de organização criminosa no âmbito nacional, na época de elaboração da Lei nº 9.613 de 1998. Embora a Convenção de Palermo<sup>44</sup> trouxesse um conceito de organização criminosa, o STF não permitiu sua aplicação para fins de criminalização da lavagem de dinheiro, por violação do princípio da legalidade penal, que exigiria uma lei interna como fonte formal e direta de regra de direito penal<sup>45</sup>.

Impulsionado pela forte pressão internacional para o combate ao terrorismo, o Brasil incluiu, por meio da Lei nº 10.701 de 2003, o crime de financiamento do terrorismo entre os antecedentes do crime de lavagem de dinheiro. Entretanto, no Relatório de Avaliação Mútua para o Brasil de 2010, o GAFI ressaltou que o Brasil ainda não havia criminalizado o financiamento do terrorismo de acordo com as recomendações do GAFI, pois a Lei nº 7.171 de 1983 não criminalizava o financiamento do terrorismo como um ato autônomo de financiamento de uma organização sabidamente envolvida com atos terroristas<sup>46</sup>. Dessa maneira, a existência da Lei nº 10.701 de 2003 não foi suficiente para que o Brasil cumprisse as recomendações do GAFI de combate ao terrorismo. Somente a partir da edição da Lei nº 13.260 de 2016 houve a efetiva criminalização do financiamento do terrorismo como um crime autônomo pelo Brasil<sup>47</sup>.

Todavia, a reforma mais relevante da Lei de Lavagem de Dinheiro ocorreu por meio da Lei nº 12.683 de 2012, a qual eliminou o rol de crimes antecedentes do delito de lavagem,

<sup>43</sup> BADARÓ; BOTTINI, **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais, p. 95.

<sup>44</sup> Internalizada ao ordenamento jurídico nacional, por meio do Decreto nº 5.015 de 2004.

<sup>45</sup> A ausência de definição interna do conceito de organização criminosa apenas foi suprida com a publicação da Lei nº 12.850 de 2013, que definiu organização criminosa como a associação de quatro ou mais pessoas, estruturalmente ordenada, e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, por meio da prática de infrações penais com penas máximas superiores a 4 (quatro) anos ou de caráter transnacional.

<sup>46</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE, **Mutual Evaluation Report**: Federative Republic of Brazil, p. 26.

<sup>47</sup> Artigo 6º da Lei nº 13.260 de 2016: “Receber, prover, oferecer, obter, guardar, manter em depósito, solicitar, investir, de qualquer modo, direta ou indiretamente, recursos, ativos, bens, direitos, valores ou serviços de qualquer natureza, para o planejamento, a preparação ou a execução dos crimes previstos nesta Lei:

Pena - reclusão, de quinze a trinta anos.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem oferecer ou receber, obtiver, guardar, mantiver em depósito, solicitar, investir ou de qualquer modo contribuir para a obtenção de ativo, bem ou recurso financeiro, com a finalidade de financiar, total ou parcialmente, pessoa, grupo de pessoas, associação, entidade, organização criminosa que tenha como atividade principal ou secundária, mesmo em caráter eventual, a prática dos crimes previstos nesta Lei.”

passando o Brasil a possuir uma legislação de lavagem de terceira geração, a qual possibilitou que qualquer crime ou contravenção penal passasse a ser delito antecedente do crime de lavagem de dinheiro. A partir dessa alteração legislativa, o Artigo 1º da Lei de Lavagem passou a ter a seguinte redação:

Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal.

§ 1º Incorre na mesma pena quem, para ocultar ou dissimular a utilização de bens, direitos ou valores provenientes de infração penal:

I - os converte em ativos lícitos;

II - os adquire, recebe, troca, negocia, dá ou recebe em garantia, guarda, tem em depósito, movimenta ou transfere;

III - importa ou exporta bens com valores não correspondentes aos verdadeiros.

§ 2º Incorre, ainda, na mesma pena quem:

I - utiliza, na atividade econômica ou financeira, bens, direitos ou valores provenientes de infração penal;

II - participa de grupo, associação ou escritório tendo conhecimento de que sua atividade principal ou secundária é dirigida à prática de crimes previstos nesta Lei.

Pela redação atual da Lei de Lavagem, toda infração penal (conceito que abrange todos os crimes e contravenções penais) pode ser antecedente de lavagem de dinheiro. Por sua vez, as condutas equiparadas à lavagem previstas nos parágrafos 1º e 2º, acima transcritos, ampliam ainda mais a abrangência do crime de lavagem de dinheiro, chegando a punir a mera conduta de utilizar, na atividade econômica ou financeira, bens direitos ou valores provenientes de infração penal. Ou seja, dispensando, em tese, a ocorrência do ato de “ocultação” ou “dissimulação”.

Esses dispositivos parecem confirmar a posição de Isidoro Blanco Cordero<sup>48</sup>, segundo o qual existiriam dois tipos penais distintos de lavagem de dinheiro. O primeiro tipo consistiria na “ocultação”, no sentido de encobrir a origem ilícita do dinheiro. Nessa situação, o bem jurídico protegido seria a administração da justiça. O segundo tipo seria a mera “aquisição, conversão, posse, utilização e transmissão de bens”, no qual a conduta típica ocorreria sem necessidade de “dissimulação” ou “ocultação”, sendo que o bem jurídico afetado seria a ordem econômica, a partir da afetação da livre concorrência dos agentes econômicos.

De acordo com Nestor Alcebíades Mendes Ximenes<sup>49</sup>, a Lei nº 9.613 de 1998 possui característica intervencionista, capaz de desestimular os lavadores de dinheiro internacionais de atuarem no Brasil. Todavia, o referido autor ressalta que o Brasil possui entraves técnicos e

<sup>48</sup> CORDERO, Isidoro Blanco *apud* BADARÓ; BOTTINI, **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais, p. 87.

<sup>49</sup> XIMENES, Nestor Alcebíades Mendes, A lavagem de dinheiro e os paraísos fiscais, **Revista Direito Hoje**, v. XIII, p. 50–54, 2018.

de ordem estrutural que dificultam o alcance de resultados positivos no combate à lavagem de dinheiro, criando uma imagem negativa do país no âmbito internacional.

Brevemente discutida a lavagem de dinheiro como conceito legal, ressalte-se que, no terceiro capítulo desta Dissertação, a amostra de dados do Sistema de Investigação de Movimentações Financeiras (SIMBA) não é restrita às investigações do crime de lavagem de dinheiro. A amostra utilizada abrange todas as investigações lançadas no SIMBA, a partir das quais será possível analisar a situação das investigações do crime de lavagem de dinheiro. Assim, ao realizar o cálculo do prazo médio e da mediana para acesso a dados bancários em investigações criminais federais, indiretamente, se testa a capacidade dos órgãos de persecução penal de investigar o cometimento dos atos de lavagem de dinheiro. Portanto, a amostra objeto de pesquisa não se restringe aos casos em que, expressamente, se investiga o crime de lavagem de dinheiro tal como tipificado na Lei nº 9.613 de 1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro), abrangendo todas as investigações federais registradas no SIMBA no período de 2010 a 2020.

#### **2.4. Crime de lavagem de dinheiro e bem jurídico protegido: crime contra a administração da justiça e a ordem econômica**

A indicação do bem jurídico protegido pelos delitos constitui elemento fundamental para delimitar a aplicação da norma penal. Ao definir o bem jurídico tutelado, é possível realizar a delimitação da tipicidade material da norma incriminadora, afastando a ocorrência de crime em condutas que, embora enquadráveis na descrição típica, não são passíveis de punição, por não lesarem, nem em tese, o bem jurídico protegido. Para o crime de lavagem de dinheiro, a definição do bem jurídico protegido guarda imediata aplicabilidade para solucionar questões jurídicas controvertidas, como a tipificação da autolavagem (*self laundering*); a autonomia do crime de lavagem de dinheiro em face da infração antecedente; bem como a tipificação do crime de lavagem no verbo típico “utilizar” previsto no Artigo 1º, § 2º, I, da Lei de Lavagem de Dinheiro.

Especificamente em relação ao bem jurídico protegido pelo crime de lavagem de dinheiro, é possível definir diversas correntes doutrinárias acerca do tema, destacando-se as que propõem 1) um bem jurídico protegido variável, a depender da infração antecedente; 2) a administração da justiça; 3) a ordem socioeconômica; e 4) a pluriofensividade, protegendo a administração da justiça e a ordem socioeconômica.

O primeiro dos entendimentos sustenta que o bem jurídico protegido pelo crime de lavagem de dinheiro será definido de acordo com a infração penal antecedente. Segundo essa

corrente de pensamento, ao tipificar o delito de lavagem, o legislador quis impedir que a renda obtida com o crime antecedente passasse a facilitar a ocorrência de novos crimes, reforçando a tutela do bem jurídico previamente afetado pela conduta antecedente à lavagem, a partir da repressão de condutas posteriores. Embora seja compreensível o surgimento desse raciocínio, principalmente no contexto da Convenção de Viena, que incriminava a conduta de lavagem de dinheiro para reprimir o tráfico de drogas, essa posição do bem jurídico variável não merece suporte diante dos atuais marcos normativos nacionais e internacionais sobre a lavagem, que apontam para uma progressiva autonomia da lavagem de dinheiro em relação ao crime antecedente<sup>50-51</sup>.

Para perceber a inadequação desse raciocínio basta analisar a situação dos lavadores de dinheiro profissionais, cuja atividade consiste em dissimular a origem ilícita de valores, muitas vezes sem sequer ter conhecimento do delito antecedente que originou os recursos a serem levados. Questiona-se: Como a conduta deste agente poderia violar o bem jurídico protegido pelo delito antecedente que sequer conhece? Portanto, a lavagem de dinheiro não consiste em uma continuidade de lesão ao bem jurídico do delito antecedente, mas representa uma lesão autônoma, desvinculada do delito antecedente<sup>52</sup>.

Caso fosse adotada essa corrente, seria legitimada a criminalização de uma conduta posterior sob o fundamento de uma lesão a um bem jurídico já atingido por uma conduta anterior. Tal situação poderia gerar uma dupla punição (*bis in idem*). Ainda que se entenda que a punição seria justificável em face de possível reinvestimento dos valores na atividade criminosa antecedente, também seria questionável sua punição, haja vista que estaríamos diante de uma punição em perspectiva por possíveis e incertos atos futuros, o que não se admite no direito penal subjetivo, pautado na culpabilidade. Ademais, o raciocínio de considerar o mesmo bem jurídico como protegido pelo crime de lavagem e pelo delito antecedente, inviabiliza a punição da autolavagem (*self laundering* ou *autoblanqueo*), a qual ocorre quando o agente lavador também comete o crime antecedente, sob pena de ocorrência de *bis in idem*. Por fim, a adoção desse entendimento também representaria uma violação ao princípio da proporcionalidade das penas, haja vista que a pena de lavagem e a pena do crime antecedente

---

<sup>50</sup> BRAGA, **Lavagem de dinheiro: fenomenologia, bem jurídico protegido e aspectos penais relevantes**, p. 71–73.

<sup>51</sup> TORRE, Ignacio Berdugo Gómez de la; CAPARRÓS, Eduardo A. Fabián, La emancipación del delito de blanqueo de capitales en el Derecho penal español, **Diario La Ley**, v. 7535, 2010.

<sup>52</sup> BRAGA, *op. cit.*, p. 74.

seriam puníveis em diferentes graus, mesmo protegendo o mesmo bem jurídico, diante da previsão de pena específica para o delito de lavagem na Lei nº 9.613 de 1998<sup>53</sup>.

De acordo com um segundo entendimento, defendido por boa parte da doutrina, o delito de lavagem tutelaria a administração da justiça, em sua função de averiguação, perseguição e punição dos crimes. Para os defensores desse entendimento, o delito de lavagem afetaria a atuação das autoridades competentes ao dificultar a identificação da origem ilícita dos bens lavados. Assim, a lavagem provocaria o desaparecimento dos rastros da criminalidade, dificultando a obtenção de provas e a recuperação do patrimônio desviado, funções próprias da atividade de persecução penal<sup>54</sup>. Com isso, a lavagem de dinheiro afetaria a administração da justiça em um sentido amplo, compreendendo o exercício da atividade jurisdicional propriamente dita, como também as demais instituições envolvidas na solução institucional de conflitos com a lei penal, bem como das autoridades encarregadas da apuração de fatos criminosos<sup>55</sup>.

A atividade de lavagem de dinheiro, ao “ocultar” ou “dissimular” a origem do dinheiro proveniente de atividades criminosas, dificulta ou até impede a atuação das atividades de natureza judicial voltadas à punição dos crimes antecedentes, afetando a administração da justiça. Entretanto, o fenômeno da lavagem de dinheiro é um fenômeno muito mais complexo do que essa corrente doutrinária consegue explicar. A lavagem é capaz de afetar o funcionamento da economia dos países, pois, segundo estimativas, chega a representar cerca de 2,7% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial<sup>56</sup>, o que aponta para uma profunda afetação da ordem socioeconômica mundial e, conseqüentemente, para a incompletude do entendimento que defende o bem jurídico protegido como o único afetado pela lavagem de dinheiro.

Quando se analisa o exemplo da Suíça, compreendem-se os motivos que levaram à restrição da administração da justiça como único bem jurídico protegido pela lavagem. A doutrina jurídica suíça aponta que o bem protegido pela lavagem consiste na administração da justiça nacional e internacional, por considerar que o sistema socioeconômico suíço não poderia ser afetado pela lavagem de dinheiro, em razão de ser um dos sistemas financeiros mais importantes do mundo, com alguns dos maiores bancos do mundo, bem como pelo fato de um terço da riqueza suíça ser proveniente de contas *offshore*, ou seja, aquelas que não pertencem a

---

<sup>53</sup> BADARÓ; BOTTINI, **Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais**, p. 78–80.

<sup>54</sup> BRAGA, **Lavagem de dinheiro: fenomenologia, bem jurídico protegido e aspectos penais relevantes**, p. 74–78.

<sup>55</sup> BADARÓ; BOTTINI, *op. cit.*, p. 81.

<sup>56</sup> UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC), **Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes**, p. 5.

empresas ou pessoas nacionais da suíça. Um dos motivos pelos quais a Suíça atrai muitos investimentos é justamente o rigoroso sigilo bancário helvético, que confere proteção à identidade dos reais possuidores das riquezas depositadas nos bancos suíços<sup>57</sup>.

Nesse contexto, a princípio, a lavagem de dinheiro não aparenta provocar uma grande ameaça ao sistema econômico suíço, pelo contrário, os ativos financeiros *offshore* são uma grande fonte de recursos para a Suíça. Assim, os fluxos ilícitos de capitais terminam por gerar um saldo positivo em termos puramente monetários para esse país. Fenômeno semelhante pode ser observado em outros grandes centros financeiros do mundo, que, por possuírem sistemas financeiros sólidos e moedas fortes acabam atraindo recursos ilícitos decorrentes de crimes de países subdesenvolvidos. Sob esse enfoque, a lavagem de dinheiro drena recursos de países mais pobres e instáveis em direção a países mais ricos e estáveis<sup>58</sup>.

Essa relação entre os fluxos ilícitos de capitais e o crime de lavagem de dinheiro foi alvo do item 16.4 da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), com a seguinte redação: “Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado”. O referido item encontra-se incluído no objetivo de desenvolvimento sustentável 16, também da Agenda 2030 da ONU, que consiste em “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis da Agenda 2030 para o desenvolvimento”<sup>59</sup>. Portanto, a lavagem de dinheiro representa um obstáculo ao direito ao desenvolvimento econômico e social, o que aponta que não apenas a administração de justiça é afetada por essa criminalidade.

A terceira corrente defende que o bem jurídico protegido pela lavagem de dinheiro seria a ordem socioeconômica. Mas em que consiste a ordem socioeconômica? Eros Roberto Grau atento à polissemia da expressão, aponta que o termo pode ser entendido sob um aspecto ontológico (mundo do ser), representando o modelo empírico de determinada economia concreta; bem como pode ser utilizado sob um aspecto deontológico (mundo do dever ser),

---

<sup>57</sup> BRAGA, Lavagem de dinheiro: fenomenologia, bem jurídico protegido e aspectos penais relevantes, p. 79–80.

<sup>58</sup> HERKENRATH, Marc, Illicit Financial Flows and their Developmental Impacts: An Overview, *Revue internationale de politique de développement*, v. 5.3, n. Graduate Institute Geneva, 2014.

<sup>59</sup> UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS., **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, Rio de Janeiro: UNIC Rio, 2015.

consistindo em parcela da ordem jurídica que se dedica a regular a ordem econômica do mundo do ser<sup>60</sup>.

No Artigo 170 da Constituição Federal, o termo “ordem socioeconômica” é utilizado no sentido ontológico, se referindo à ordem fática econômica, ou seja, à economia de fato: “Artigo 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios”. Segundo Eros Roberto Grau, a expressão ordem socioeconômica expressa no Artigo 170 da Constituição diz respeito ao modo de ser da economia brasileira, ou seja, representa o conjunto de relações econômicas. Entretanto, ao mesmo tempo que, no *caput* do Artigo 170, a expressão é utilizada no sentido fático, as normas que se seguem nos incisos do mesmo artigo apresentam diversas outras normas que compõem a parcela da ordem jurídica dedicada a regular as relações econômicas, ou seja, apresenta a ordem econômica no conceito normativo, ao prever, dentre outros princípios, a “propriedade privada”; a “função social da propriedade”; a “livre concorrência” e a “defesa do consumidor”<sup>61</sup>.

Nesse sentido, percebe-se que a ordem socioeconômica, em sentido amplo, seja sob o aspecto ontológico ou deontológico, representa um bem jurídico fortemente afetado pelo delito de lavagem de dinheiro. O prejuízo social e econômico causado pela lavagem de dinheiro causa efeitos nefastos nas relações base da economia, tendo em vista que os lavadores profissionais se utilizam de práticas lesivas ao mercado, a exemplo da concorrência desleal e do preço predatório, que afetam a livre concorrência, geram monopólios e terminam por prejudicar a “defesa da concorrência”<sup>62</sup>. De acordo com Romulo Rhemo Palitot Braga<sup>63</sup>, a lavagem de dinheiro provoca os seguintes prejuízos à ordem socioeconômica:

- a) Prejuízos ao consumidor, que é a parte mais vulnerável nas relações contratuais do mercado;
- b) Falta de manutenção de uma ordem de livre concorrência;
- c) Falsa realidade no mercado;
- d) Não se proporciona o necessário amparo dos interesses dos empresários que atuam com capital de origem lícita, que têm que financiá-los com custos do mercado;
- e) Beneficia as empresas criadas ou mantidas com capital de origem ilícita, garantindo uma posição privilegiadamente desigual no mercado<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> GRAU, Eros Roberto, **A ordem econômica na Constituição de 1988**, 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 67–69.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 65–67.

<sup>62</sup> BRAGA, **Lavagem de dinheiro: fenomenologia, bem jurídico protegido e aspectos penais relevantes**, p. 91.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 92–93.

<sup>64</sup> Não somente empresas se beneficiam de recursos resultantes de operações de lavagem de dinheiro. Alguns paraísos fiscais são exemplos de países, cuja economia como um todo se beneficia de recursos provenientes de operações com suspeita de lavagem de dinheiro, de forma que é possível dizer que a ordem econômica desses

Diante de todas essas considerações, percebe-se ser inegável que a ordem socioeconômica é impactada pelo delito da lavagem de dinheiro, sendo então um dos bens jurídicos protegidos com a criminalização da lavagem de dinheiro. Por outro lado, o objetivo 16.4 revela uma outra faceta cruel da lavagem de dinheiro que consiste em afetar mais fortemente os países subdesenvolvidos, drenando recursos necessários ao desenvolvimento, de forma que podemos falar que a lavagem de dinheiro viola também o direito ao desenvolvimento.

Os fluxos ilícitos de capitais decorrentes de crimes, principalmente da corrupção e da sonegação fiscal, representam um forte desafio para os países em desenvolvimento. A publicação “Draining development?” promovida pelo Banco Mundial, apresenta uma base teórica e empírica apontando para os efeitos nocivos dos fluxos ilícitos de capitais no desenvolvimento dos países. Esses fluxos ilícitos que, na realidade, são manifestações do fenômeno da lavagem de dinheiro, geram problemas aos países em desenvolvimento, afetando a habilidade dos governos de conduzir uma política econômica eficiente, seja fiscal ou monetária, tendo em vista que as organizações criminosas ganham poder econômico e político por meio do dinheiro ilícito, tendendo a fugir da tributação, bem como a retirar os recursos dos países em desenvolvimento em direção a países desenvolvidos, com moedas mais fortes e maior estabilidade<sup>65</sup>.

Fabiano Emídio também aponta esse efeito nocivo dos fluxos ilícitos de capitais, a quem chama de “economia sombria”, que drena recursos de países pobres e em desenvolvimento em direção a empresas *offshore* presentes em paraísos fiscais. Esses recursos drenados seriam imprescindíveis para promover a erradicação da pobreza, o investimento produtivo, bem como para a realização de obras de infraestrutura necessárias ao crescimento econômico dos países em desenvolvimento<sup>66</sup>.

A última corrente doutrinária exposta nesta Dissertação, que sustenta que a lavagem de dinheiro é um delito pluriofensivo, capaz de afetar tanto a ordem socioeconômica, como a administração da justiça, parece ser a mais acertada. Como visto, a lavagem de dinheiro é um delito muito complexo para ser resumido apenas ao bem jurídico da administração da justiça, diante dos efeitos extremamente nocivos desse crime para a sociedade e economia dos países. Essa característica especial e multifacetada do crime de lavagem de dinheiro também pode ser

---

países pode ser afetada positivamente por esses recursos ilícitos, o que torna ainda mais complexa a definição do bem jurídico tutelado pelo crime de lavagem de dinheiro.

<sup>65</sup> REUTER, Peter, **Draining development?**, Washington: The World Bank, 2012, p. 498–499.

<sup>66</sup> EMÍDIO, **Lavagem de dinheiro e paraísos fiscais: a captura da economia pelo crime organizado**, p. 118.

elencada como uma justificativa do estudo prático da lavagem de dinheiro no Brasil e no mundo.

### 3. ANÁLISE JURÍDICA DO SIGILO BANCÁRIO: IDAS E VINDAS DO INSTITUTO E FORMA DE ACESSO A DADOS BANCÁRIOS EM INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS

#### 3.1. Origem, conceito e fundamentos do sigilo bancário

A exata origem histórica do sigilo bancário não pode ser definida com precisão. Segundo Nelson Abrão<sup>1</sup>, o instituto surgiu em conjunto com as atividades bancárias, as quais, desde o início, eram marcadas pela discrição. Segundo o referido autor, como as operações bancárias são anteriores à própria existência da moeda, quando se realizavam *in natura*, poderia se dizer que o dever de guardar sigilo acerca das transações bancárias seria anterior à própria existência da moeda, remontando à antiguidade. Nelson Abrão cita ainda uma suposta referência ao sigilo bancário no Código de Hamurabi<sup>2</sup>.

Nessas conclusões, Nelson Abrão se baseou em referências doutrinárias de autores que buscam antecedentes do sigilo bancário na Antiguidade, em torno dos primeiros templos religiosos da história. Para essa corrente de pensamento, o caráter misterioso e oculto que norteava as atividades nesses templos teria resultado na discrição própria das atividades bancárias. Todavia, há uma outra corrente na doutrina que defende não ser possível falar do sigilo bancário, no sentido moderno do termo, antes da criação dos bancos de depósito e giro<sup>3</sup>.

A primeira aparição do instituto do sigilo bancário, no sentido moderno do termo, somente surgiu nas regras do Banco Ambrosiano de Milão, em 1593, as quais previam que o banqueiro que desrespeitasse o dever de sigilo sobre as operações bancárias perderia a licença. Em 1619, uma regra similar foi adotada pelo banco de Hamburgo e, posteriormente, o sigilo bancário foi se tornando cada vez mais comum nas instituições bancárias<sup>4</sup>.

Percebe-se, então, que o primeiro documento a regular o sigilo bancário foi um regulamento de um banco italiano. Assim, historicamente, pode-se dizer que não foi o Estado o criador do sigilo bancário, no sentido moderno do termo, tendo em vista que esse surgiu a partir do regulamento das próprias instituições financeiras<sup>5</sup>. Todavia, diante da

---

<sup>1</sup> Raymond Farhat apud ABRÃO, Nelson, **Direito Bancário**, 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. *E-book*.

<sup>2</sup> Sobre a referência ao Código de Hamurabi, Maria José Azaustre ressalta que as disposições desse antigo código de regras diziam respeito, na realidade, ao contrato de comissão, regulando a prova de entrega de fundos entre o comitente e o comissionário, e não propriamente ao sigilo bancário (FERNÁNDEZ, Maria José Azaustre, **El secreto bancario**, Barcelona: J. M. Bosh Editor, 2001, p. 58).

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 57–59.

<sup>4</sup> CAPITANI, Werner De, Banking Secrecy Today, **University of Pennsylvania Journal of International Law, Philadelphia**, v. 10, n. 1, p. 57–70, 1988, p. 58.

<sup>5</sup> A Itália protegeu de forma intensa o sigilo bancário. Durante a monarquia, por meio do Artigo 10 do *Regio decreto-legge* nº 375 de 1936, essa proteção chegou a ser quase absoluta, inclusive contra a Administração Pública. Por meio do Decreto Presidencial Italiano nº 600, de 1973, possibilitou-se o acesso a dados bancários pela

internacionalização das operações bancárias, surgiu a necessidade de intervenção de autoridades públicas para positivar a proteção ao sigilo bancário, sendo o Regulamento de Outubro de 1706, em Paris, o primeiro exemplo de norma estatal com previsão expressa do sigilo bancário nas atividades bancárias<sup>6</sup>. O Regulamento de Outubro de 1706 era um tipo de código que continha todos os estatutos e regras aplicáveis “aos conselheiros do rei, agentes de bancos, câmbio, comércio e finanças de Paris”<sup>7</sup>.

A despeito de ser um instituto jurídico antigo, a conceituação do sigilo bancário é uma tarefa bastante complexa. Primeiro porque o fundamento para a existência do sigilo bancário varia ao redor do mundo, havendo diversas justificativas para sua existência, a exemplo dos fundamentos dos usos e costumes, do contrato bancário, da responsabilidade extracontratual, da legislação ou da constituição, entre outras. Outro fator complicador para a delimitação de um conceito do sigilo bancário diz respeito à extensão objetiva do sigilo bancário, ou seja, o conjunto de informações protegidas pelo instituto, que podem variar de acordo com o direito interno de cada país<sup>8</sup>.

O sigilo bancário é um instituto jurídico marcado por duas facetas: sob o enfoque do cliente do sistema financeiro, pode ser considerado um direito; mas, pela perspectiva das instituições financeiras, seria um dever/obrigação de manutenção do segredo dos dados. Conciliando essas duas perspectivas do sigilo bancário, Raymond Farhat conceitua o sigilo bancário como:

a obrigação do banqueiro – a benefício do cliente – de não revelar certos fatos, atos, cifras ou outras informações de que teve conhecimento por ocasião do exercício de sua atividade bancária e notadamente aqueles que concernem a seu cliente, sob pena de sanções muito rigorosas, civis, penais ou disciplinares<sup>9</sup>.

Diante dessas considerações, podemos conceituar o sigilo bancário como o direito dos clientes de instituições financeiras e de terceiros que com eles transacionam de preservar o

---

administração fiscal em situações graves, mas, para isso, era necessário que o órgão fiscal demonstrasse a ocorrência de indícios de fraude, sendo o acesso sujeito a um duplo controle. Em 1982, as exigências para acesso a dados bancários por autoridades fazendárias foram relativizadas na Itália no contexto do combate à máfia italiana. Por fim, somente em 1991 foi excluída a necessidade de autorização de acesso a dados bancários pelos órgãos de controle. (LUZ, Andréa Oliveira Silva, **Sigilo bancário: acordos para troca de informações internacionais**, 1. ed. São Paulo: Almedina, 2019.).

<sup>6</sup> PEIXOTO, José Roberto da Cunha, **Sigilos bancário e fiscal: possibilidade de quebra pela Advocacia-Geral da União e limites**, in: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; GUIMARÃES, Vasco Branco (Orgs.), **Sigilos bancários e fiscal: homenagem ao jurista José Carlos Moreira Alves.**, 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

<sup>7</sup> CHINEN, Roberto Massao, **Sigilo Bancário e o Fisco**, Curitiba: Juruá Editora, 2005, p. 22.

<sup>8</sup> CARVALHO, Márcia Haydée Porto de, **Sigilo bancário no Brasil: limites, competência e condições para a sua quebra**, 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014, p. 15.

<sup>9</sup> Raymond Farhat apud ABRÃO, Nelson, **Direito Bancário**, 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. *E-book*.

sigilo dos seus dados bancários; direito este do qual decorre o dever das instituições financeiras de manter em segredo as informações bancárias de seus clientes e das partes que com eles transacionam, salvo nos casos de exceções legais devidamente fundamentadas.

O Artigo 1º, *caput*, da Lei Complementar nº 105 de 2001 apresenta o conceito legal de sigilo bancário no Brasil, focando no aspecto de dever legal com a seguinte disposição: “Art. 1º As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados”. Caso haja o descumprimento desse dever legal, o Artigo 10 da referida Lei Complementar prevê que “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”.

Ademais, o sigilo bancário possui um elemento subjetivo, representado pelos sujeitos da relação bancária, e um elemento objetivo, composto pelos dados protegidos pelo sigilo<sup>10</sup>. O elemento subjetivo é composto pelos sujeitos da relação bancária em sentido amplo, de um lado, os clientes possuem o direito a ver resguardadas suas informações financeiras; de outro lado, as instituições financeiras têm o dever de não revelar os dados bancários fora das hipóteses legais. No Brasil, o rol de entidades que são obrigados a manter o sigilo bancário é descrito no Artigo 1º, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 105 de 2001<sup>11</sup>, sendo os clientes destas instituições os destinatários do direito à manutenção de sigilo.

Por sua vez, a definição do aspecto objetivo do sigilo bancário é mais complexa, havendo diversos sistemas de delimitação, que são enumerados por Fernández<sup>12</sup> como: a) o sistema enumerativo: segundo o qual os dados protegidos pelo sigilo bancário são previstos expressamente; b) sistema de critérios distintos: conforme o qual os dados protegidos são

<sup>10</sup> FERNÁNDEZ, Maria José Azaustre. **El secreto bancario**. Barcelona: J. M. Bosh Editor, 2001. p. 33.

<sup>11</sup> Art. 1º As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.

§ 1º São consideradas instituições financeiras, para os efeitos desta Lei Complementar:

I – os bancos de qualquer espécie;

II – distribuidoras de valores mobiliários;

III – corretoras de câmbio e de valores mobiliários;

IV – sociedades de crédito, financiamento e investimentos;

V – sociedades de crédito imobiliário;

VI – administradoras de cartões de crédito;

VII – sociedades de arrendamento mercantil;

VIII – administradoras de mercado de balcão organizado;

IX – cooperativas de crédito;

X – associações de poupança e empréstimo;

XI – bolsas de valores e de mercadorias e futuros;

XII – entidades de liquidação e compensação;

XIII – outras sociedades que, em razão da natureza de suas operações, assim venham a ser consideradas pelo Conselho Monetário Nacional.

§ 2º As empresas de fomento comercial ou factoring, para os efeitos desta Lei Complementar, obedecerão às normas aplicáveis às instituições financeiras previstas no § 1º.

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 38.

subjetivos, baseados na vontade do cliente, ou objetivos, com fundamento na relação entre o banco e o cliente; e, por fim, c) sistema misto, a partir do qual se enumera uma série de dados cobertos pelo sigilo bancário, seguidos de uma cláusula geral, compreendendo uma série de informações também protegidas pelo sigilo. O Brasil aparenta utilizar o sistema misto, havendo previsão de uma cláusula geral de sigilo no Artigo 1º da Lei Complementar nº 105 de 2001.

Quanto ao fundamento jurídico do sigilo bancário, trata-se de tema bastante controvertido, o que ensejou o desenvolvimento de várias teorias para fundamentar a sua existência, as quais foram influenciadas pelo campo social, político e econômico<sup>13</sup>. A grande quantidade de teorias sobre o tema resulta, primeiramente, da inexistência de legislação expressa para tratar do tema na época em que as teorias foram criadas. No Brasil, por exemplo, a regulamentação legal expressa do sigilo bancário apenas surgiu em 1964, com a elaboração da Lei nº 4.595. Outro fator que influenciou o desenvolvimento de diversas teorias foi a quantidade de interesses envolvidos na temática, que fizeram com que o tema fosse polarizado entre óticas liberais e intervencionistas<sup>14</sup>.

De acordo com Márcia Haydée Porto de Carvalho<sup>15</sup>, as seguintes teorias jurídicas para fundamentar a existência do sigilo bancário merecem destaque: a) teoria contratualista; b) teoria consuetudinária; c) teoria da responsabilidade civil; d) teoria da boa-fé; e) teoria do segredo profissional; e, por fim, f) teoria da intimidade.

Conforme a teoria contratualista ou contratual, o dever de guarda do sigilo bancário surgiria como uma obrigação contratual explícita ou implícita, que liga o cliente à instituição financeira detentora dos dados. Essa teoria é criticada pela maioria dos autores espanhóis por não explicar com precisão a obrigação de segredo quando a relação entre cliente e instituição financeira não se concretiza.<sup>16</sup> Sérgio Covelo também critica a teoria contratualista no Brasil, em razão de não justificar o sigilo quando a relação contratual entre o titular dos dados bancários e a instituição financeiras não se concretiza, nem quando a relação jurídica se extingue ou é declarada nula, e, por fim, não justifica o sigilo bancário quanto aos terceiros estranhos à relação jurídica travada entre o cliente e o banco<sup>17</sup>. País historicamente reconhecido pelo rigor de seu sigilo bancário, a Suíça adotava a teoria contratualista até pelo menos 1934, sendo o sigilo bancário regulamentado, na época, por disposições do Código Civil e do Código de Obrigações

---

<sup>13</sup> MELLO FILHO, Álvaro, Dimensões jurídicas do sigilo bancário, **Revista do Tribunal Federal de Recursos**, v. 145, n. 1, p. 1–22, 1987, p. 13.

<sup>14</sup> CHINEN, Roberto Massao, **Sigilo Bancário e o Fisco**, Curitiba: Juruá Editora, 2005. p. 23–24.

<sup>15</sup> CARVALHO, **Sigilo bancário no Brasil: limites, competência e condições para a sua quebra**, p. 35–38.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>17</sup> COVELLO, Sergio Carlos, **O sigilo bancário: com particular enfoque na sua esfera civil**, 2. ed. São Paulo: Leud, 2001, p. 120–121.

desse país. O Tribunal Federal Suíço reafirmou diversas vezes a obrigação contratual das instituições bancárias, tendo decidido em 1930 que: “a obrigação do banqueiro constitui uma obrigação contratual implícita”<sup>18</sup>.

A teoria consuetudinária, por sua vez, sustenta que o sigilo bancário é um instituto que se fundamenta no costume tradicional e universal dos bancos de manterem segredo sobre as operações de seus clientes. Essa teoria encontra aceitação na Itália, já tendo sido reconhecida pela Corte de Cassação daquele país. Essa teoria é criticada, pois, ao deixar no âmbito privado a regulação do sigilo bancário, evitaria alterações do Estado na regulação do tema de acordo com as exigências sociais. Ademais, a teoria seria insuficiente por não ser capaz de deixar expresso os limites de aplicação do sigilo bancário<sup>19</sup>.

A teoria da responsabilidade civil, também conhecida como teoria delitual ou do ato ilícito, defende que o sigilo bancário se baseia na responsabilidade civil do banco em caso de revelação indevida dos dados financeiros de seus clientes. Nesse sentido, o sigilo bancário representaria um interesse do cliente que, uma vez desrespeitado, geraria um direito à indenização pelos danos eventualmente causados<sup>20</sup>. Contudo, essa teoria não se mostra adequada, pois a responsabilidade civil não é capaz de servir de fundamento para o sigilo bancário, sendo apenas uma consequência do descumprimento do dever de sigilo<sup>21</sup>.

Existe ainda a teoria da boa-fé, segundo a qual o sigilo bancário derivaria do dever de lisura e de boa-fé que os contratantes devem observar durante a vigência dos contratos. Para essa teoria, o dever de segredo derivaria da lisura inerente ao contrato bancário. Ocorre que a boa-fé não fundamenta a existência do sigilo bancário, haja vista que, além de ser uma mera variação da teoria contratual, não explica adequadamente a existência do sigilo bancário<sup>22</sup>.

De acordo com a teoria do segredo profissional, o profissional bancário estaria incluído entre as profissões com o dever legal de manter segredo sobre suas atividades, a exemplo do médico, do advogado e do contador. Essa teoria encontra aplicação na França, onde há expressa previsão de sanção para o descumprimento do sigilo profissional no Artigo 378 do Código Penal Francês, que seria aplicado aos banqueiros de acordo com a maioria da doutrina daquele país<sup>23</sup>. No entanto, essa teoria é criticada por tender a não punir adequadamente as instituições

---

<sup>18</sup> CHINEN, Roberto Massao, **Sigilo Bancário e o Fisco**, Curitiba: Juruá Editora, 2005. p. 24.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> CARVALHO, **Sigilo bancário no Brasil: limites, competência e condições para a sua quebra**, p. 34.

<sup>22</sup> CHINEN, *op. cit.*, p. 26–27.

<sup>23</sup> Entre os defensores da teoria do segredo profissional estaria Raymond Farhat.

financeiras, as quais, por serem pessoas jurídicas, não estão sujeitas, como regra, à sanção penal<sup>24</sup>.

Por fim, conforme a teoria da intimidade, o cliente, como titular do direito à privacidade, teria a pretensão de manter o segredo sobre as suas informações bancárias, que representariam um elemento integrante do seu aspecto íntimo. Como decorrência do direito à intimidade, as instituições financeiras e terceiros seriam impedidos de divulgar as atividades bancárias de seus clientes, sob pena de vulnerar aspectos pessoais dos clientes do sistema financeiro<sup>25</sup>.

A teoria da intimidade é adotada de forma majoritária pela doutrina brasileira como fundamento de existência do sigilo bancário, o qual se prestaria, então, a proteger o aspecto econômico da vida do cidadão<sup>26</sup>. Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada no sentido de que o sigilo bancário representa uma derivação do direito à intimidade e à vida privada<sup>27</sup>.

### 3.2 Marcos legais do sigilo bancário no Brasil

O sigilo bancário no Brasil somente recebeu regulamentação expressa na década de 1960, a partir do disposto no Artigo 38 da Lei nº 4.595 de 1964, o qual dispunha que “As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados”. Antes da existência da Lei nº 4.595 de 1964, diversas legislações regulamentaram indiretamente o dever de segredo das operações bancárias, cujo tema acabou sendo moldado a partir do desenvolvimento da doutrina e da jurisprudência<sup>28</sup>.

No Século XIX, o sigilo bancário gozava de eficácia quase absoluta no Brasil, o qual não poderia ser acessado nem por autoridades públicas, conforme o disposto no Artigo 17 do Código Comercial de 1850<sup>29</sup>. Somente era possível ao Poder Judiciário forçar a exibição de livros e documentos nos casos de requerimento de terceiro interessado na sucessão, comunhão

---

<sup>24</sup> CHINEN, Roberto Massao, **Sigilo Bancário e o Fisco**, Curitiba: Juruá Editora, 2005. p. 27.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>26</sup> CALABRICH, Bruno Freire de Carvalho; BARRETO, Pablo Coutinho, O sigilo de dados bancários no Brasil, ontem e hoje: entre o direito à intimidade e o dever de compartilhamento, **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA**, v. 30, n. 1, p. 55–77, 2020, p. 57.

<sup>27</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário nº 215301.

<sup>28</sup> CHINEN, *op. cit.*, p. 63–64.

<sup>29</sup> Art. 17 - Nenhuma autoridade, juízo ou tribunal, debaixo de pretexto algum, por mais especioso que seja, pode praticar ou ordenar alguma diligência para examinar se o comerciante arruma ou não devidamente seus livros de escrituração mercantil, ou neles tem cometido algum vício.

ou sociedade, administração ou gestão mercantil, bem como no caso de quebra do comerciante, na forma do Artigo 18 do Código Comercial de 1850<sup>30</sup>.

Esse sigilo bancário quase absoluto somente começou a ser flexibilizado na década de 1920, a partir de alterações legislativas que visavam aumentar o número de instrumentos à disposição das autoridades fazendárias encarregadas da cobrança de tributos<sup>31</sup>. Dessa forma, durante o Século XIX e início do Século XX, o Brasil constituía um verdadeiro paraíso fiscal.

A partir de alteração promovida pela Lei nº 4.230 de 1920 foi autorizada a instituição de imposto sobre a renda, bem como a regulamentação pela Administração Tributária acerca da cobrança e fiscalização desse tributo<sup>32</sup>. Com base na autorização legislativa, foi elaborado o Decreto nº 14.729/1921, que permitia às autoridades fazendárias buscar informações junto às inspetorias dos bancos para auxiliar na inscrição ou no lançamento do imposto de renda<sup>33</sup>.

Posteriormente, o Decreto nº 17.390 de 1926 estabeleceu a obrigação dos estabelecimentos bancários prestarem informações sobre rendimentos de capitais mobiliários, bem como, em casos concretos, permitia-se que a autoridade fiscal encarregada do lançamento do tributo sobre a renda buscasse dados de um contribuinte específico mediante solicitação especial. De outro lado, o Decreto nº 21.554 de 1932 estabeleceu a obrigação dos bancos de fornecerem dados de juros pagos ou creditados a particulares, desde que acima de determinado valor<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Art. 18 - A exibição judicial dos livros de escrituração comercial por inteiro, ou de balanços gerais de qualquer casa de comércio, só pode ser ordenada a favor dos interessados em gestão de sucessão, comunhão ou sociedade, administração ou gestão mercantil por conta de outrem, e em caso de quebra.

<sup>31</sup> CALABRICH; BARRETO, O sigilo de dados bancários no Brasil, ontem e hoje: entre o direito à intimidade e o dever de compartilhamento, p. 62.

<sup>32</sup> Art. 36. O Governo expedirá regulamento para a cobrança instituída por esta lei com relação aos lucros líquidos dos comerciantes, verificados em balanço, organizado nos termos da legislação commercial, observado o seguinte: a) para a cobrança no exercício de 1921, servirão de base os balanços que forem encerrados da data desta lei em diante, embora relativos a operações comerciais realizadas no decurso de 1920; b) ficam isentos do imposto sobre lucros do comércio e sobre a renda da indústria fabril os estabelecimentos comerciais e as indústrias cujo lucro anual não exceder de 10:000\$000; c) em o regulamento fixará o Governo a forma de arrecadação do imposto, podendo impor multas até 5:000\$000.

<sup>33</sup> Art. 43. Compete á fiscalização do imposto.

a) em geral, á Diretoria da Receita Publica do Tesouro Nacional;

b) á Recebedoria do Distrito Federal, nos casos sujeitos a sua jurisdição;

c) as Delegacias Fiscais, alfandegas, mesas de rendas e coletorias federais nos Estados;

d) as Camaras Syndicaes dos Corretores, aos tabelliães, Inspectoria de Seguros, á **Inspectoria de Bancos**, á Super-intendencia de Clubs, escrivães officiaes do registro de immoveis, **obrigados todos a fornecer ás repartições arrecadadoras os esclarecimentos que lhes forem solicitados para auxiliar a inscrição ou lançamento dos impostos;**

e) aos juizes e escrivães judiciaes na esphera de suas attribuições. (sic.)

<sup>34</sup> Art. 79. Substituir pelo seguinte:

Os estabelecimentos bancários prestarão, até 30 de junho, informação de todos os juros pagos ou creditados a particulares, que excederem de 1:000\$0 com as indicações do endereço da pessoa a que pertencem. As informações de juros inferiores a essa quantia só serão prestadas mediante exigência da autoridade fiscal, em casos concretos.

Calabrich e Barreto ressaltam que, nesse período, como as autorizações para acesso de dados bancários para cobrança do imposto de renda estavam previstas apenas em decretos, os contribuintes ainda podiam levantar a disposição do Artigo 17 do Código Comercial para se opor à pretensão de acesso a seus dados bancários para fins de lançamento de tributos. Essa tese defensiva só foi afastada a partir da elaboração do Decreto-Lei nº 1.168 de 1939, que, no seu art. 14<sup>35</sup>, permitiu o acesso dos fiscais aos livros comerciais, revogando expressamente o Artigo 17 do Código Comercial<sup>36</sup>.

Ainda no âmbito tributário, o Artigo 123 do Decreto-Lei nº 5.884 de 1943<sup>37</sup> e o Artigo 54 da Lei nº 3.470 de 1958<sup>38</sup> dispuseram, respectivamente, sobre a cobrança e fiscalização do imposto de renda, permitindo ao Fisco requisitar informações a todas as pessoas físicas e jurídicas, sob pena de multa; bem como requisitar dados de receitas e despesas das firmas e sociedades e a respeito de propriedades imobiliárias<sup>39</sup>.

Portanto, a partir dessas disposições normativas, passou-se a permitir à administração tributária o acesso a informações bancárias de contribuintes, para fins de fiscalização e lançamento de tributos, representando uma mudança no rigor do sigilo bancário quase absoluto decorrente da interpretação do Artigo 17 do Código de Comercial de 1850.

Finalmente, em 1964, foi elaborada a Lei nº 4.595 que, pela primeira vez, trouxe disposições expressas sobre a proteção do sigilo bancário no Brasil. A referida lei se prestou a regular o funcionamento do Sistema Financeiro Nacional e, no seu Artigo 38, dispôs o seguinte:

---

<sup>35</sup> Art. 14. Os peritos e funcionários do imposto de renda, mediante ordem escrita do diretor do Imposto e dos chefes de Secções nos Estados, poderão proceder a exame na escrita comercial dos contribuintes, para verificarem a exatidão de suas declarações e balanços.

§ 1º A recusa de exibição dos livros dará lugar à imposição, por aquelas autoridades, de multa de 5:000\$000 a 20:000\$000, promovendo-se, em seguida, a exibição judicial.

§ 2º Os infratores terão o prazo de 30 dias para se defenderem perante a autoridade administrativa de 1ª instância.

§ 3º Para os efeitos do presente artigo, fica revogado o disposto no art. 17 do Código Comercial.

<sup>36</sup> CALABRICH; BARRETO, O sigilo de dados bancários no Brasil, ontem e hoje: entre o direito à intimidade e o dever de compartilhamento, p. 62–63.

<sup>37</sup> Art. 123. Nenhuma pessoa física ou jurídica, contribuinte ou não, poderá eximir-se de fornecer, nos prazos marcados, as informações ou esclarecimentos solicitados pelas repartições do Imposto de Renda.

§ 1º Se a informação não for prestada, a autoridade fiscal competente cientificará desde logo o infrator de multa que lhe foi imposta, fixando novo prazo para o cumprimento da exigência.

§ 2º Se a exigência for novamente desatendida, o infrator ficará sujeito à Penalidade máxima, além, de outras medidas legais.

§ 3º Na hipótese prevista no parágrafo anterior, a autoridade fiscal competente, designará funcionários para colher a informação de que, carecer.

<sup>38</sup> Art 54. Nenhuma informação poderá ser dada sobre a situação fiscal e financeira dos contribuintes, sem que fique registrado, em processo regular, que se trata de requisição feita por magistrado no interesse da Justiça ou por chefes de repartições federais, diretores da Prefeitura do Distrito Federal e Secretários da Fazenda nos Estados, no interesse da administração pública.

Parágrafo único. As informações requisitadas pelos diretores da Prefeitura do Distrito Federal e Secretários da Fazenda Estadual somente poderão versar sobre a receita e despesa das firmas e sociedades, bem como a respeito de propriedades imobiliárias.

<sup>39</sup> CHINEN, Roberto Massao, **Sigilo Bancário e o Fisco**, Curitiba: Juruá Editora, 2005. p. 64–65.

Art. 38. As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados. (Vide Lei nº Lei 6.385, de 1976) (Revogado pela Lei Complementar nº 105, de 10.1.2001)

§ 1º As informações e esclarecimentos ordenados pelo Poder Judiciário, prestados pelo Banco Central da República do Brasil ou pelas instituições financeiras, e a exibição de livros e documentos em Juízo, se revestirão sempre do mesmo caráter sigiloso, só podendo a eles ter acesso as partes legítimas na causa, que deles não poderão servir-se para fins estranhos à mesma. (Revogado pela Lei Complementar nº 105, de 10.1.2001)

§ 2º O Banco Central da República do Brasil e as instituições financeiras públicas prestarão informações ao Poder Legislativo, podendo, havendo relevantes motivos, solicitar sejam mantidas em reserva ou sigilo. (Revogado pela Lei Complementar nº 105, de 10.1.2001)

§ 3º As Comissões Parlamentares de Inquérito, no exercício da competência constitucional e legal de ampla investigação (art. 53 da Constituição Federal e Lei nº 1579, de 18 de março de 1952), obterão as informações que necessitarem das instituições financeiras, inclusive através do Banco Central da República do Brasil. (Revogado pela Lei Complementar nº 105, de 10.1.2001)

§ 4º Os pedidos de informações a que se referem os §§ 2º e 3º, deste artigo, deverão ser aprovados pelo Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e, quando se tratar de Comissão Parlamentar de Inquérito, pela maioria absoluta de seus membros. (Revogado pela Lei Complementar nº 105, de 10.1.2001)

§ 5º Os agentes fiscais tributários do Ministério da Fazenda e dos Estados somente poderão proceder a exames de documentos, livros e registros de contas de depósitos, quando houver processo instaurado e os mesmos forem considerados indispensáveis pela autoridade competente. (Revogado pela Lei Complementar nº 105, de 10.1.2001)

§ 6º O disposto no parágrafo anterior se aplica igualmente à prestação de esclarecimentos e informes pelas instituições financeiras às autoridades fiscais, devendo sempre estas e os exames serem conservados em sigilo, não podendo ser utilizados senão reservadamente. (Revogado pela Lei Complementar nº 105, de 10.1.2001)

§ 7º A quebra do sigilo de que trata este artigo constitui crime e sujeita os responsáveis à pena de reclusão, de um a quatro anos, aplicando-se, no que couber, o Código Penal e o Código de Processo Penal, sem prejuízo de outras sanções cabíveis. (Revogado pela Lei Complementar nº 105, de 10.1.2001)

Diante da existência desse marco legal, restou expressamente protegido o sigilo bancário, constando ainda as hipóteses de acesso diretamente pelo Poder Público, que seria possível então aos seguintes órgãos públicos: a) Poder Judiciário (§ 1º); Poder Legislativo, por meio do Plenário da Câmara dos Deputados e ou Senado Federal ou de Comissão Parlamentar de Inquérito (§§ 2º, 3º e 4º); b) Poder Executivo: Ministério da Fazenda e dos Estados por meio de agentes fiscais tributários (§§ 5º e 6º). Ademais, o § 5º do dispositivo legal acima transcrito reforçou a proteção do sigilo bancário, criminalizando a conduta de violar o sigilo bancário fora das hipóteses legais.

Embora o texto acima pareça bastante claro, na época de sua publicação, surgiu grande divergência se seria possível o Fisco acessar diretamente dados bancários sem prévia autorização judicial. Grande parte da doutrina e da jurisprudência interpretaram o termo “processo” constante do § 5º como existência de “processo judicial”, o que, na visão dessa

corrente de pensamento, impossibilitaria o acesso do Fisco a dados bancários em procedimentos administrativos tributários.

Todavia, a tese do acesso direto pelo Fisco voltou a ganhar força com a elaboração do Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172 de 1966)<sup>40</sup>. Os Artigos 195 e 197 do CNT trataram de forma indireta do sigilo bancário, reforçando a possibilidade de as autoridades fazendárias obterem diretamente informações bancárias<sup>41</sup>.

Diante desses dispositivos normativos, o Supremo Tribunal Federal fixou entendimento no sentido de que as instituições financeiras não poderiam opor o sigilo bancário diante das autoridades fazendárias. Essa situação se manteve pelo menos até a elaboração da Constituição Federal de 1988, quando o tema foi novamente rediscutido, com idas e vindas<sup>42</sup>.

Posteriormente, a Lei nº 7.492 de 1986, que dispõe sobre crimes financeiros, no seu Artigo 38, incluiu o Ministério Público entre os legitimados para ter acesso a dados bancários sem necessidade de autorização judicial:

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.

Em artigo publicado em 1987, Álvaro Mello Filho<sup>43</sup>, ao tratar desse dispositivo legislativo, ressaltou que o Ministério Público não poderia mais, sob o fundamento de sigilo bancário, ser inibido de ter acesso a documentos e informações bancárias, até mesmo antes de iniciada qualquer ação penal. O referido autor ressalta ainda que o Ministério Público já era destinatário de dados bancários em comunicações de crimes, na forma do Artigo 4º da Lei nº

<sup>40</sup> CHINEN, Roberto Massao, **Sigilo Bancário e o Fisco**, Curitiba: Juruá Editora, 2005. p. 66.

<sup>41</sup> Art. 195. Para os efeitos da legislação tributária, não têm aplicação quaisquer disposições legais excludentes ou limitativas do direito de examinar mercadorias, livros, arquivos, documentos, papéis e efeitos comerciais ou fiscais, dos comerciantes industriais ou produtores, ou da obrigação destes de exhibi-los.

Parágrafo único. Os livros obrigatórios de escrituração comercial e fiscal e os comprovantes dos lançamentos neles efetuados serão conservados até que ocorra a prescrição dos créditos tributários decorrentes das operações a que se refiram.

Art. 197. Mediante intimação escrita, são obrigados a prestar à autoridade administrativa todas as informações de que disponham com relação aos bens, negócios ou atividades de terceiros:

(...)

II - os bancos, casas bancárias, Caixas Econômicas e demais instituições financeiras;

(...)

Parágrafo único. A obrigação prevista neste artigo não abrange a prestação de informações quanto a fatos sobre os quais o informante esteja legalmente obrigado a observar segredo em razão de cargo, ofício, função, ministério, atividade ou profissão.

<sup>42</sup> O histórico acerca da jurisprudência sobre o sigilo bancário é objeto do tópico 3.4 deste capítulo.

<sup>43</sup> MELLO FILHO, Álvaro. Dimensões jurídicas do sigilo bancário. **Revista do Tribunal Federal de Recursos**, v. 145, n. 1, p. 1–22, 1987. p. 22.

4.728 de 1965<sup>44</sup>. Posteriormente, a Lei nº 8.625 de 1993<sup>45</sup> e a Lei Complementar nº 75 de 1993<sup>46</sup> trouxeram dispositivos que reforçaram a possibilidade de acesso a dados sigilosos pelo Ministério Público.

Com base nesse panorama normativo, o Supremo Tribunal Federal foi provocado para definir se o Ministério Público Federal poderia ter acesso direto a dados bancários sem necessidade de autorização judicial prévia, tendo definido que, como regra, não cabe ao Ministério Público ter acesso a dados bancários, tendo o Excelso Tribunal firmado que: “somente autorização expressa da Constituição legitimaria o Ministério Público a promover, diretamente e sem a intervenção da autoridade judiciária, a quebra do sigilo bancário de qualquer pessoa”<sup>47</sup>, tendo em vista que o sigilo bancário seria espécie do direito da privacidade, o qual teria proteção constitucional na forma Artigo 5º, X, da Constituição Federal.

Posteriormente, veio a Lei Complementar nº 105 de 2001, cujo objeto é regular de forma extensa o sigilo bancário no Brasil. Essa lei complementar reforçou a possibilidade de a autoridade fazendária ter acesso a dados bancários<sup>48</sup>, entretanto, silenciou a respeito do acesso a dados bancários pelo Ministério Público, o que, na visão de Márcia Haydée Porto de

---

<sup>44</sup> Art. 4º No exercício de suas atribuições, o Banco Central poderá examinar os livros e documentos das instituições financeiras, sociedades, empresas e pessoas referidas no artigo anterior, as quais serão obrigadas a prestar as informações e os esclarecimentos solicitados pelo Banco Central.

§ 1º Nenhuma sanção será imposta pelo Banco Central, sem antes ter assinado prazo, não inferior a 30 (trinta) dias, ao interessado, para se manifestar, ressalvado o disposto no § 3º do art. 16 desta Lei.

§ 2º Quando, no exercício das suas atribuições, o Banco Central tomar conhecimento de crime definido em lei como de ação pública, oficiará ao Ministério Público para a instalação de inquérito policial.

<sup>45</sup> Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:

I – instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:

(...)

b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e do Município;

(...)

II – requisitar informações e documentos a entidades privadas, para instruir procedimentos ou processo em que officie.

(...)

§ 2º O membro do Ministério Público será responsável pelo uso indevido das informações e documentos que requisitar, inclusive nas hipóteses legais de sigilo.

<sup>46</sup> Art. 8º Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência:

(...)

§ 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.

<sup>47</sup> BRASIL, Recurso Extraordinário nº 215301.

<sup>48</sup> Art. 6º As autoridades e os agentes fiscais tributários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios somente poderão examinar documentos, livros e registros de instituições financeiras, inclusive os referentes a contas de depósitos e aplicações financeiras, quando houver processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso e tais exames sejam considerados indispensáveis pela autoridade administrativa competente.

Carvalho<sup>49</sup>, representou a revogação de dispositivos que possibilitariam, em tese, o acesso direto a dados bancários pelo Ministério Público. Todavia, Calabrich e Barreto<sup>50</sup> sugerem que a Lei Complementar nº 75 de 1993 ainda permanece em vigor na parte que permite ao Ministério Público o acesso direto a informações sigilosas, o que abrangeria dados bancários.

Sobre a possibilidade de acesso direto pelo Fisco, o Supremo Tribunal Federal no julgamento das Ação Diretas de Inconstitucionalidade nº 2390<sup>51</sup>, 2386, 2397 e do Recurso

<sup>49</sup> CARVALHO, **Sigilo bancário no Brasil: limites, competência e condições para a sua quebra**, p. 148.

<sup>50</sup> CALABRICH; BARRETO, O sigilo de dados bancários no Brasil, ontem e hoje: entre o direito à intimidade e o dever de compartilhamento, p. 74.

<sup>51</sup> O julgamento da ADI nº 2390 se encontra assim ementado: “EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Julgamento conjunto das ADI nº 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859. Normas federais relativas ao sigilo das operações de instituições financeiras. Decreto nº 4.545/2002. Exaurimento da eficácia. Perda parcial do objeto da ação direta nº 2.859. Expressão “do inquérito ou”, constante no § 4º do art. 1º, da Lei Complementar nº 105/2001. Acesso ao sigilo bancário nos autos do inquérito policial. Possibilidade. Precedentes. Art. 5º e 6º da Lei Complementar nº 105/2001 e seus decretos regulamentadores. Ausência de quebra de sigilo e de ofensa a direito fundamental. Confluência entre os deveres do contribuinte (o dever fundamental de pagar tributos) e os deveres do Fisco (o dever de bem tributar e fiscalizar). Compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em matéria de compartilhamento de informações bancárias. Art. 1º da Lei Complementar nº 104/2001. Ausência de quebra de sigilo. Art. 3º, § 3º, da LC 105/2001. Informações necessárias à defesa judicial da atuação do Fisco. Constitucionalidade dos preceitos impugnados. ADI nº 2.859. Ação que se conhece em parte e, na parte conhecida, é julgada improcedente. ADI nº 2.390, 2.386, 2.397. Ações conhecidas e julgadas improcedentes. 1. Julgamento conjunto das ADI nº 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859, que têm como núcleo comum de impugnação normas relativas ao fornecimento, pelas instituições financeiras, de informações bancárias de contribuintes à administração tributária. 2. Encontra-se exaurida a eficácia jurídico-normativa do Decreto nº 4.545/2002, visto que a Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, de que trata este decreto e que instituiu a CPMF, não está mais em vigência desde janeiro de 2008, conforme se depreende do art. 90, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. Por essa razão, houve parcial perda de objeto da ADI nº 2.859/DF, restando o pedido desta ação parcialmente prejudicado. Precedentes. 3. A expressão “do inquérito ou”, constante do § 4º do art. 1º da Lei Complementar nº 105/2001, refere-se à investigação criminal levada a efeito no inquérito policial, em cujo âmbito esta Suprema Corte admite o acesso ao sigilo bancário do investigado, quando presentes indícios de prática criminosa. Precedentes: AC 3.872/DF-AgR, Relator o Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe de 13/11/15; HC 125.585/PE-AgR, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 19/12/14; Inq 897-AgR, Relator o Ministro Francisco Rezek, Tribunal Pleno, DJ de 24/3/95. 4. Os artigos 5º e 6º da Lei Complementar nº 105/2001 e seus decretos regulamentares (Decretos nº 3.724, de 10 de janeiro de 2001, e nº 4.489, de 28 de novembro de 2009) consagram, de modo expresse, a permanência do sigilo das informações bancárias obtidas com espreque em seus comandos, não havendo neles autorização para a exposição ou circulação daqueles dados. Trata-se de uma transferência de dados sigilosos de um determinado portador, que tem o dever de sigilo, para outro, que mantém a obrigação de sigilo, permanecendo resguardadas a intimidade e a vida privada do correntista, exatamente como determina o art. 145, § 1º, da Constituição Federal. 5. A ordem constitucional instaurada em 1988 estabeleceu, dentre os objetivos da República Federativa do Brasil, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Para tanto, a Carta foi generosa na previsão de direitos individuais, sociais, econômicos e culturais para o cidadão. Ocorre que, correlatos a esses direitos, existem também deveres, cujo atendimento é, também, condição *sine qua non* para a realização do projeto de sociedade esculpido na Carta Federal. Dentre esses deveres, consta o dever fundamental de pagar tributos, visto que são eles que, majoritariamente, financiam as ações estatais voltadas à concretização dos direitos do cidadão. Nesse quadro, é preciso que se adotem mecanismos efetivos de combate à sonegação fiscal, sendo o instrumento fiscalizatório instituído nos arts. 5º e 6º da Lei Complementar nº 105/2001 de extrema significância nessa tarefa. 6. O Brasil se comprometeu, perante o G20 e o Fórum Global sobre Transparência e Intercâmbio de Informações para Fins Tributários (Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes), a cumprir os padrões internacionais de transparência e de troca de informações bancárias, estabelecidos com o fito de evitar o descumprimento de normas tributárias, assim como combater práticas criminosas. Não deve o Estado brasileiro prescindir do acesso automático aos dados bancários dos contribuintes por sua administração tributária, sob pena de descumprimento de seus compromissos internacionais. 7. O art. 1º da Lei Complementar 104/2001, no ponto em que insere o § 1º, inciso II, e o § 2º ao art. 198 do CTN, não determina

Extraordinário 601.314<sup>52</sup> fixou a tese no sentido da constitucionalidade do acesso direto a dados bancários pelas autoridades fazendárias, nas hipóteses previstas em lei.

### **3.3. Natureza jurídica do sigilo bancário: constitucional ou infraconstitucional, intimidade e vida privada**

No Brasil, de acordo com a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o sigilo bancário possui natureza de direito fundamental, cujo fundamento se finca na inviolabilidade da vida privada, honra e imagem das pessoas (Artigo 5º, incisos X e XII, da Constituição

---

quebra de sigilo, mas transferência de informações sigilosas no âmbito da Administração Pública. Outrossim, a previsão vai ao encontro de outros comandos legais já amplamente consolidados em nosso ordenamento jurídico que permitem o acesso da Administração Pública à relação de bens, renda e patrimônio de determinados indivíduos. 8. À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, órgão da Advocacia-Geral da União, caberá a defesa da atuação do Fisco em âmbito judicial, sendo, para tanto, necessário o conhecimento dos dados e informações embasadores do ato por ela defendido. Resulta, portanto, legítima a previsão constante do art. 3º, § 3º, da LC 105/2001. 9. Ação direta de inconstitucionalidade nº 2.859/DF conhecida parcialmente e, na parte conhecida, julgada improcedente. Ações diretas de inconstitucionalidade nº 2390, 2397, e 2386 conhecidas e julgadas improcedentes. Ressalva em relação aos Estados e Municípios, que somente poderão obter as informações de que trata o art. 6º da Lei Complementar nº 105/2001 quando a matéria estiver devidamente regulamentada, de maneira análoga ao Decreto federal nº 3.724/2001, de modo a resguardar as garantias processuais do contribuinte, na forma preconizada pela Lei nº 9.784/99, e o sigilo dos seus dados bancários.” [BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2390-DF].

<sup>52</sup> O julgamento do Recurso Extraordinário 601314 se encontra assim ementado: “RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. DIREITO AO SIGILO BANCÁRIO. DEVER DE PAGAR IMPOSTOS. REQUISIÇÃO DE INFORMAÇÃO DA RECEITA FEDERAL ÀS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. ART. 6º DA LEI COMPLEMENTAR 105/01. MECANISMOS FISCALIZATÓRIOS. APURAÇÃO DE CRÉDITOS RELATIVOS A TRIBUTOS DISTINTOS DA CPMF. PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE DA NORMA TRIBUTÁRIA. LEI 10.174/01. 1. O litígio constitucional posto se traduz em um confronto entre o direito ao sigilo bancário e o dever de pagar tributos, ambos referidos a um mesmo cidadão e de caráter constituinte no que se refere à comunidade política, à luz da finalidade precípua da tributação de realizar a igualdade em seu duplo compromisso, a autonomia individual e o autogoverno coletivo. 2. Do ponto de vista da autonomia individual, o sigilo bancário é uma das expressões do direito de personalidade que se traduz em ter suas atividades e informações bancárias livres de ingerências ou ofensas, qualificadas como arbitrárias ou ilegais, de quem quer que seja, inclusive do Estado ou da própria instituição financeira. 3. Entende-se que a igualdade é satisfeita no plano do autogoverno coletivo por meio do pagamento de tributos, na medida da capacidade contributiva do contribuinte, por sua vez vinculado a um Estado soberano comprometido com a satisfação das necessidades coletivas de seu Povo. 4. Verifica-se que o Poder Legislativo não desbordou dos parâmetros constitucionais, ao exercer sua relativa liberdade de conformação da ordem jurídica, na medida em que estabeleceu requisitos objetivos para a requisição de informação pela Administração Tributária às instituições financeiras, assim como manteve o sigilo dos dados a respeito das transações financeiras do contribuinte, observando-se um traslado do dever de sigilo da esfera bancária para a fiscal. 5. A alteração na ordem jurídica promovida pela Lei 10.174/01 não atrai a aplicação do princípio da irretroatividade das leis tributárias, uma vez que aquela se encerra na atribuição de competência administrativa à Secretaria da Receita Federal, o que evidencia o caráter instrumental da norma em questão. Aplica-se, portanto, o artigo 144, §1º, do Código Tributário Nacional. 6. Fixação de tese em relação ao item “a” do Tema 225 da sistemática da repercussão geral: “O art. 6º da Lei Complementar 105/01 não ofende o direito ao sigilo bancário, pois realiza a igualdade em relação aos cidadãos, por meio do princípio da capacidade contributiva, bem como estabelece requisitos objetivos e o traslado do dever de sigilo da esfera bancária para a fiscal”. 7. Fixação de tese em relação ao item “b” do Tema 225 da sistemática da repercussão geral: “A Lei 10.174/01 não atrai a aplicação do princípio da irretroatividade das leis tributárias, tendo em vista o caráter instrumental da norma, nos termos do artigo 144, §1º, do CTN”. 8. Recurso extraordinário a que se nega provimento.” [BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 601314].

Federal)<sup>53</sup>. A doutrina majoritária no Brasil também se posiciona no sentido de que o sigilo bancário possui natureza constitucional.

De acordo com Ives Gandra Martins, o sigilo bancário possuiria nível de verdadeira cláusula pétrea, sendo protegido até mesmo de alterações por meio de emenda constitucional. Na visão deste autor, ao colocar o sigilo bancário nos incisos X e XII do Artigo 5º da Constituição Federal, o constituinte teria incluído o sigilo bancário nas hipóteses alcançadas pelo Artigo 60, § 4º, inciso IV da Carta Magna<sup>54</sup>.

Aparentando discordar de Ives Gandra Martins, Tércio Sampaio Ferraz Júnior aduz que “o sigilo bancário, embora tenha a ver com a privacidade, não conhece subsunção imediata na Constituição, embora esta, tendo em vista a inviolabilidade do direito à privacidade, exija do legislador a máxima cautela com a publicidade de relações privadas”<sup>55</sup>. Assim, para Tércio Sampaio, embora possa ser interpretado com base nos direitos constitucionais à intimidade e à privacidade, o sigilo bancário não encontraria expressa previsão constitucional.

É bom ressaltar que o inciso XI do Artigo 5º da Constituição Federal protege a comunicação de dados, e não os dados em si mesmo considerados. Ou seja, o referido dispositivo constitucional não se presta a regular expressamente o sigilo de dados, mas o sigilo do meio de comunicação pelo qual se propagam os dados. Dessa forma, a inviolabilidade da comunicação de dados apenas “protege esta comunicação durante o momento em que ela está ocorrendo, sendo vedada a interceptação neste instante”<sup>56</sup>. Nesses termos, o sigilo do dado não é protegido, nos termos do inciso XI do Artigo 5º da Constituição Federal, por si próprio, mas em decorrência do seu conteúdo relacionado à intimidade e à vida privada<sup>57</sup>. Por outro lado, no âmbito infraconstitucional, o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965 de 2014) no seu Artigo 7º, III, passou a prever a proteção legal das comunicações armazenados, independentemente de seu conteúdo, de forma que seria desimportante analisar se a comunicação afetaria ou não a vida privada ou a intimidade:

<sup>53</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Recurso Extraordinário nº 215301**.

<sup>54</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva, Sigilo bancário e privacidade, *in*: **Sigilos bancários e fiscal: homenagem ao jurista José Carlos Moreira Alves**, 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

<sup>55</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Sigilo bancário**. Disponível em: <http://www.terciosampaioferrazjr.com.br/?q=/publicacoes-cientificas/98>. Acesso em: 22 out. 2019.

<sup>56</sup> SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes, Sigilos Bancário e fiscal em face da administração tributária e do Ministério Público, *in*: **Sigilos bancário e fiscal: homenagem ao jurista José Carlos Moreira Alves**, 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

<sup>57</sup> Tanto é assim que o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência no sentido de inexistir sigilo bancário em relação aos dados bancários envolvendo recursos provenientes de entes públicos (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança nº 21729**).

Art. 7º O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania, e ao usuário são assegurados os seguintes direitos:

(...)

III - inviolabilidade e sigilo de suas comunicações privadas armazenadas, salvo por ordem judicial.

Embora possa haver um preconceito em torno do sigilo bancário, no sentido de que seria uma espécie de *bunker* por meio do qual se esconderia dinheiro ilícito objeto de lavagem de dinheiro, antes de tomar posição sobre o tema é preciso entender que esse instituto foi regulamentado e desenvolvido na Europa, local onde o sigilo bancário possuiu grande importância, notadamente, diante da existência de regimes autoritários durante o Século XX. Por exemplo, há uma versão que relaciona o rigor do sigilo bancário suíço como consequência da tentativa da Suíça de impedir o regime nazista de obter dados bancários de judeus alemães. A Suíça teria se negado a fornecer esses dados bancários aos nazistas, mesmo com a existência de autorizações escritas dos titulares das contas, tendo em vista que esses documentos eram obtidos de maneira forçada<sup>58</sup>.

Ressalte-se que o regime nazista chegou a criminalizar o financiamento a pessoas ou grupos de pessoas ligadas a ideias consideradas comunistas. Nessa criminalização, chegou-se a punir até a ajuda financeira dada a familiares que os nazistas consideravam ligados ao comunismo<sup>59</sup>. Em um regime totalitário, como o nazista, o sigilo bancário possui enorme importância, protegendo o cidadão contra a devassa do Estado na vida privada e na intimidade. Porém, em ambientes democráticos, fora de regimes totalitários, o sigilo bancário perante o Estado também se justifica?

Sobre o tema, o Sociólogo Suíço Jean Ziegler, entende que: “Num Estado de Direito, o sigilo protege apenas a sonegação. (...) Quando se vive em um país democrático e há meios de coibir excessos de poder, o sigilo bancário é totalmente ilegítimo”. Zaffaroni aparenta discordar desse pensamento, na medida em que demonstra preocupação com o grande poder de vigilância dos Estados Democráticos atuais, que chegaria a ser superior ao de regimes totalitários no período entre as duas guerras mundiais<sup>60</sup>.

Como exposto no tópico anterior, a maioria da doutrina e da jurisprudência adotam a teoria da intimidade como fundamento jurídico de existência do sigilo bancário. Ocorre que o direito à intimidade é de conceituação complexa, haja vista que seu conteúdo é variável

<sup>58</sup> CAPITANI, Werner De. Banking Secrecy Today. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Philadelphia, v. 10, n. 1, p. 57–70, 1988. p. 58–60.

<sup>59</sup> MÜLLER, Ingo, *Los Juristas del Horror: La “Justicia” de Hitler - el pasado que alemania no puede dejar atrás*, Caracas: Actum, 2006.

<sup>60</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Globalización y crimen organizado. In: *Primera Conferencia Mundial de Derecho Penal*. Guadalajara: Asociación Internacional de Derecho Penal, 2007. p. 11.

conforme o momento, o lugar e as pessoas envolvidas. De acordo com Greco e Palitot Braga<sup>61</sup>, a reserva íntima, representada por aquilo que o ser humano almeja ser protegido do conhecimento das demais pessoas, apresenta uma natureza variável, não podendo ser contida em conceitos genéricos e predeterminados, de forma que o direito à intimidade é compreendido como “(...) aquela porção, inerente ao nosso direito de personalidade, que compete única e exclusivamente a nós e que deve, de acordo com nossa vontade, ser subtraída do conhecimento público”.

Segundo Tércio Sampaio Ferraz Júnior, a intimidade seria o conjunto de informações que a pessoa mantém para si, que conformam a personalidade, sendo representados por “dados de foro íntimo, expressões de autoestima, avaliações personalíssimas com respeito a outros, pudores, enfim, dados que, quando constantes de processos comunicativos, exigem do receptor extrema lealdade e alta confiança”<sup>62</sup>. Caso esses dados sejam violados, a personalidade íntima do sujeito seria afetada e sua consciência psíquica quebrada, sendo destroçada a integridade moral do sujeito<sup>63</sup>. Nesse contexto, pode-se dizer que os dados bancários integrariam a intimidade do sujeito?

Segundo Moacir Machado Silva<sup>64</sup>, os dados bancários, em certos casos, podem revelar aspectos da vida privada, a exemplo de pagamentos realizados com especialidades médicas para tratamento de determinada enfermidade, ou nos casos de despesas com pessoa de relação afetiva íntima, sobre a qual não se deseja dar publicidade. Entretanto, nem sempre as operações bancárias estariam abrangidas pela privacidade, na forma do Artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal, sendo exemplos de dados não abrangidos pela intimidade, por exemplo, aqueles relacionados à compra de bens imóveis, ao financiamento imobiliário, ou de financiamentos públicos para o desenvolvimento de atividades produtivas<sup>65</sup>.

De outro lado, Tércio Sampaio Ferraz Júnior ressalta que, embora as relações que envolvem instituições financeiras e seus clientes, a exemplo de créditos concedidos, débitos contraídos, ordens dadas e executadas, saldos consumidos, dentre outros, componham um universo no âmbito privado, isso “não induz, por necessidade estritamente formal (relação lógica de género/espécie), ao terreno constitucional da privacidade. Afinal, nem tudo que

<sup>61</sup> BRAGA, Romulo Rhemo Palitot; GRECO, Rogério, Da principiologia penal ao direito à intimidade como garantia constitucional, **Revista Direito e Desenvolvimento**, v. 4, n. 2, p. 142–165.

<sup>62</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio, Sigilo bancário: privacidade e liberdade, in: **Sigilos bancários e fiscal: homenagem ao jurista José Carlos Moreira Alves**, 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. *E-book*.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> Posição externada na condição de Vice-Procurador Geral da República no julgamento do Mandado de Segurança no 21729-DF pelo Supremo Tribunal Federal.

<sup>65</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança nº 21729**, p. 118–119.

compõe o âmbito privado pertence ao âmbito da privacidade”<sup>66</sup>. Assim, a operação bancária pode ter, portanto, repercussão no plano da privacidade, como o caso de uma conta bancária mantida em nome de filho publicamente não reconhecido e que, por algum motivo, deseja-se manter em sigilo<sup>67</sup>. Entretanto, nem sempre o dado bancário revelará aspecto íntimo.

Recentemente, a Emenda Constitucional nº 115 de 10 de fevereiro de 2022 representou um marco importante na proteção dos dados pessoais, incluindo expressamente o direito à proteção de dados pessoais no rol de direitos e garantias fundamentais, conforme inciso LXXIX do Artigo 5º da Constituição Federal, o qual dispões que “é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais.” A Emenda Constitucional nº 115 de 2022 também definiu a competência privativa da União para legislar a respeito de proteção e tratamento dos dados pessoais. A estrutura da redação do recém-criado inciso LXXIX revela que a proteção aos dados pessoais se tornou um direito fundamental protegido por uma norma de eficácia contida, de forma que, embora possua eficácia imediata, o âmbito de proteção do referido direito pode ser reduzido nos termos da lei.

A definição infraconstitucional de dados pessoais encontra-se prevista no Artigo 5º, I, da Lei nº 13.709 de 2018, como toda “informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável”<sup>68</sup>. A referida lei, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), definiu também os dados pessoais sensíveis como espécie de dado pessoal que gozaria de uma maior proteção. O Artigo 5º, II, da LGPD define dados pessoais sensíveis como:

dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural.

Diante dessas definições normativas, conclui-se que os dados bancários de pessoas físicas são considerados espécie de dados pessoais, pois representam informações relacionadas a pessoa natural identificada ou identificável. Assim, conclui-se que os dados bancários são protegidos constitucionalmente, na forma da lei. Entretanto, a regulação de dados bancários envolve o Sistema Financeiro Nacional, matéria sujeita à reserva de lei complementar, na forma do Artigo 192 da Constituição Federal<sup>69</sup>. Portanto, o sigilo bancário, como instrumento de

<sup>66</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio, Sigilo bancário: privacidade e liberdade, in: **Sigilos bancários e fiscal: homenagem ao jurista José Carlos Moreira Alves**, 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. *E-book*.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Antes da LGPD, a Lei do Marco Civil da Internet já previa a proteção dos dados pessoais como princípio, na forma do seu Artigo 3º, inciso III: “Art. 3º A disciplina do uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios: (...) III - proteção dos dados pessoais, na forma da lei.”

<sup>69</sup> Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de

proteção de dados bancários, passou a possuir base constitucional, cujo âmbito de proteção pode ser definido com base em lei complementar.

Ao regular o tema da proteção de dados bancários na Lei Complementar nº 105 de 2001, o legislador brasileiro optou por preservar o sigilo das operações bancárias de forma ampla, com o estabelecimento de algumas exceções, o que está adequado ao atual tratamento constitucional do tema no Artigo 5º, LXXIX, da Constituição Federal. Portanto, a proteção aos dados bancários passou a ser um direito constitucional protegido por norma de eficácia contida, cujo âmbito protetivo poderá variar de acordo com o tratamento legal do tema.

No tópico seguinte, será abordada a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o sigilo bancário, oportunidade em que será possível aprofundar o tema da natureza constitucional ou legal do sigilo bancário, bem como analisar se o instituto constitui cláusula de reserva jurisdicional.

### 3.4. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e o sigilo bancário moderado

De acordo com Nelson Abrão, existem três sistemas diversos de proteção ao sigilo bancário no mundo, os quais podem ser relacionados também a três grupos de países: a) os países de origem anglo-saxã, nos quais o sigilo bancário não encontra amparo; b) os países da Europa continental, nos quais o sigilo bancário é reconhecido por vários diplomas legais que reconhecem o segredo profissional; e c) Suíça e Líbano: no qual se fala de sigilo bancário reforçado<sup>70</sup>.

Marcos Torres Cavalcante<sup>71</sup>, por sua vez, classifica os sistemas jurídicos de proteção do sigilo bancário nos países da seguinte forma: a) sigilo absoluto: não há possibilidade de acesso a dados bancários, circunstância relacionada aos paraísos fiscais; b) sigilo reforçado: onde a proteção do sigilo bancário apenas é excepcionada em poucas hipóteses, sendo a Suíça e a Áustria exemplos de países com esse tipo de sistema; e c) sigilo moderado: onde há proteção do sigilo bancário por norma constitucional, implícita ou explícita, regulamentada por norma legal, especificando diversas hipóteses em que se excepciona o sigilo bancário.

---

crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

<sup>70</sup> Raymond Farhat apud ABRÃO, Nelson, **Direito Bancário**, 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. *E-book*.

<sup>71</sup> CAVALCANTE, Marcos Torres. O direito ao sigilo bancário e sua relativização frente à administração tributária brasileira. 2007. 184 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2007 apud CALABRICH; BARRETO, O sigilo de dados bancários no Brasil, ontem e hoje: entre o direito à intimidade e o dever de compartilhamento, p. 60-61.

Como visto no tópico 3.2, durante a vigência apenas do Código Comercial de 1850, antes das legislações posteriores que abrandaram o seu rigor, o Brasil possuía um sigilo bancário absoluto, não sendo permitido ao Estado o acesso a dados bancários. Ocorre que diversas legislações surgiram, a exemplo do Decreto-Lei nº 1.168 de 1939, Decreto-Lei nº 5.884 de 1943, e Lei nº 3.470 de 1958, que permitiram o acesso a dados bancários por parte do Fisco. Ademais, a Lei nº 4.595 de 1964, que regulamentou expressamente o sigilo bancário, permitiu o acesso a dados bancários em diversas hipóteses, a exemplo do acesso para fins de lançamento de tributos e para investigação criminal. A partir dessa fase, o Brasil passou a deter um regime de sigilo bancário moderado, sendo permitido o acesso com decisão judicial ou sem decisão judicial, de acordo com a autorização legislativa vigente.

Considerando o recurso de pesquisa de jurisprudência disponibilizado pelo Supremo Tribunal Federal, o acórdão mais antigo localizado utilizando o critério de busca “sigilo bancário” na base de dados do STF é o do Recurso em Mandado de Segurança nº 9057<sup>72</sup>, julgado em 1961. Esse mandado de segurança foi impetrado por um banco contra uma decisão judicial que ordenava a exibição de ficha de cadastro de uma instituição financeira em processo de natureza cível<sup>73</sup>. Nesse julgamento, o STF entendeu não ser cabível a exibição de cadastro bancário de terceiros, estranhos à lide, mesmo existindo decisão judicial determinando a disponibilização dos dados pelo banco. Entre os fundamentos do acórdão, há menção expressa de que o sigilo bancário é relativo, podendo ser excepcionado em casos de investigações criminais, o que evidencia a posição do Brasil como um sistema de sigilo moderado desde essa época.

O segundo acórdão mais antigo que surge na busca é o do Recurso em Mandado de Segurança nº 15.925<sup>74</sup>, julgado em 1966, no qual o Supremo Tribunal Federal reconheceu a possibilidade de agentes do imposto de renda terem acesso a dados bancários, sem necessidade de decisão judicial prévia, tendo em vista que os agentes do Fisco estariam obrigados a manter o sigilo sobre os dados bancários, não podendo divulgá-los, na forma dos artigos 200 e 201 do

---

<sup>72</sup> SIGILO BANCARIO. PERICIA. QUESITOS. O CADASTRO DO BANCO E EXCLUIDO DO EXAME DOS PERITOS, QUE DEVEM SE LIMITAR AOS NEGOCIOS DAS PARTES EM LITIGIO, NÃO TENDO O PODER DE EXAMINAR, NA PERICIA, QUAISQUER OUTROS DADOS OU LANCAMENTOS ESTRANHOS AO OBJETO DO LITIGIO. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Recurso em Mandado de Segurança nº 9057**)

<sup>73</sup> Ressalte-se que há decisões anteriores do Supremo Tribunal Federal, a exemplo do Mandado de Segurança nº 1047, porém, essas decisões não estão indexadas no recurso de busca.

<sup>74</sup> SIGILO BANCARIO. AGENTES DO IMPOSTO DE RENDA. AÇÃO FISCAL NOS BANCOS. RECURSO NÃO PROVIDO. (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Recurso em Mandado de Segurança nº 15925**)

Decreto nº 4.437 de 1959<sup>75</sup>. No terceiro acórdão mais antigo, referente ao Agravo de Instrumento nº 40.883<sup>76</sup> do antigo Estado da Guanabara, julgado em 1967, o STF não permitiu o acesso a dados bancários diretamente pelas autoridades fazendárias, haja vista que os fatos tributários diziam respeito a um período anterior à lei autorizativa de acesso por parte do Fisco.

O quarto acórdão mais antigo é o do Recurso Extraordinário nº 71.640<sup>77</sup>, julgado em 1971, já após a entrada em vigor do Código Tributário Nacional, que data de 1966, no qual o Supremo Tribunal Federal reconheceu novamente que o sigilo bancário não é absoluto, sendo possível ao Fisco ter acesso a dados bancários sem necessidade de decisão judicial autorizativa prévia. Portanto, nesse julgamento, o STF reforça o sistema moderado, sendo admitido o acesso pelo Fisco a dados bancários, cenário que se mantém na jurisprudência até a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando o tema voltou a ser controvertido<sup>78</sup>.

O quinto acórdão mais antigo é o do Recurso Extraordinário 82700<sup>79</sup>, julgado em 1975. Esse caso dizia respeito à possibilidade de oposição de sigilo bancário em caso de requerimento de certidão de autarquia bancária, quando a parte requerente da certidão não especifica a finalidade da expedição do documento. O sexto acórdão mais antigo é o do Agravo de Instrumento nº 115469<sup>80</sup>, julgado em 1986, que não foi conhecido pelo Supremo Tribunal Federal, em razão da necessidade de revolvimento de fatos e provas.

O sétimo acórdão e último na linha cronológica de pesquisa anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 é o referente ao julgamento do Recurso em Habeas Corpus nº

---

<sup>75</sup> CALABRICH; BARRETO, O sigilo de dados bancários no Brasil, ontem e hoje: entre o direito à intimidade e o dever de compartilhamento, p. 63.

<sup>76</sup> PROCEDIMENTO FISCAL. SIGILO BANCARIO. APLICAÇÃO DA LEI VIGENTE AO TEMPO DO PROCEDIMENTO. AGRAVO DESPROVIDO. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Agravo de Instrumento nº 40883**)

<sup>77</sup> SIGILO BANCARIO. AS DECISÕES NA INSTÂNCIA ORDINARIA ENTENDERAM QUE EM FACE DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL O SEGREDO BANCARIO NÃO É ABSOLUTO. RAZOAVEL INTELIGENCIA DO DIREITO POSITIVO FEDERAL, NÃO HAVENDO OFENSA AO DISPOSTO NO ART. 153 PAR. 2, DA LEI MAGNA, NEM TÃO POUCA NEGATIVA DE VIGENCIA DO ART. 144 DO CÓDIGO CIVIL. O OBJETIVO DO WRIT ERA AFASTAR A EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE FICHAS CONTABEIS, AO FUNDAMENTO DE VIOLAÇÃO DE SIGILO BANCARIO. INOCORRENCIA DE DISSIDIO JURISPRUDENCIAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO CONHECIDO. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Recurso Extraordinário nº 71640**)

<sup>78</sup> CALABRICH; BARRETO, *op. cit.*, p. 65.

<sup>79</sup> DIREITO A OBTENÇÃO DE CERTIDOES (ART. 153, PAR. 35 DA CONSTITUIÇÃO). CASO EM QUE, CONSIDERADA A INDOLE DA AUTARQUIA, A NEGATIVA TINHA APOIO NA GARANTIA DO SIGILO BANCARIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO CONHECIDO. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Recurso Extraordinário nº 82700**)

<sup>80</sup> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INDEFERIMENTO. REEXAME DE PROVAS. NÃO LOGRA VIABILIDADE O RECURSO EXTRAORDINÁRIO SE O SUPOSTO DE SUAS COLOCAÇÕES ASSENTA NO REEXAME DOS FATOS. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Agravo de Instrumento nº 115469**)

66284<sup>81</sup>, julgado em 24/05/1988. Esse julgamento definiu a desnecessidade de representação para o processamento do crime previsto no antigo Artigo 38, § 7º, da Lei nº 4.595 de 1964, que tipificava a conduta de quebra indevida de sigilo bancário.

Após a Constituição Federal de 1988, a possibilidade de acesso direto a dados bancários por parte do Fisco somente foi definida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2390, 2386, 2397 e do Recurso Extraordinário 601.314, tendo prevalecido o entendimento no sentido de que, quando o Fisco acessa dados bancários, não haveria propriamente quebra de sigilo bancário, mas transferência de sigilo, de forma que os dados continuariam a ser sigilosos, pois estariam protegidos pelo sigilo fiscal<sup>82</sup>. Interessante que esse argumento é praticamente o mesmo adotado no Recurso em Mandado de Segurança nº 15.925, julgado em 1966.

O STF definiu, ainda, que, para o Fisco ter acesso a dados bancários, é necessária a prévia instauração de procedimento administrativo fiscal, com todas as garantias da Lei nº 9.784 de 1999. Para o STF, a possibilidade de o Fisco ter acesso a dados bancários está fundamentada na noção de solidariedade social, da qual decorreria um dever fundamental de pagar tributos, de acordo com a capacidade contributiva, nos termos do Artigo 145, § 1º, da Constituição Federal de 1988<sup>83</sup>.

Para o STF, o acesso do Fisco a dados bancários também encontra ressonância em acordos internacionais firmados pelo Brasil, nos quais o país se comprometeu a promover maior transparência e intercâmbio de dados bancários para fins de cobrança de tributos, bem como para combater o fluxo ilícito de capitais. Finalmente, o STF ressaltou que o acesso às informações financeiras pelo Fisco deveria ser regulamentado pelos entes da federação que ainda não o fizeram. No âmbito federal, esse acesso encontra-se regulado pelo Decreto Federal nº 3.724/2001<sup>84</sup>.

---

<sup>81</sup> HABEAS CORPUS. CONFLITO APARENTE DE NORMAS RELATIVAS A CRIMES DE REVELAÇÃO DE SEGREDO EM RAZÃO DE FUNÇÃO, MINISTÉRIO, OFÍCIO OU PROFISSÃO (ARTIGO 154 DO CÓDIGO PENAL) E QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO (ARTIGO 38 PARÁGRAFO 7 DA LEI 4.595/64). PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE, ARTIGO 12 DO CÓDIGO PENAL. DISPOSIÇÃO QUE DISTINGUE O DELITO DO TIPO GERAL DA NORMA CODIFICADA. DESNECESSIDADE DE REPRESENTAÇÃO COMO CONDIÇÃO DE PROCEDIBILIDADE, NA HIPÓTESE DE QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO. BANCÁRIOS QUE, ASSINARAM A COMUNICAÇÃO VIOLADORA DO SIGILO, SÃO EXECUTORES DA CONDUTA DELITUOSA. RECURSO IMPROVIDO. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Recurso em Habeas Corpus nº 66284**).

<sup>82</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2390**.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> *Ibid.*

Posteriormente, no âmbito do Recurso Extraordinário nº 1055941<sup>85</sup>, o STF definiu que o Fisco pode compartilhar os dados bancários obtidos na sua atividade tributária com o Ministério Público, quando esses dados revelarem indícios de ocorrência de crimes, sem necessidade de prévia decisão judicial autorizativa, devendo, em todo o caso, ser resguardado o sigilo das informações financeiras. Nessa mesma ocasião, o STF definiu também que as informações financeiras obtidas pelo COAF podem ser compartilhadas com o Ministério Público sem necessidade de autorização judicial prévia<sup>86</sup>.

Embora possa receber os dados bancários sem necessidade de autorização judicial prévia, seja por meio do COAF ou do Fisco, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não permite o acesso a dados bancários por meio de requisição direta do Ministério Público. Segundo a Corte Suprema, somente autorização expressa constitucional permitiria o acesso direto desses dados pelo Ministério Público, tendo em vista que o sigilo bancário encontraria estatutura constitucional, sendo espécie do direito à privacidade previsto no Artigo 5º, X, da Constituição Federal<sup>87</sup>. De acordo com esse entendimento do STF, o acesso a dados bancários estaria sujeito à reserva de jurisdição, ou seja, salvo exceções constitucionais, somente o Poder Judiciário poderia decidir sobre o tema.

Diante dessas decisões do STF, é possível fazer os seguintes questionamentos: Se o sigilo bancário está sujeito à cláusula de reserva de jurisdição, como dados bancários poderiam ser acessados diretamente pelo Fisco? Como o COAF poderia ter acesso indireto a esses dados, na forma da lei de lavagem? Por fim, como o Ministério Público poderia ter acesso indireto a esses dados, por meio do Fisco e do COAF, sem autorização judicial prévia?

A conclusão que parece restar cada vez mais evidente é que o sigilo bancário não estaria sujeito à reserva de jurisdição. Nesse sentido, Calabrich e Barreto entendem que o STF entendeu inexistir verdadeira cláusula de reserva de jurisdição quando decidiu pela constitucionalidade do acesso a dados bancários pelo Fisco. Ponderam esses autores ainda que, por coerência, o

---

<sup>85</sup> Ementa Repercussão geral. Tema 990. Constitucional. Processual Penal. Compartilhamento dos Relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil com os órgãos de persecução penal para fins criminais. Desnecessidade de prévia autorização judicial. Constitucionalidade reconhecida. Recurso ao qual se dá provimento para restabelecer a sentença condenatória de 1º grau. Revogada a liminar de suspensão nacional (art. 1.035, § 5º, do CPC). Fixação das seguintes teses: 1. É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil - em que se define o lançamento do tributo - com os órgãos de persecução penal para fins criminais sem prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional; 2. O compartilhamento pela UIF e pela RFB referido no item anterior deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Recurso Extraordinário nº 1055941**).

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, **Recurso Extraordinário nº 215301**.

STF deve decidir pela constitucionalidade dos dispositivos que tratam sobre o acesso a dados sigilosos, inclusive bancários, pelo Ministério Público, na Lei nº 8.625 de 1993 e na Lei Complementar nº 75 de 1993<sup>88</sup>.

Em sentido contrário, Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho entende que o Ministério Público não recebeu autorização constitucional e de lei complementar para receber, diretamente, dados bancários. O referido autor entende que, como o Ministério Público durante as investigações já conheceria o objeto e as pessoas possivelmente envolvidas nos fatos, não haveria necessidade de transferência ao MP de matéria sigilosa sem prévia intermediação do Poder Judiciário. Com base nesse raciocínio, o referido autor concluiu que não haveria maiores problemas em se requerer ao Poder Judiciário, previamente, o acesso a informações financeiras<sup>89</sup>.

### 3.5 Sigilo bancário e a lei de proteção de dados

A Lei nº 13.709 de 2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), trouxe a regulamentação infraconstitucional da proteção, em geral, dos dados pessoais com repercussão nos direitos fundamentais da liberdade, de privacidade e de livre desenvolvimento da pessoa natural. Embora elaborada antes da Emenda Constitucional nº 115 de 2022, que incluiu o direito à proteção de dados pessoais como direito fundamental (Artigo 5º, LXXIX, da Constituição Federal<sup>90</sup>), a LGPD passou a representar o marco infraconstitucional de proteção dos dados pessoais no Brasil.

A LGPD segue o padrão do Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD)<sup>91</sup>, trazendo definições e regras sobre a coleta e o tratamento de dados pessoais<sup>92</sup>. O RGPD foi elaborado pelo Parlamento Europeu diante da rápida evolução tecnológica que permitiu um aumento sem precedentes na utilização de dados pessoais, o qual passou a exigir que a União

<sup>88</sup> CALABRICH; BARRETO, O sigilo de dados bancários no Brasil, ontem e hoje: entre o direito à intimidade e o dever de compartilhamento, p. 74.

<sup>89</sup> SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes. Sigilos Bancário e fiscal em face da administração tributária e do Ministério Público. In: **Sigilos bancário e fiscal: homenagem ao jurista José Carlos Moreira Alves**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. *E-book*.

<sup>90</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LXXIX - é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais.

<sup>91</sup> O título em inglês do referido documento é “General Data Protection Regulation (GDPR)”.

<sup>92</sup> GUERRA, Gustavo Rabay; TARGINO NÓBREGA, Juliana, Privacidade de dados e business intelligence nas redes sociais: profiling como ato lesivo à luz da lei geral de proteção de dados, in: **LGPD aplicada**, São Paulo: Atlas, 2020. *E-book*.

Europeia criasse um regulamento capaz de gerar segurança jurídica na exploração do mercado digital de dados pessoais, conforme estabelecido nos itens 6 e 7 do RGPD<sup>93</sup>.

Assim, o RGPD não proíbe a realização de coleta e tratamento de dados pessoais como estratégia de negócios, exigindo, em contrapartida, que a utilização de dados pessoais não viole os direitos da privacidade, intimidade, honra imagem, dentre outros. Nessa ordem de ideias, a LGPD prevê as bases legais para o tratamento dos dados pessoais, os quais devem ser respeitados por todas as empresas públicas e privadas no Brasil<sup>94</sup>. O artigo 6º da LGPD apresenta o conjunto de princípios que devem ser observados para tratamento de dados pessoais:

Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

I - finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;

II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;

III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;

IV - livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais;

V - qualidade dos dados: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento;

VI - transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial;

VII - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;

VIII - prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;

IX - não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos;

X - responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas.

A LGPD prevê, ainda, que o tratamento de dados somente pode ser realizado com o fornecimento de consentimento pelo titular, na forma do seu Artigo 7º, inciso I: “Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: I - mediante o fornecimento de consentimento pelo titular”. O consentimento é exigido também, como regra,

<sup>93</sup> Texto integral disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN>. Acesso em: 30 jan. 2022.

<sup>94</sup> GUERRA, Gustavo Rabay; TARGINO NÓBREGA, Juliana, Privacidade de dados e business intelligence nas redes sociais: profiling como ato lesivo à luz da lei geral de proteção de dados, in: **LGPD aplicada**, São Paulo: Atlas, 2020. *E-book*.

para o compartilhamento dos dados pessoais, na forma do Artigo 7º, § 5º, da LGPD. Essas disposições legislativas da LGPD são decorrência direta do direito à autodeterminação informativa dos dados pessoais, previsto como fundamento da LGPD no seu Artigo 2º, inciso II: “Art. 2º A disciplina da proteção de dados pessoais tem como fundamentos: (...) II - a autodeterminação informativa”.

Dentre as hipóteses autorizadoras para tratamento de dados pessoais, a LGPD prevê em seu Artigo 7º, inciso IV, a possibilidade de tratamento de dados para fins de regular exercício de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral. Essa hipótese normativa, à primeira vista, parece abranger os dados bancários, que são espécie de dados pessoais. Entretanto, os dados bancários já contavam com marco legal específico para sua proteção definido por meio da Lei Complementar nº 105 de 2001. Resta, portanto, analisar os impactos na regulamentação da LGPD na proteção dos dados bancários.

Primeiramente, convém ressaltar que a LGPD é uma lei ordinária, não podendo trazer regulamentação sobre o Sistema Financeiro Nacional, sob pena de inconstitucionalidade formal, por violação ao disposto no Artigo 192 da Constituição Federal, que exige lei complementar para regular o tema:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

Ao analisar o texto da LGPD, percebe-se, de fato, ausência de referências expressas à atividade bancária. Todavia, embora a regulação do Sistema Financeiro Nacional seja matéria reservada à lei complementar, é possível sustentar a aplicação dos termos da LGPD para regular a relação consumerista entre as instituições financeiras e seus clientes, notadamente no tratamento dos dados financeiros dos seus clientes<sup>95</sup>.

Com o desenvolvimento exponencial da *internet* verificado nas últimas décadas, os dados pessoais passaram a possuir um valor econômico intrínseco, pois, a partir da análise sistemática de grandes volumes de dados, é possível extrair informações valiosas sobre padrões e tendências de consumo das pessoas. Diante disso, grandes empresas como *Facebook*, *Google* e *Twitter* passaram a comercializar os dados extraídos dos usuários das redes sociais e sites de buscas. Portanto, a extração e venda de dados pessoais tornou-se um negócio extremamente

---

<sup>95</sup> Exemplo da repercussão da LGPD no sistema bancário foi a implementação do *Open Banking*, que avançou para o modelo do *Open Finance*, na forma da Resolução Conjunta nº 4, de 24 de março de 2022, que permite o compartilhamento de informações financeiras de clientes entre instituições financeiras, desde que haja o consentimento prévio e específico dos clientes para que haja o compartilhamento de seus dados bancários.

rentável, o que levou o *Facebook* (Meta) a ultrapassar a marca de 1 trilhão de dólares em valor de mercado<sup>96</sup>.

Diante da ascensão desse mercado de extração e venda de dados pessoais, a autora Shoshana Zuboff descreve a criação de um novo modelo de capitalismo, o qual denomina de “Capitalismo de Vigilância”. Segundo esse novo modelo, os dados pessoais seriam a nova fronteira de exploração capitalista, os quais passam a ser extraídos das pessoas a partir de celulares, *tablets* e computadores, para, posteriormente, serem negociados com empresas interessadas em adquiri-los<sup>97</sup>. Na vigência do capitalismo de vigilância, a privacidade e a intimidade das pessoas são negociadas como uma nova *commodity* internacional.

Nesse modelo de negócio, a partir da coleta e tratamento de dados pessoais dos usuários de serviços digitais, as empresas utilizam técnicas como o perfilhamento (*profiling*) para entender o comportamento dos usuários, criando padrões capazes de prever o comportamento das pessoas. De acordo com Gustavo Rabay Guerra e Juliana Targino Nóbrega, a técnica do perfilhamento pode ser definida como:

uma ferramenta tecnológica que se destina à busca e descoberta de padrões úteis em um conjunto de dados “crus” obtidos na rede, ou seja, uma forma de reconhecimento e análise de informações úteis da internet, por meio de mineração dos dados (*data mining*) e, a partir deles, procede-se à classificação de perfis e algoritmos que passarão a identificar comportamentos e usuários<sup>98</sup>.

Esse novo mercado também é explorado pelos bancos e instituições financeiras, os quais utilizam ferramentas de análise de dados bancários, para diferenciar os clientes de acordo com as suas preferências e condições de consumo, individualizando a oferta de produtos e serviços conforme a classificação utilizada pela instituição financeira<sup>99</sup>. Nesse contexto, a LGPD veio regular o tratamento de dados por parte das empresas, com o objetivo de limitar a atuação desse novo mercado e proteger os dados pessoais contra exploração indevida.

Entretanto, a LGPD excluiu expressamente de sua regulação o tratamento de dados pessoais realizado para fins de atividade de segurança pública e de investigação e repressão de infrações penais, nos termos do Artigo 4º, III, “a” e “d”, da LGPD. Ou seja, a obtenção, a guarda e o tratamento do conjunto de dados bancários obtidos no âmbito de investigações criminais não estão abrangidos pela regulação da LGPD. Para suprir essa lacuna legislativa, o Artigo 4º,

<sup>96</sup> WITTENSTEIN, Jeran; FRIER, Sarah, Facebook Rally Vaults It Past \$1 Trillion in Record Pace, **Bloomberg**, 2021.

<sup>97</sup> SHOSHANA, Zuboff, **The Age of Surveillance Capitalism.**, Londres: Profile books, 2019. *E-book*.

<sup>98</sup> GUERRA; TARGINO NÓBREGA, Privacidade de dados e business intelligence nas redes sociais: profiling como ato lesivo à luz da lei geral de proteção de dados, p. 126.

<sup>99</sup> VILLELA, Tathiana Conte Madureira, **Lei Geral de Proteção de Dados e a Atividade Bancária: base legal do interesse legítimo e sua aplicação**, INSPER, São Paulo, 2019, p. 18–19.

§ 1º, da LGPD estabeleceu que lei específica regularia o tratamento de dados nas atividades de segurança pública e de investigação e repressão criminal.

Com o objetivo de elaborar a referida legislação específica, foi criada uma comissão de juristas para discutir um marco regulatório de proteção de dados decorrentes de atividades de segurança pública ou de investigação criminal, ou, em outras palavras, a elaboração de uma Lei Geral de Proteção de Dados Penal (LGPD Penal). Em decorrência do trabalho da comissão, foi criado um anteprojeto de lei, cuja exposição de motivos sugere a necessidade de aumentar a segurança jurídica e a eficiência nas atividades de segurança pública e de investigação criminal, sem prejuízo das garantias processuais e dos direitos fundamentais dos titulares dos dados objeto de tratamento<sup>100</sup>.

O anteprojeto da LGPD Penal traz um sistema de princípios, que, caso o projeto seja aprovado, pode auxiliar juízes e tribunais na tomada de decisões sobre o tratamento de dados decorrentes de investigações criminais, inclusive os dados bancários. Dentre os princípios, destacam-se os seguintes:

(I) licitude: embasamento do tratamento em hipótese legal; (II) finalidade: fins devem ser legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades; (III) adequação: pertinência do tratamento com suas finalidades; (IV) necessidade: o dados devem ser o mínimo suficiente para consecução dos objetivos do tratamento; (V) proporcionalidade: compatibilidade do tratamento com seus objetivos; (VI) livre acesso: garantia de facilidade e gratuidade aos titulares ao acesso às informações do tratamento de seus dados; (VII) qualidade dos dados: garantia aos titulares de dados de exatidão, clareza, relevância e atualização dos seus dados; (VIII) transparência: garantia aos titulares de informações claras, precisas e acessíveis sobre o tratamento e seu responsável; (IX) segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas para a não violação de dados; (X) prevenção: adoção de medidas de prevenção de violações; (XI) não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos; e (XII) responsabilização e prestação de contas: demonstração de medidas que comprovem a observância e a eficácia das normas de proteção de dados<sup>101</sup>.

A elaboração e aprovação da LGPD Penal pode conferir maior segurança jurídica ao tratamento de dados pessoais obtidos a partir de investigações criminais. A falta de regulação do tema termina por deixar nas mãos de juízes e tribunais a regulação da atividade de tratamento desses dados, o que aumenta o risco de anulação de provas, haja vista que a análise judicial geralmente é posterior à atividade investigativa e muitas vezes termina por criar regras jurídicas com eficácia retroativa, cujo conteúdo era desconhecido pelas autoridades encarregadas da atividade investigativa, prejudicando a efetividade da atividade de persecução penal.

---

<sup>100</sup> BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, **Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados para segurança pública e persecução penal**.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 4.

Todavia, o anteprojeto da LGPD Penal vem recebendo diversas críticas, sendo alvo de Nota Técnica da SPPEA, que manifestou preocupação a respeito de diversos pontos do anteprojeto, a exemplo do Artigo 11, § 4º, que torna mais dificultosa a obtenção de dados pessoais sem o conhecimento do investigado:

É vedada a proibição desmotivada e genérica de notificação dos titulares de dados cujos dados pessoais forem fornecidos em razão de requisição administrativa ou judicial sigilosa, devendo a autoridade competente especificar quando será possível a notificação.

Segundo a nota técnica da SPPEA, essa previsão de notificação do titular dos dados pessoais seria totalmente desprovida de razoabilidade. A SPPEA propõe que a redação do dispositivo seja totalmente oposta, prevendo a responsabilização de empresas que realizaram a notificação dos titulares dos dados objeto de tratamento para fins criminais<sup>102</sup>. Os autores da referida nota técnica, posteriormente, publicaram artigo de opinião condensando as conclusões da referida nota técnica<sup>103</sup>. Sobre o tema, a Recomendação nº 31 do GAFI dispõe que os países “Deveriam também possuir mecanismos para garantir que as autoridades competentes tenham algum procedimento para identificar ativos sem notificação prévia do proprietário.” Assim, o Artigo 11, § 4º, do anteprojeto da LGPD Penal pode representar o descumprimento técnico desse trecho da Recomendação nº 31 do GAFI.

Diante dos argumentos acima, conclui-se que a LGPD não se aplica às atividades de investigação criminal. Portanto, a forma e o prazo de acesso a dados bancários no âmbito de investigações criminais federais não serão afetados diretamente pela LGPD, a qual somente se aplica no âmbito da relação de consumo travada entre instituições financeiras e seus clientes.

### **3.6 O fim da era do sigilo bancário: a redução do sigilo bancário como diretriz da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)**

A crise financeira de 2008 representou um evento catalisador de mudanças na regulação da lavagem de dinheiro, tendo motivado a imposição de medidas antilavagem mais intensas sobre o sistema financeiro internacional, o que levou as instituições financeiras a assumirem maiores obrigações de combate à lavagem de dinheiro<sup>104</sup>. Nessa senda, no ano de

<sup>102</sup> BRASIL. PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA. SECRETARIA DE PESQUISA PERÍCIA E ANÁLISE (SPPEA), **OFÍCIO Nº 539/2020/SPPEA/PGR**.

<sup>103</sup> MARQUES, PAULO RUBENS CARVALHO; BARRETO, PABLO COUTINHO; PAULO NETO, OCTÁVIO CELSO GONDIM, O anteprojeto da ‘LGPD penal’ e a (in) segurança pública e (não) persecução penal, **Jota**, 2020.

<sup>104</sup> CORDERO, Eficacia del sistema de prevención del blanqueo de capitales estudio del cumplimiento normativo (compliance) desde una perspectiva criminológica, p. 117.

2009, e com o objetivo principal de combater a evasão fiscal, os países integrantes do G20 instaram os países não cooperantes no âmbito internacional, notadamente, os paraísos fiscais, a aderirem a tratados de troca de informações bancárias, sob ameaça de imposição de sanções econômicas<sup>105</sup>.

No mesmo sentido, a OCDE vem promovendo regras e padrões internacionais para que as diferentes jurisdições realizem trocas de informações financeiras de maneira automática, espontânea ou mediante requerimento. Esse trabalho de promover troca de informações entre os países se iniciou em 1971, por meio do grupo de trabalho “Working Party on Tax Avoidance and Evasion”, coordenado pelo Comitê sobre Assuntos Tributários. No ano 2000, a OCDE criou uma iniciativa denominada Fórum Global, o qual é integrado por países que aceitam promover troca de informações para fins tributários<sup>106</sup>. O Brasil é um dos integrantes desse fórum<sup>107</sup>.

A partir de trabalho conjunto da OCDE e do G20, o Fórum Global foi reestruturado, sendo lançado em 2009 o Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informações para Fins Tributários. O novo fórum encarregou-se do monitoramento e da implantação de novos padrões de transparência para o trânsito de dados tributários entre os países. Por meio do novo fórum, dependendo de solicitação de uma das partes, poderiam ser fornecidas informações relevantes, a exemplo da residência fiscal, propriedade de bens, registros contábeis e dados bancários. Posteriormente, em 2013, a troca de informações foi aprofundada a partir da criação de um relatório padrão, denominado de “Common Reporting Standard (CRS)”, que permitiu a troca automática de informações sobre contas bancárias<sup>108</sup>.

Diante dos esforços do G20 e da OCDE para combater a evasão fiscal a partir da obtenção de informações financeiras no âmbito internacional, foi elaborada uma publicação denominada “The Era of Bank Secrecy is Over”. Nesse texto, elaborado em 2011, a OCDE aponta que os esforços para aumentar a cooperação internacional na troca de informações para fins tributários resultaram em cerca de 14 bilhões de euros em receita adicional. Segundo a OCDE, as medidas também provocaram um aumento da justiça do sistema fiscal, bem como estariam provocando uma possível mudança na atitude das instituições financeiras, que estariam menos propensas a utilizar o sigilo bancário para ganhar competitividade<sup>109</sup>.

<sup>105</sup> JOHANNESSEN, Niels; ZUCMAN, Gabriel, The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown, *American Economic Journal: Economic Policy*, v. 6, n. 1, p. 65–91, 2014, p. 66.

<sup>106</sup> CORTELINI, Anna Carolina Nunes *et al*, **O Brasil a caminho da OCDE: explorando novos desafios**, São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., 2020, p. 200.

<sup>107</sup> Lista de países integrantes disponível em: <https://www.oecd.org/tax/transparency/who-we-are/members/>

<sup>108</sup> CORTELINI *et al*, *op. cit.*, p. 201.

<sup>109</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, **The Era of Bank Secrecy is Over: The G20/OECD Process Is Delivering Results**, Paris: 2011, p. 2.

Com o objetivo de analisar a efetividade das medidas adotadas pela OCDE e pelo G20, Johannesen e Zucman<sup>110</sup> realizaram uma pesquisa para averiguar o impacto quantitativo decorrente da adesão de alguns paraísos fiscais às medidas de flexibilização do sigilo bancário. As conclusões desses autores apontam que, ao contrário do que propagado, os tratados decorrentes da política de incentivo à troca de informações para fins fiscais não reduziram o volume de recursos mantidos em contas *offshore* de paraísos fiscais. Os recursos *offshore* apenas migraram de paraísos fiscais que passaram a cooperar internacionalmente na troca de informações em direção a paraísos fiscais que não cooperam ou que menos cooperam para fins tributários. Especificamente em relação aos resultados divulgados em 2011 pela OCDE, Johannesen e Zucman<sup>111</sup> ressaltam que, dos 14 bilhões em receitas adicionais divulgados, apenas 350 milhões foram decorrentes de patrimônio encontrado em paraísos fiscais, sendo o restante dos valores decorrentes de multas e punições.

Ressalte-se que, em 2009, estimava-se a existência de 6 trilhões de dólares mantidos em paraísos fiscais<sup>112</sup>. Ou seja, os resultados divulgados pela OCDE e G20 não pareciam tão promissores. Segundo Johannesen e Zucman<sup>113</sup>, para combater com efetividade a evasão fiscal, todos os paraísos fiscais devem assinar instrumentos multilaterais de cooperação e troca de informações fiscais, o que preveniria a transferência de recursos *offshore* de um paraíso fiscal para outro.

Outro aspecto a ser abordado é se o custo das medidas implementadas pela OCDE e G20 compensam os ganhos arrecadatários decorrente das medidas de troca de informações bancárias para fins tributários no âmbito internacional. Apesar da insuficiência de dados sobre o aumento da arrecadação decorrente da implementação da troca automática de informações para fins fiscais, o custo decorrente da implantação do sistema pode ser superior aos benefícios da implementação<sup>114</sup>.

Essa discussão de custos e de efetividade deve ser levada em consideração. Todavia, a lavagem de dinheiro e, por conseguinte, os fluxos ilícitos de capital entre os países representam um fator dificultador de desenvolvimento econômico e social de países em desenvolvimento. Portanto, a análise de custo e benefício de medidas antilavagem de dinheiro

---

<sup>110</sup> JOHANNESSEN, Niels; ZUCMAN, Gabriel. The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 6, n. 1, p. 65–91, 2014.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 88–89.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>114</sup> GUO, Yvonne, The end of banking secrecy? Comparing legal and policy convergence in Singapore and Switzerland, in: **3rd International Conference on Public Policy**, [s.l.]: Lee Kuan Yew School of Public Policy, 2017, p. 12.

deve envolver, para além da recuperação de ativos, a criação de um ambiente social e econômico capaz de viabilizar o progresso dos países em desenvolvimento.

Ademais, na publicação intitulada “The Era of Bank Secrecy is Over”, a OCDE apontou que os governos devem incentivar a aproximação entre as autoridades fiscais e as encarregadas do combate ao crime, com o objetivo de combater não apenas a evasão fiscal, como também outros fluxos ilícitos<sup>115</sup>. As Convenções de Mérida e de Palermo, que serão objeto de discussão no próximo tópico, são exemplos de instrumentos internacionais de combate à criminalidade que buscaram facilitar a troca de informações bancárias entre as diversas jurisdições no âmbito internacional.

### **3.7 Convenção de Mérida e Convenção de Palermo: novas perspectivas sobre o sigilo bancário**

O Brasil assumiu diversos compromissos internacionais para combater a criminalidade econômica, inibir o fluxo ilícito de capitais e, por conseguinte, a lavagem de dinheiro. A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Decreto nº 5.015 de 2004), conhecida como Convenção de Palermo; bem como a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (Decreto nº 5.687 de 2006), conhecida como Convenção de Mérida, são exemplos de instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil com o objetivo de combater o crime organizado transnacional.

Nesse sentido, a Convenção de Palermo e a Convenção de Mérida possuem disposições normativas cujo objetivo é promover a transferência de informações entre os órgãos encarregados do combate à lavagem de dinheiro dos países signatários, a exemplo do Artigo 7º, 1, “b”, da Convenção de Palermo e do Artigo 14, 1, “b”, da Convenção de Mérida:

#### Artigo 7

##### Medidas para combater a lavagem de dinheiro

##### 1. Cada Estado Parte:

(...)

b) Garantirá, sem prejuízo da aplicação dos Artigos 18 e 27 da presente Convenção, que as autoridades responsáveis pela administração, regulamentação, detecção e repressão e outras autoridades responsáveis pelo combate à lavagem de dinheiro (incluindo, quando tal esteja previsto no seu direito interno, as autoridades judiciais), tenham a capacidade de cooperar e trocar informações em âmbito nacional e internacional, em conformidade com as condições prescritas no direito interno, e, para esse fim, considerará a possibilidade de criar um serviço de informação financeira que funcione como centro nacional de coleta, análise e difusão de informação relativa a eventuais atividades de lavagem de dinheiro.

---

<sup>115</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, **The Era of Bank Secrecy is Over: The G20/OECD Process Is Delivering Results**, p. 2.

## Artigo 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.

Para garantir o fluxo adequado de informações entre as autoridades antilavagem pelo mundo e, por conseguinte, a eficiência no combate à criminalidade econômica, o Artigo 40 da Convenção de Mérida foi mais específico e trouxe disposição expressa no sentido de instar os países signatários a criar mecanismos capazes de eliminar qualquer obstáculo decorrente do sigilo bancário que possa dificultar as investigações penais no âmbito interno:

## Artigo 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.

Portanto, o Brasil, na condição de signatário da Convenção de Mérida assumiu um compromisso internacional de criar mecanismos capazes de flexibilizar a legislação do sigilo bancário no âmbito interno, com a finalidade de garantir o combate da criminalidade econômica, notadamente, aquela decorrente de atos de corrupção, objeto específico da Convenção de Mérida.

Rememore-se, nesse ponto, que o Supremo Tribunal Federal, ao decidir pela possibilidade de acesso direto a dados bancários por parte do Fisco utilizou como um dos fundamentos do Acórdão das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2390, 2386, 2397 e do Recurso Extraordinário 601.314, a existência de compromissos assumidos pelo Brasil de promover a transparência e o intercâmbio de informações para fins de cobrança de tributos e de combater a transferência ilegal de dinheiro no mundo. Na ocasião, o STF frisou que, caso o Brasil não dotasse seus órgãos fazendários de instrumentos capazes de acessar informações financeiras de seus contribuintes, incorreria em descumprimento de compromissos assumidos internacionalmente.

De igual maneira, ao ratificar a Convenção de Mérida, o Brasil assumiu o compromisso de criar mecanismos capazes de eliminar obstáculos às investigações decorrentes da legislação interna do sigilo bancário. Surge então o seguinte questionamento: o Brasil possui mecanismos em investigações criminais capazes de eliminar os obstáculos decorrentes da legislação do sigilo bancário?

A resposta a esse questionamento somente poderá ser adequadamente enfrentada após análise dos instrumentos de acesso a dados bancários existentes atualmente no Brasil, bem como após analisar os dados do Sistema SIMBA.

### **3.8 Forma de acesso a dados bancários em investigações criminais federais**

#### **3.8.1 PROCESSO PENAL CAUTELAR E A QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO COMO MEDIDA CAUTELAR PENAL PROBATÓRIA**

O Direito Processual Penal consiste em um ramo do direito cujo desenvolvimento teórico não se encontra no mesmo estágio do Direito Processual Civil e do Direito Penal. Para verificar visualmente a diferença de desenvolvimento, basta olhar o número de volumes ocupados por um Curso de Direito Processual Civil ou por um Curso de Direito Penal, que costumam possuir diversos volumes, e compará-lo com o número de volumes de um Curso de Direito Processual Penal, que costuma possuir um único volume.

Essa diferença de desenvolvimento foi verificada por Francesco Cernelutti, em artigo intitulado “Cenerentola”, que significa Cinderela, em italiano. Neste artigo, o festejado processualista italiano faz uma adaptação do antigo conto de fadas, onde a Cinderela seria o Direito Processual Penal e as suas duas meias irmãs seriam o Direito Penal e o Direito Processual Civil. Como no conto de fadas, o Direito Processual Penal, ocupando o papel de Cinderela, seria preterido, utilizando-se das roupas velhas e emprestadas de suas irmãs privilegiadas, que seriam o Direito Penal e o Direito Processual Civil<sup>116</sup>.

Diante disso, diversos instrumentos do Direito Processual Civil e de sua respectiva Teoria Geral do Processo foram e continuam sendo importados para o Direito Processual Penal. Essa utilização de institutos emprestados ensejou críticas de Aury Lopes Júnior, segundo o qual seria necessário recusar a importação indiscriminada de institutos da Teoria Geral do Processo

---

<sup>116</sup> CARNELUTTI, Francesco, *La Cenicienta*, in: **Cuestiones sobre el Proceso Penal**, Buenos Aires: EJE, 1961, p. 15-17.

ao Direito Processual Penal, o qual deveria prezar pelo seu desenvolvimento independente dos outros ramos do direito<sup>117</sup>.

Se a Teoria do Processo Penal carece de maior desenvolvimento, o Processo Penal Cautelar padeceria de uma carência ainda maior. Além de não haver uma regulação legislativa autônoma do processo cautelar penal, muitos estudiosos do direito se recusam até a enxergar o processo penal cautelar como um novo tipo de processo, o que termina por escassear mais ainda a produção científica e legislativa do Processo Penal Cautelar. De acordo com a corrente que entende inexistir um verdadeiro processo cautelar penal no Brasil, o Código de Processo Penal apenas disporia acerca da existência de medidas cautelares específicas, mas não haveria uma ação específica cautelar capaz de constituir uma relação processual autônoma e, por conseguinte, um processo cautelar autônomo. André Luís Nicolitt discorda dessa posição apontando que, se fosse exigida uma relação processual autônoma, também não se poderia falar em processo de execução penal, o qual seria mais uma fase do processo do que, tecnicamente, uma ação autônoma<sup>118</sup>.

Esse argumento de exigência de autonomia cai ainda mais por terra se considerarmos a influência causada pelo sincretismo processual no Direito Processual Civil Brasileiro. Com a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, que tomou forma a partir da Lei nº 13.105 de 2015, as fases de execução e as medidas cautelares passaram a ser pleiteadas, como regra, no mesmo processo, sendo, em realidade, verdadeiras fases processuais. Nem por isso, deixa-se de reconhecer todo o desenvolvimento teórico dos processos de execução e dos processos cautelares no âmbito da doutrina processual.

Portanto, no Direito Processual Penal é possível enxergar, assim como no Direito Processual Civil, a existência de um processo de conhecimento, de um processo cautelar e de um processo de execução. O processo cautelar possui característica instrumental em relação ao processo de conhecimento e de execução, exercendo uma função mediata e preventiva. De acordo com Roberto Delmanto Júnior<sup>119</sup>, as medidas cautelares processuais penais possuem caráter provisório e instrumental, ou seja, podem ser alteradas de acordo com a realidade fática que lhes deu ensejo, bem como são utilizadas para proteger o próprio processo penal ou para garantir a eficácia de futura decisão penal.

---

<sup>117</sup> LOPES JÚNIOR, Aury, **Fundamentos do Processo Penal: introdução crítica**, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. *E-book*.

<sup>118</sup> NICOLITT, André Luís, **Processo Penal Cautelar: prisão e demais medidas cautelares**, 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. *E-book*.

<sup>119</sup> ROBERTO, Delamanto Júnior, **Liberdade e prisão no processo penal: as modalidades de prisão provisória e seu prazo de duração**, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. *E-book*.

A cautelaridade no processo penal brasileiro se divide em três eixos principais, quais sejam, (i) medidas cautelares pessoais, (ii) medidas cautelares reais e (iii) medidas cautelares probatórias. As medidas pessoais incidem sobre as pessoas, sendo a prisão cautelar o principal exemplo dessa espécie de medida, bem como a medida cautelar com maior desenvolvimento doutrinário. De outro lado, as medidas cautelares reais incidem sobre bens, sendo previstas como “medidas assecuratórias” no Código de Processo Penal, a exemplo do sequestro, do arresto e da hipoteca legal. Por fim, as medidas cautelares probatórias, como o nome indica, buscam garantir a produção de provas penais, sendo exemplos a interceptação telefônica, a captação ambiental e a quebra do sigilo bancário<sup>120</sup>.

Dessa forma, a quebra de sigilo bancário é tradicionalmente tratada pela doutrina como uma medida cautelar penal probatória, destinada a fornecer elementos de prova para a propositura ou instrução de um processo penal. Percebe-se, então, que a medida cautelar de quebra de sigilo bancário constitui um importante instrumento para obtenção de dados bancários e, por conseguinte, para investigação e punição do crime de lavagem de dinheiro.

### 3.8.2 MEDIDA CAUTELAR PENAL DE QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO

O termo “quebra de sigilo bancário”, embora consagrado doutrinariamente, não é capaz de descrever com precisão o acesso dos dados financeiros no âmbito de investigações criminais. Ao terem acesso a dados financeiros, as autoridades encarregadas da persecução penal continuam com o dever de guardar o sigilo das informações bancárias obtidas durante as investigações criminais. Assim, o que ocorre, na realidade, é uma “transferência de sigilo”, e não propriamente uma quebra do sigilo dos dados financeiros. Contudo, diante da utilização frequente pela doutrina e, principalmente, pelo fato de a Lei Complementar nº 105 de 2001 ter adotado expressamente o termo, optou-se por adotar o termo “quebra de sigilo” na presente Dissertação, a despeito de sua imprecisão semântica.

Conforme visto no tópico anterior, a quebra de sigilo bancário é uma espécie de medida cautelar penal probatória, encontrando sua regulamentação legislativa nos Artigos 1º a 3º da Lei Complementar nº 105 de 2001. Nesse sentido, o Artigo 3º da referida Lei Complementar dispõe o seguinte:

Art. 3º Serão prestadas pelo Banco Central do Brasil, pela Comissão de Valores Mobiliários e pelas instituições financeiras as informações ordenadas pelo Poder

---

<sup>120</sup> NICOLITT, André Luís, **Processo Penal Cautelar: prisão e demais medidas cautelares**, 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. *E-book*.

Judiciário, preservado o seu caráter sigiloso mediante acesso restrito às partes, que delas não poderão servir-se para fins estranhos à lide.

A partir da leitura desse dispositivo, percebe-se que a LC nº 105 de 2001 exige expressamente decisão do Poder Judiciário para que seja franqueado o acesso a dados financeiros fornecidos pelo Banco Central do Brasil, Comissão de Valores Mobiliários e pelas instituições financeiras. Em sentido contrário, percebe-se que o BCB e a CVM possuem acesso a dados financeiros sem necessidade de autorização judicial. No supracitado artigo, também está consolidado o princípio da especialidade, segundo o qual as informações obtidas a partir das quebras de sigilo não podem servir a fins estranhos ao do processo que deu origem à autorização judicial.

No Artigo 1º, § 4º, da Lei Complementar nº 105 de 2001, a autorização judicial é tratada como requisito inclusive para acesso a dados bancários por parte de autoridades encarregadas da persecução penal<sup>121</sup>. Eis o teor do referido dispositivo:

§ 4º A quebra de sigilo poderá ser decretada, quando necessária para apuração de ocorrência de qualquer ilícito, em qualquer fase do inquérito ou do processo judicial, e especialmente nos seguintes crimes:

I – de terrorismo;

II – de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins;

III – de contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado a sua produção;

IV – de extorsão mediante sequestro;

V – contra o sistema financeiro nacional;

VI – contra a Administração Pública;

VII – contra a ordem tributária e a previdência social;

VIII – lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores;

IX – praticado por organização criminosa.

O rol apresentado no referido dispositivo possui característica meramente exemplificativa, sendo possível a quebra de sigilo bancário para investigação de qualquer delito. Em relação à forma e ao procedimento, a quebra de sigilo bancário penal é instrumentalizada por meio de uma petição dirigida ao Poder Judiciário, autuada em apartado, que deve trazer elementos mínimos de comprovação da ocorrência de crimes, bem como atender aos critérios da necessidade, da adequação e da proporcionalidade.

A medida cautelar de quebra de sigilo bancário, quando proposta na fase investigativa, para auxiliar na produção de provas no âmbito de um inquérito policial ou de um procedimento investigatório criminal<sup>122</sup>, encerra seu objeto com a obtenção das informações bancárias, sendo

<sup>121</sup> Esse dispositivo legislativo traz uma regulamentação diversa de países como a Espanha e a Itália, nos quais é possível que o Ministério Público tenha acesso direto a dados bancários, bem como dos Estados Unidos, em que agentes de investigação federais também podem ter acesso direto a dados financeiros por meio de requisição ao FinCEN.

<sup>122</sup> Regulamentado pela Resolução nº 181 de 2017 do Conselho Nacional do Ministério Público.

o contraditório diferido, ou seja, exercido em sede de eventual ação penal. Por outro flanco, a quebra de sigilo bancário também pode ser proposta quando já em trâmite uma ação penal, hipótese em que o contraditório é imediato. Nesse caso, a cautelar probatória poderá ser requerida como diligência no momento do oferecimento da denúncia, ou na fase de diligências complementares prevista no Artigo 402 do Código de Processo Penal<sup>123</sup>.

Ademais, embora não previsto no referido dispositivo, a jurisprudência admite a quebra do sigilo bancário para investigação de atos de improbidade administrativa, que não possuem natureza penal. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça entende que o direito fundamental à intimidade pode ser afastado em caso de interesse social de investigar e punir atos ímprobos, o que justificaria o acesso a dados bancários por meio de autorização judicial, mesmo inexistindo previsão legal específica quanto ao tema<sup>124</sup>.

As quebras de sigilo bancário constituem a principal forma de acesso a dados bancários em investigações criminais, tendo em vista que informações financeiras, como regra, só podem ser acessadas para fins criminais por meio de autorização judicial. Em virtude de serem a principal forma de acesso a dados bancários, as quebras de sigilo bancário representam o maior número de registros no Sistema SIMBA.

### 3.8.3 REPRESENTAÇÃO FISCAL PARA FINS PENAIIS, RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA E COMPARTILHAMENTO DE DADOS BANCÁRIOS

A legislação e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal oscilaram entre um sigilo absoluto dos dados bancários, durante a vigência do Artigo 17 do Código Comercial de 1850<sup>125</sup>, passando a permitir o acesso a dados bancários diretamente pelas autoridades fiscais, sem necessidade de decisão judicial, a partir da década de 1940, até a vigência da Constituição Federal de 1988, quando o tema voltou a ser controvertido. A matéria se manteve controvertida mesmo com a edição da Lei Complementar nº 105 de 2001, a qual trouxe nos seus Artigos 5º e 6º, regulamentação expressa permitindo o acesso direto a dados bancários por parte da

<sup>123</sup> Art. 402. Produzidas as provas, ao final da audiência, o Ministério Público, o querelante e o assistente e, a seguir, o acusado poderão requerer diligências cuja necessidade se origine de circunstâncias ou fatos apurados na instrução.

<sup>124</sup> (...) 1. A jurisprudência desta Corte Superior é firme no sentido de que a existência de indícios de improbidade administrativa constatados pelas instâncias ordinárias na espécie torna possível a decretação da quebra de sigilo bancário. (BRASIL, SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, **Agravo em Recurso Especial nº 354881**)

<sup>125</sup> Art. 17 - Nenhuma autoridade, juízo ou tribunal, debaixo de pretexto algum, por mais especioso que seja, pode praticar ou ordenar alguma diligência para examinar se o comerciante arruma ou não devidamente seus livros de escrituração mercantil, ou neles tem cometido algum vício.

autoridade fazendária, seja de forma automática ou mediante requisição de documentos às instituições financeiras<sup>126</sup>.

Somente no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2390, 2386, 2397 e do Recurso Extraordinário 601.314<sup>127</sup>, ocorrido em 2016, o Supremo Tribunal Federal

---

<sup>126</sup> Art. 5º O Poder Executivo disciplinará, inclusive quanto à periodicidade e aos limites de valor, os critérios segundo os quais as instituições financeiras informarão à administração tributária da União, as operações financeiras efetuadas pelos usuários de seus serviços.

§ 1º Consideram-se operações financeiras, para os efeitos deste artigo:

I – depósitos à vista e a prazo, inclusive em conta de poupança;

II – pagamentos efetuados em moeda corrente ou em cheques;

III – emissão de ordens de crédito ou documentos assemelhados;

IV – resgates em contas de depósitos à vista ou a prazo, inclusive de poupança;

V – contratos de mútuo;

VI – descontos de duplicatas, notas promissórias e outros títulos de crédito;

VII – aquisições e vendas de títulos de renda fixa ou variável;

VIII – aplicações em fundos de investimentos;

IX – aquisições de moeda estrangeira;

X – conversões de moeda estrangeira em moeda nacional;

XI – transferências de moeda e outros valores para o exterior;

XII – operações com ouro, ativo financeiro;

XIII – operações com cartão de crédito;

XIV – operações de arrendamento mercantil; e

XV – quaisquer outras operações de natureza semelhante que venham a ser autorizadas pelo Banco Central do Brasil, Comissão de Valores Mobiliários ou outro órgão competente.

§ 2º As informações transferidas na forma do caput deste artigo restringir-se-ão a informes relacionados com a identificação dos titulares das operações e os montantes globais mensalmente movimentados, vedada a inserção de qualquer elemento que permita identificar a sua origem ou a natureza dos gastos a partir deles efetuados.

§ 3º Não se incluem entre as informações de que trata este artigo as operações financeiras efetuadas pelas administrações direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 4º Recebidas as informações de que trata este artigo, se 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

§ 5º As informações a que refere este artigo serão conservadas sob sigilo fiscal, na forma da legislação em vigor.

Art. 6º As autoridades e os agentes fiscais tributários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios somente poderão examinar documentos, livros e registros de instituições financeiras, inclusive os referentes a contas de depósitos e aplicações financeiras, quando houver processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso e tais exames sejam considerados indispensáveis pela autoridade administrativa competente.

Parágrafo único. O resultado dos exames, as informações e os documentos a que se refere este artigo serão conservados em sigilo, observada a legislação tributária.

<sup>127</sup> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. DIREITO AO SIGILO BANCÁRIO. DEVER DE PAGAR IMPOSTOS. REQUISIÇÃO DE INFORMAÇÃO DA RECEITA FEDERAL ÀS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. ART. 6º DA LEI COMPLEMENTAR 105/01. MECANISMOS FISCALIZATÓRIOS. APURAÇÃO DE CRÉDITOS RELATIVOS A TRIBUTOS DISTINTOS DA CPMF. PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE DA NORMA TRIBUTÁRIA. LEI 10.174/01. 1. O litígio constitucional posto se traduz em um confronto entre o direito ao sigilo bancário e o dever de pagar tributos, ambos referidos a um mesmo cidadão e de caráter constituinte no que se refere à comunidade política, à luz da finalidade precípua da tributação de realizar a igualdade em seu duplo compromisso, a autonomia individual e o autogoverno coletivo. 2. Do ponto de vista da autonomia individual, o sigilo bancário é uma das expressões do direito de personalidade que se traduz em ter suas atividades e informações bancárias livres de ingerências ou ofensas, qualificadas como arbitrárias ou ilegais, de quem quer que seja, inclusive do Estado ou da própria instituição financeira. 3. Entende-se que a igualdade é satisfeita no plano do autogoverno coletivo por meio do pagamento de tributos, na medida da capacidade contributiva do contribuinte, por sua vez vinculado a um Estado soberano comprometido com a satisfação das necessidades coletivas de seu Povo. 4. Verifica-se que o Poder Legislativo não desbordou dos parâmetros constitucionais, ao exercer sua relativa liberdade de conformação da ordem jurídica, na medida em que estabeleceu requisitos objetivos para a requisição de informação pela Administração Tributária às instituições financeiras, assim como manteve o sigilo dos dados a respeito das transações financeiras do contribuinte,

consolidou a constitucionalidade dos Artigos 4º e 5º da Lei Complementar nº 105 de 2001, reconhecendo que as autoridades fazendárias podem ter acesso direto a dados fiscais, sem necessidade de autorização judicial, nos termos delineados nos referidos artigos. Ao decidir pela constitucionalidade dos referidos dispositivos, o STF reconheceu, implicitamente, que o sigilo bancário não estaria sujeito à cláusula de reserva de jurisdição, haja vista que não existe previsão constitucional autorizando o fisco a ter acesso a dados bancários.

Uma vez reconhecida a constitucionalidade do acesso direto a dados bancários pelo Fisco, poderiam as autoridades fiscais compartilhar os dados financeiros obtidos com as autoridades encarregadas da persecução penal em caso de verificação da ocorrência de crimes?

De acordo com o disposto no inciso I do § 3º do art. 198 do Código Tributário Nacional (CTN), os servidores da Fazenda Pública podem compartilhar informações por meio de representação fiscal para fins penais, sem violar o dever de sigilo funcional. No âmbito federal, a Portaria nº 1750 de 2018 da Receita Federal do Brasil (RFB) regula o procedimento da Representação Fiscal para Fins Penais (RFFP), admitindo sua elaboração quando da verificação de ocorrência de crimes tributários, de contrabando, de descaminho, de crimes contra a Administração Pública, de crimes de falsidade de títulos, papéis e documentos públicos, e, notadamente, de crimes de lavagem de capitais<sup>128</sup>. Ressalte-se que a referida portaria também autoriza a representação quando da verificação de ocorrência de ato de improbidade administrativa.

Nos termos da Portaria nº 1750 de 2018 da RFB, a RFFP deve conter a identificação das pessoas físicas sobre as quais existem indícios de cometimento de crime; a descrição do fato criminoso; bem como a indicação de eventuais testemunhas. Ademais, a RFFP deve ser

---

observando-se um traslado do dever de sigilo da esfera bancária para a fiscal. 5. A alteração na ordem jurídica promovida pela Lei 10.174/01 não atrai a aplicação do princípio da irretroatividade das leis tributárias, uma vez que aquela se encerra na atribuição de competência administrativa à Secretaria da Receita Federal, o que evidencia o caráter instrumental da norma em questão. Aplica-se, portanto, o artigo 144, §1º, do Código Tributário Nacional. 6. Fixação de tese em relação ao item “a” do Tema 225 da sistemática da repercussão geral: “O art. 6º da Lei Complementar 105/01 não ofende o direito ao sigilo bancário, pois realiza a igualdade em relação aos cidadãos, por meio do princípio da capacidade contributiva, bem como estabelece requisitos objetivos e o traslado do dever de sigilo da esfera bancária para a fiscal”. 7. Fixação de tese em relação ao item “b” do Tema 225 da sistemática da repercussão geral: “A Lei 10.174/01 não atrai a aplicação do princípio da irretroatividade das leis tributárias, tendo em vista o caráter instrumental da norma, nos termos do artigo 144, §1º, do CTN”. 8. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 601314**)

<sup>128</sup> Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre:

I - representação fiscal para fins penais referente a fatos que configuram, em tese, crimes contra a ordem tributária, contra a Previdência Social, e de contrabando ou descaminho;

II - representação para fins penais referente a fatos que configuram, em tese, crimes contra a Administração Pública Federal, em detrimento da Fazenda Nacional ou contra administração pública estrangeira, de falsidade de títulos, papéis e documentos públicos e de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; e

III - representação referente a ilícitos que configuram, em tese, atos de improbidade administrativa de que tratam os arts. 9º a 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, relacionados às atividades e competências da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

instruída com cópia do auto de infração ou da notificação de lançamento fiscal, conforme o Artigo 5º da referida portaria. Por fim, de acordo com o Artigo 15 da supracitada portaria, a RFFP deve ser encaminhada ao Ministério Público Federal.

Diante disso, se o auto de infração contivesse informações bancárias obtidas diretamente pelo fisco, poderia a autoridade fiscal responsável encaminhá-los diretamente ao Ministério Público sem necessidade de prévia autorização judicial?

Somente em outubro de 2020, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1055941, o STF definiu que o fisco poderia compartilhar informações bancárias diretamente com o Ministério Público, sem necessidade de prévia autorização judicial, quando estas evidenciassem a ocorrência de crimes. Na mesma ocasião, o STF também permitiu o compartilhamento de dados bancários constantes de Relatórios de Inteligência Financeira (RIF) com o Ministério Público<sup>129</sup>. Como os dados compartilhados pelo Fisco e pelo COAF com o Ministério Público não são registrados no Sistema SIMBA, a presente Dissertação não abordará o tempo decorrente para acesso a esses dados financeiros em investigações criminais federais.

### 3.8.4 ACESSO DIRETO: DADOS BANCÁRIOS E RASTREIO DE VERBA PÚBLICA

O Supremo Tribunal Federal, desde a década de 1990, dispensa a necessidade de autorização judicial para o acesso de informações financeiras de entes públicos. De acordo com o STF, a defesa do patrimônio público e a natureza pública da verba afastariam a necessidade de autorização judicial prévia para acesso a esses dados. Nesse sentido, no julgamento do Mandado de Segurança nº 21.729<sup>130</sup>, ocorrido em 1995, o STF decidiu que o Ministério Público poderia ter acesso a informações financeiras de empréstimos custeados com recursos públicos.

---

<sup>129</sup> Ementa Repercussão geral. Tema 990. Constitucional. Processual Penal. Compartilhamento dos Relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil com os órgãos de persecução penal para fins criminais. Desnecessidade de prévia autorização judicial. Constitucionalidade reconhecida. Recurso ao qual se dá provimento para restabelecer a sentença condenatória de 1º grau. Revogada a liminar de suspensão nacional (art. 1.035, § 5º, do CPC). Fixação das seguintes teses: 1. É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil - em que se define o lançamento do tributo - com os órgãos de persecução penal para fins criminais sem prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional; 2. O compartilhamento pela UIF e pela RFB referido no item anterior deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios.

(BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Recurso Extraordinário nº 1055941**)

<sup>130</sup> “ (...) Não cabe ao Banco do Brasil negar, ao Ministério Público, informações sobre nomes de beneficiários de empréstimos concedidos pela instituição, com recursos subsidiados pelo erário federal, sob invocação do sigilo bancário, em se tratando de requisição de informações e documentos para instruir procedimento administrativo instaurado em defesa do patrimônio público. Princípio da publicidade, ut art. 37 da Constituição. 6. No caso

Posteriormente, no julgamento do Mandado de Segurança nº 33.340<sup>131</sup>, ocorrido em 2015, a Primeira Turma do STF decidiu que operações financeiras custeadas com recursos públicos não estariam abrangidas pelo sigilo bancário, haja vista que esse tipo de operação deve ser regido pelos princípios da administração pública, dentre os quais se encontra o princípio da publicidade. Ademais, em 2017, no julgamento do Recurso em Habeas Corpus nº 133118, a Segunda Turma do STF entendeu que o Ministério Público poderia ter acesso não apenas aos dados bancários de contas públicas, como também às operações posteriores realizadas por particulares a partir de recursos públicos<sup>132</sup>.

Os dados financeiros de contas públicas podem ser requisitados diretamente por meio do Sistema SIMBA, com o objetivo de que seu recebimento ocorra de forma padronizada e eletrônica. Todavia, nem toda requisição de acesso a dados de contas públicas ocorre por meio do Sistema SIMBA.

Da análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal dos últimos 10 anos, percebe-se, então, uma tendência de relativização e de flexibilização da abrangência do sigilo bancário, permitindo o acesso direto a dados financeiros pelo Fisco, bem como o compartilhamento de dados bancários obtidos pelo Fisco ou pelo COAF com o Ministério Público, sem necessidade de autorização judicial prévia. Por fim, o STF permitiu ainda o acesso direto de dados bancários de particulares que receberam verbas públicas, independentemente de autorização judicial.

Ante o exposto, podemos falar em uma tendência de redução da abrangência do sigilo bancário no Brasil, no mesmo sentido da iniciativa internacional do G20 e da OCDE para

---

concreto, os empréstimos concedidos eram verdadeiros financiamentos públicos, porquanto o Banco do Brasil os realizou na condição de executor da política creditícia e financeira do Governo Federal, que deliberou sobre sua concessão e ainda se comprometeu a proceder à equalização da taxa de juros, sob a forma de subvenção econômica ao setor produtivo, de acordo com a Lei nº 8.427/1992. 7. Mandado de segurança indeferido. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança nº 21729**)

<sup>131</sup> “ (...) 3. O sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos. 4. Operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a Lei Complementar nº 105/2001, visto que as operações dessa espécie estão submetidas aos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança nº 33340**)

<sup>132</sup> (...) 5. O poder do Ministério Público de requisitar informações bancárias de conta corrente de titularidade da prefeitura municipal compreende, por extensão, o acesso aos registros das operações bancárias realizadas por particulares, a partir das verbas públicas creditadas naquela conta. 6. De nada adiantaria permitir ao Ministério Público requisitar diretamente os registros das operações feitas na conta bancária da municipalidade e negar-lhe o principal: o acesso ao real destino dos recursos públicos, a partir do exame de operações bancárias sucessivas (v.g., desconto de cheque emitido pela Municipalidade na boca do caixa, seguido de transferência a particular do valor sacado). 7. Entendimento em sentido diverso implicaria o esvaziamento da própria finalidade do princípio da publicidade, que é permitir o controle da atuação do administrador público e do emprego de verbas públicas. 8. Inexistência de prova ilícita capaz de conduzir ao trancamento da ação penal. 9. Recurso não provido. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Recurso em Habeas Corpus nº 133118**)

facilitar e agilizar o compartilhamento de dados bancários entre jurisdições para fins tributários e para o combate ao crime.

#### 4. RECOMENDAÇÕES DO GAFI E ANÁLISE QUANTITATIVA E QUALITATIVA DOS DADOS DO SIMBA: ANÁLISE DE CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES 9, 30 E 31

##### 4.1 Surgimento e desenvolvimento do GAFI

O Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI) é uma entidade intergovernamental informal criada em 1989 pelos países que inicialmente correspondiam aos países do Grupo dos “7”, que, na época, eram reconhecidos como os mais industrializados do mundo<sup>1</sup>. O GAFI tem como função principal “definir padrões e promover a efetiva implementação de medidas legais, regulatórias e operacionais para combater a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e o financiamento da proliferação [de armas de destruição em massa]”<sup>2</sup>.

O G7 representa um grupo informal unido principalmente por razões financeiras, porém, com forte componente político, no qual os Estados Unidos da América (EUA) é o membro preponderante, utilizando o grupo para alcançar seus objetivos (a exemplo do combate do tráfico de drogas) que seriam inalcançáveis de forma unilateral, mesmo sendo uma potência militar e econômica hegemônica nesse período<sup>3</sup>. O GAFI, por ter nascido no seio do G7, representava primordialmente as prioridades políticas dos EUA e da Europa. Sobre o tema, Pio Corrêa ressalta que:

O GAFI, por conseguinte, nasce como mecanismo de consecução de objetivos de política externa, notadamente dos EUA e dos países europeus, voltados ao combate ao crime transnacional, em sua vertente do tráfico ilegal de entorpecentes, por meio do enfrentamento da lavagem de dinheiro<sup>4</sup>.

O GAFI surge e se desenvolve em conjunto com as primeiras iniciativas de combate ao fluxo ilícito de dinheiro decorrente do tráfico de drogas, a exemplo da Convenção de Viena, no início da década de 1990. Posteriormente, os objetivos do grupo são ampliados para abranger o combate ao financiamento do terrorismo, no contexto posterior aos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Dessa forma, o GAFI acompanha o fenômeno da lavagem de dinheiro desde o início dos esforços internacionais de combate a esse tipo de criminalidade econômica.

<sup>1</sup> O Grupo dos “7” ou G7 era constituído, inicialmente, por Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido. Posteriormente, houve o ingresso da Rússia, em 1988, passando o grupo a ser denominado de G8.

<sup>2</sup> VARTULI, Michele A., **As recomendações do GAFI: padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação**, Brasília: COAF, 2012, p. 14.

<sup>3</sup> CORRÊA, Luiz Maria Pio, **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional**, Brasília: FUNAG, 2013, p. 91.

<sup>4</sup> *Ibid.*

Ao contrário de entidades internacionais tradicionais, que possuem instrumentos formais de constituição (tratados, convenções, dentre outros), o GAFI, cujo título em inglês pode ser livremente traduzido como “Força Tarefa de Ação Financeira” (*Financial Action Task Force - FATF*), nasceu a partir da cúpula do G7, em Paris, realizada em 1º de julho de 1989, na qual os países do grupo decidiram criar uma força tarefa com o escopo de avaliar os resultados das medidas internacionais implementadas para combater a lavagem de dinheiro, bem como sugerir medidas antilavagem, incluindo a adoção de sistemas legais e regulatórios pelos países com esse objetivo. Na mesma oportunidade, decidiu-se que a força tarefa recém-criada entregaria os resultados do trabalho na reunião do G7 agendada para abril de 1990<sup>5</sup>. Ou seja, o GAFI foi criado com escopo definido e prazo determinado para encerramento.

Na reunião do G7 de abril de 1990, o GAFI apresentou um relatório contendo 40 recomendações para o combate da lavagem de dinheiro. As 40 recomendações do GAFI foram aprovadas pelos ministros das finanças dos países integrantes do grupo, que, naquela altura, além dos países integrantes do G7, contavam com a adesão de diversos outros países<sup>6</sup>. Na reunião do G7 de julho de 1990, o GAFI, ainda no formato de força tarefa, foi prorrogado por mais um ano, sendo denominado de “FATF 2” ou “GAFI 2”, com objetivo de avaliar e facilitar a implementação das recomendações, além de complementar seu teor, caso necessário<sup>7</sup>.

Como resultado do “GAFI 2”, decidiu-se por prorrogar mais uma vez a força tarefa pelo prazo de 5 (cinco) anos, no que se denominou de “GAFI 3”, cujo objetivo consistiu em debater o futuro do GAFI, estabelecendo a continuidade do processo de avaliação dos países, delinear o procedimento de sucessão da presidência no grupo e definir a criação de uma secretaria do GAFI, utilizando a estrutura de uma organização internacional pré-existente<sup>8</sup>.

Posteriormente, decidiu-se utilizar a estrutura da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para abrigar a secretaria do GAFI, tendo o grupo se perenizado como uma entidade supranacional atípica. Dessa forma, embora tenha surgido no formato de “força tarefa”, com objetivo limitado e prazo de duração, o GAFI tornou-se uma entidade supranacional atípica perene e com escopo amplo que utiliza a estrutura da OCDE, em Paris, para realizar suas atividades burocráticas.

---

<sup>5</sup> UNITED STATES, The official monthly record of unitade states foreign policy, **Department of State Bulletin**, v. 89, n. 2150, 1989, p. 17.

<sup>6</sup> Os primeiros países a entrarem para o GAFI, além dos integrantes do G7, foram Suécia, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Suíça, Áustria, Espanha e Austrália.

<sup>7</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE, **Financial Action Task Force on Money Laundering: report 1990-1991**, Paris: FATF, 1991, p. 3-4.

<sup>8</sup> *Ibid.*

A despeito de ter nascido no seio do G7, o GAFI sofreu grande influência da OCDE nos seus primeiros anos de existência, notadamente na definição de seu funcionamento e na sua cultura organizacional, tendo em vista que a composição do G7 chegou a ser quase idêntica a da OCDE na época da criação do GAFI. Sendo assim, a escolha da OCDE para emprestar sua estrutura ao G7 foi uma escolha natural<sup>9</sup>.

Interessante observar que, na Cúpula de Londres do G7, realizada em 1991, foi mencionada a existência de duas forças tarefas destinadas ao combate do tráfico de drogas, quais sejam, “Chemical Action Task Force” (CATF) e o GAFI. Diferentemente do GAFI, que se institucionalizou, tornando-se uma entidade supranacional permanente, a CAFT teve seu mandato encerrado em 1992, onde se definiu que suas atribuições deveriam ser assumidas por agências da ONU, ou seja, organizações internacionais formais, criadas por tratado<sup>10</sup>.

Resta questionar, então, por qual motivo o GAFI não teve o mesmo destino e foi absorvido por uma organização internacional formal, a exemplo das agências da ONU. Uma possível explicação passa pela intenção dos integrantes do G7 de não perder o controle sobre o GAFI, haja vista que a submissão das suas atribuições a uma agência da ONU diluiria o poder de influência do G7 sobre o GAFI, embora, por outro lado, implicasse em uma maior legitimidade de suas recomendações, que passariam a representar a posição de um maior número de países. De acordo com Pio Corrêa, o motivo de o GAFI não ter sido dissolvido pode ser explicado pela inexistência, na época de sua institucionalização, de uma organização internacional voltada especificamente ao combate da lavagem de dinheiro, que pudesse exercer as atribuições do GAFI. Sobre a lavagem de dinheiro, sequer existia convenção específica no âmbito da ONU, muito menos agência específica sobre o tema<sup>11</sup>.

Passados mais de 30 anos desde a criação do GAFI, ainda não há convenção específica da ONU sobre a repressão à lavagem de dinheiro, muito menos foi criada uma entidade internacional específica vinculada à ONU sobre o tema. Embora o tema da lavagem de capitais seja tratado nas Convenções de Viena (tráfico de drogas), de Palermo (crime organizado) e de Mérida (crime de corrupção), isso ocorre de forma secundária nesses instrumentos, sendo os objetivos principais e específicos destas convenções da ONU regular o combate, respectivamente, ao tráfico de drogas, ao crime organizado e à corrupção. Atualmente, o GAFI continua sendo a mais relevante instituição internacional vocacionada especificamente ao

---

<sup>9</sup> CORRÊA, O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAF): organizações internacionais e crime transnacional, p. 92.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 96.

combate da lavagem de dinheiro e as suas recomendações constituem o mais relevante instrumento internacional de combate a essa espécie de criminalidade econômica. A importância das recomendações do GAFI justificou a sua escolha como parâmetro de avaliação da forma e do prazo de acesso a dados bancários em investigações de criminais federais no Brasil.

Todavia, as mesmas razões que justificaram a institucionalização do GAFI, qual seja, a concentração de poder no G7, parecem ser também a fonte das fraquezas do órgão. A influência exercida pelos membros do G7 provoca a aplicação de medidas não uniformes na atuação do GAFI. Ao tempo que o GAFI cobra dos países em desenvolvimento a implementação das suas recomendações, sob pena de inclusão na sua política de *name and shame* (nome e desonra), não adota o mesmo rigor em relação a países desenvolvidos e integrantes do G7. Ao incluir um país em suas listas, o GAFI conclama a comunidade internacional a conhecer os países que não seguem suas recomendações, desestimulando o investimento nos países listados, podendo, em casos extremos, sugerir a adoção de contramedidas econômicas em face dos países listados, para preservar a integridade do sistema financeiro internacional. Podem ser citadas como exemplo as listas de “jurisdições de risco”, “jurisdições não-cooperativas”, “jurisdições com deficiências estratégicas de cooperação” e “jurisdições em processo aprimoramento”<sup>12</sup>.

Em abril de 2022, somente Irã e Coreia do Norte encontram-se incluídos na lista de jurisdição de alto risco do GAFI<sup>13</sup>, com recomendação de adoção de contramedidas econômicas. De acordo com o GAFI, os países inclusos na lista de alto risco possuem deficiências significativas nos seus sistemas antilavagem de dinheiro, bem como no combate ao financiamento do terrorismo e no financiamento de armas de destruição em massa. Em relação a esses países, o GAFI recomenda a adoção de contramedidas. Por exemplo, em relação à Coreia do Norte, o GAFI recomendou, em 2011, que os países membros do grupo encerrassem atividades de subsidiárias e escritórios de representação de bancos da Coreia do Norte em seus territórios, encerrando ainda qualquer relação de correspondente bancário com instituições financeiras do referido país<sup>14</sup>. Por sua vez, a lista de países sob monitoramento intensificado do GAFI<sup>15</sup> encontra-se um degrau abaixo da lista de alto risco, sendo representada pelos países

---

<sup>12</sup> EMIDIO, Fabiano. **Lavagem de dinheiro e paraísos fiscais: a captura da economia pelo crime organizado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 72.

<sup>13</sup> Essa lista também é conhecida como “*black list*”.

<sup>14</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **High-Risk Jurisdictions subject to a Call for Action**. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/call-for-action-february-2020.html>. Acesso em: 13 abr. 2022.

<sup>15</sup> Essa lista também é conhecida como “*gray list*”

que possuem deficiências estruturais em seus sistemas antilavagem, mas que se comprometeram a cumprir um plano de ações desenvolvido pelo GAFI para melhorar o combate à lavagem de dinheiro. Em abril de 2022, 23 países<sup>16</sup> encontram-se incluídos na referida lista<sup>17</sup>. Embora não haja imposição de sanções diretas, a inclusão na lista de países sob monitoramento intensificado pode dificultar a atração de investimentos para os países listados, pois o GAFI encoraja todos os países a levarem em consideração a análise de risco de lavagem em transações com os países listados.

É importante destacar que, nos três primeiros anos do GAFI, o grupo era composto basicamente pelos membros da OCDE, com exceção de Hong Kong e de Cingapura. Ou seja, por um período, o GAFI representou um grupo exclusivo de países desenvolvidos. Quanto a isso, Pio Corrêa ressalta que o G7, inicialmente, decidiu não convidar países em desenvolvimento para participar do GAFI, ainda que tivessem grande expressão demográfica, geográfica ou econômica, a exemplo do Brasil. Embora, no início, o GAFI fosse de participação restrita, a Declaração de Houston<sup>18</sup> instava todos os países a aplicar suas recomendações, que se pretendiam universais<sup>19</sup>.

Suxberguer e Caselato Júnior criticam essa postura do GAFI, classificando-o como uma instituição oligárquica, sem grande representatividade, cuja atribuição supostamente técnica subtrai parcela da soberania dos países. Segundo os referidos autores, o GAFI teria características de poder legislativo global e de tribunal internacional, sem que os países sujeitos à regulação e ao julgamento tenham aderido formalmente a instrumentos internacionais, nem possam alegar soberania nacional para não aplicar as recomendações do GAFI<sup>20</sup>.

Quanto ao tema, Anthony Van Fossen<sup>21</sup> informa que o *lobby* intensivo da França levou à exclusão do território de Mônaco das listas do GAFI. Por sua vez, o Reino Unido insistiu para que as Bermudas, as Ilhas Virgens Britânicas, Gibraltar, Guernsey, Ilha de Man, e Jersey não

<sup>16</sup> Albânia; Barbados; Burkina Faso; Camboja; Ilhas Cayman; Haiti; Jamaica; Jordânia; Mali; Malta; Marrocos; Mianmar; Nicarágua; Paquistão; Panamá; Filipinas; Senegal; Sudão do Sul; Síria; Turquia; Uganda; Emirados Árabes Unidos e Iêmen.

<sup>17</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Jurisdictions under Increased Monitoring**. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/increased-monitoring-march-2022.html>. Acesso em: 15 abr. 2022.

<sup>18</sup> Por meio da Declaração de Houston, o mandato do GAFI foi renovado por mais um ano, em maio de 1990, o que foi aprovado pelos ministros das finanças dos países integrantes do grupo (CORRÊA, **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAF): organizações internacionais e crime transnacional**, p. 92.)

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>20</sup> SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; CASELATO JÚNIOR, Dalbertom, O papel do GAFI/FATF: natureza jurídica de suas recomendações e formas de coerção aos países membros pela sua inobservância, **Cadernos de Direito Actual**, v. 11, n. 1, p. 173–185, 2019, p. 183–184.

<sup>21</sup> Van Fossen 2003, 247 apud PALAN, Ronen; MURPHY, Richard; CHAVAGNEUX, Christian, **Tax Havens: how globalization really works**, Ithaca and London: CORNELL UNIVERSITY PRESS, 2013, p. 207. Cornell University Press. *E-book*.

fossem incluídas nas listas do GAFI, embora tenha concedido com a inclusão das Ilhas Cayman. O Canadá obteve sucesso na exclusão dos países caribenhos com representação no Fundo Monetário Internacional – FMI (Antígua e Barbuda, Belize e Santa Lúcia), os quais foram retirados das listas do GAFI.

Segundo Palan, Murphy e Chavagneux, outra anomalia no processo de listagem do GAFI pode ser verificada pela ausência de Nova York e Londres das suas listas, embora sejam considerados grandes centros financeiros utilizados para a lavagem de dinheiro. Esses três autores ainda comparam as listas do GAFI com um relatório elaborado pelo *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs* (INCSR), agência americana encarregada do combate às drogas, contendo 57 países considerados de grande preocupação para a lavagem de dinheiro, dentre os quais constavam EUA, Reino Unido, Alemanha, Japão e China, países que jamais constaram da listagem do GAFI<sup>22</sup>.

Nesse sentido, a lista do GAFI de alto risco para a lavagem de dinheiro contém apenas Irã e Coreia do Norte, sobre os quais consta a recomendação de contramedidas para preservação do sistema financeiro internacional. De outro lado, em março de 2022, o GAFI divulgou lista contendo 23 países que permanecem em acompanhamento intensivo, em virtude de deficiências no combate à lavagem de dinheiro. Vale ressaltar que, nas listagens, não consta nenhum país desenvolvido.

Pio Corrêa<sup>23</sup> ressalta que, diante da adesão de um número crescente de países, o GAFI vem ganhando maior autonomia em relação ao G7 e à OCDE, embora esses grupos de países continuem acompanhando e participando das atividades do GAFI. Atualmente, o GAFI é composto por 37 países membros e 2 entidades associadas<sup>24</sup>. Além disso, mais de 200 países optaram por aderir às recomendações emanadas do GAFI ou dos órgãos regionais ao estilo do GAFI, denominados em inglês como FATF-Style Regional Bodies (FSRBs)<sup>25</sup>.

No processo de desenvolvimento do GAFI, com o objetivo de atender especificidades locais, foram criados diversos órgãos regionais com escopo de combate à lavagem de dinheiro no âmbito regional, identificados pela sigla FSRBs. O Grupo de Ação Financeira Internacional

<sup>22</sup> Van Fossen 2003, 247 apud PALAN, Ronen; MURPHY, Richard; CHAVAGNEUX, Christian, **Tax Havens: how globalization really works**, Ithaca and London: CORNELL UNIVERSITY PRESS, 2013, p. 207. Cornell University Press. *E-book*.

<sup>23</sup> CORRÊA, **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAF): organizações internacionais e crime transnacional**, p. 99.

<sup>24</sup> Argentina; Austrália; Áustria; Bélgica; Brasil; Canadá; China; Dinamarca; Comissão Europeia; Finlândia; França; Alemanha; Grécia; Conselho de Cooperação do Golfo; Hong Kong; China; Islândia; Índia; Irlanda; Israel; Itália; Japão; República da Coreia; Luxemburgo; Malásia; México; Países Baixos; Reino da Nova Zelândia; Noruega; Portugal; Arábia Saudita; Cingapura; África do Sul; Espanha; Suécia; Suíça; Turquia; Reino Unido; Estados Unidos.

<sup>25</sup> Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/>. Acesso em 24 nov. 2021.

da América do Sul (GAFISUD) constitui um exemplo de subdivisão regional do GAFI. O GAFISUD constitui uma organização intergovernamental formada por alguns países sul-americanos, cujo objetivo é combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo na América do Sul. O GAFISUD é uma das mais importantes organizações afins do GAFI, tendo sido constituído formalmente em 8 de dezembro de 2001, na cidade de Cartagena das Índias, Colômbia, por meio de Memorando de Entendimento firmado por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai<sup>26</sup>.

Outros exemplos de órgãos regionais ao estilo do GAFI são o Grupo de Ação Financeira do Oriente Médio e do Norte da África (MENAFATF)<sup>27</sup>; o Grupo de Ação Financeira do Caribe (GAFIC)<sup>28</sup>; o Grupo Ásia/Pacífico sobre Lavagem de Dinheiro (APG); Comitê de Especialistas do Conselho da Europa sobre a Avaliação de Medidas Antilavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (MONEYVAL); Grupo Eurasiano (EAG); Grupo antilavagem de dinheiro da África Oriental e Austral (ESAAMLG); Grupo de Ação Governamental Inter contra a Lavagem de Dinheiro na África Ocidental (GIABA); Força-Tarefa sobre Lavagem de Dinheiro na África Central (GABAC)<sup>29</sup>.

Considerando todos os aspectos que permeiam o surgimento, o desenvolvimento e o funcionamento do GAFI, Pio Corrêa identifica três características básicas dessa entidade supranacional: a) concentração de poder; b) flexibilidade; e c) pretendida universalidade<sup>30</sup>.

Como visto, o GAFI surgiu sobre grande influência do G7 e da OCDE, o que provoca, em certa medida, anomalias nos processos de listagem e de avaliação mantidos pelo grupo, com aparente favorecimento dos países desenvolvidos em detrimento dos países em subdesenvolvimento. Embora a adesão de novos membros e a criação de corpos regionais do GAFI (FSRBs) tenham reduzido a concentração inicial de poder, as tomadas de decisão no GAFI continuam concentradas em um pequeno grupo de países. Assim, o GAFI continua sendo marcado pela concentração de poder, onde dezenas de países definem padrões de combate à lavagem de dinheiro que devem ser seguidos por mais de 200 países.

<sup>26</sup> BRAGA, **Lavagem de dinheiro: fenomenologia, bem jurídico protegido e aspectos penais relevantes**, p. 56.

<sup>27</sup> Com sede no Bahrein, constituído originalmente por Manama, Bahrein, Arábia Saudita, Argélia, Egito, Emirados Árabes Unidos, Jordânia, Kuwait, Líbano, Marrocos, Omán, Qatar, Síria, Tunísia e Yemem.

<sup>28</sup> Constituído originalmente por Antígua e Barbuda, Anguilla, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Cayman, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, República do Haiti, Honduras, Jamaica, Montserrat, Antilhas Neerlandesas, Nicarágua, Panamá, São Cristóvão e Neves, Santa Luzia, São Vicente e as Granadinas, Suriname, Ilhas Turcas e Caicos, Trinidad e Tobago e Venezuela.

<sup>29</sup> Lista disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/membersandobservers/>. Acesso em 24 nov. 2021.

<sup>30</sup> CORRÊA, **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAF): organizações internacionais e crime transnacional**, p. 100.

Por sua vez, a característica da flexibilidade decorre da informalidade do GAFI, que não dispõe de um documento formal de constituição, a exemplo de outras instituições internacionais, o que permite que seu escopo seja adequado às circunstâncias e aos interesses dos países membros. Ademais, as recomendações do GAFI, caracterizadas por serem seu principal instrumento de atuação, também são marcadas pela flexibilidade na sua implementação, com o objetivo de se adaptarem às especificidades de cada jurisdição, bem como são constantemente atualizadas para acompanhar as mudanças próprias das práticas da criminalidade econômica organizada. Finalmente, a universalidade corresponde à pretensão de aplicação das recomendações do GAFI a todos os países, membros e não membros, constituindo um dos objetivos básicos do GAFI<sup>31</sup>. Por melhor que seja a regulação nacional e o sistema antilavagem de dinheiro no âmbito interno de um país, ele nunca apresentará a mesma efetividade de combate da criminalidade transnacional de uma regulação internacional, vinculante ou não<sup>32</sup>.

As supracitadas características do GAFI estão em consonância com os três elementos citados por Blazejewski<sup>33</sup> para uma instituição combater de forma eficiente a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo. De acordo com o referido autor, para ser eficiente, a instituição deve ser flexível o suficiente para se adaptar ao desenvolvimento de novas técnicas de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo; deve ser engajada na construção e facilitação de uma resposta regulatória; e, por fim, deve apresentar uma resposta universal para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo.

## 4.2 As Recomendações do GAFI: estruturação e natureza jurídica

As recomendações do GAFI são o primeiro instrumento internacional que se dedica de forma primária ao tema da lavagem de dinheiro. As Convenções de Viena, Palermo e Mérida possuem o tráfico de drogas, o crime organizado transnacional e a corrupção como foco de discussão, sendo a lavagem de dinheiro um aspecto secundário desses instrumentos internacionais. As recomendações do GAFI estabelecem um conjunto de medidas que devem

---

<sup>31</sup> CORRÊA, O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAF): organizações internacionais e crime transnacional, p. 100.

<sup>32</sup> GUERRA, Gustavo Rabay; MARCOS, Henrique Jerônimo Bezerra, Legal remarks on the overarching complexities of crypto anti-money laundering regulation, *Revista Jurídica - Unicritiba*, v. 4, n. 57, p. 83–115, 2019, p. 100.

<sup>33</sup> BLAZEJEWSKI, Kenneth S., The FATF and Its Institutional Partners: Improving The Effectiveness and Accountability of Transgovernmental Network, *The Temple International & Comparative Law Journal*, v. 22, n. 1, p. 1–61, 2008, p. 5.

ser adotadas pelos países para combater a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa<sup>34</sup>.

As recomendações são um instrumento transversal em relação às normas das referidas convenções da ONU, prestando-se a aperfeiçoar regulamentos nacionais de combate à lavagem de dinheiro e incentivar a cooperação entre os países. De acordo com Romulo Rhemo Palitot Braga, as “40 Recomendações” do GAFI dividem-se em quatro tópicos principais: 1) âmbito geral; 2) papel dos sistemas nacionais; 3) papel do sistema financeiro na luta contra a lavagem de dinheiro; e 4) reforço da cooperação internacional<sup>35</sup>.

Arnaldo José Alves Silveira, por outro lado, divide as recomendações do GAFI em 10 partes: a) definição do escopo da lavagem de dinheiro; b) medidas patrimoniais e confiscatórias; c) *due diligence* com clientes e *compliance* de instituições financeiras; d) outras medidas de combate à lavagem de dinheiro; e) regulação e supervisão de instituições financeiras e outras profissões relevantes; f) propostas estruturais de combate à lavagem de dinheiro, delineando as autoridades competentes e os seus poderes; g) transparência de pessoas jurídicas; h) necessidade de cooperação internacional; e i) definição de princípios para cooperação internacional<sup>36</sup>.

As recomendações já passaram por diversas versões, as quais guardam certa correlação com cenários de grandes crises mundiais, como fenômenos impulsionadores da regulação acerca do combate à lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo. Essas crises foram tratadas no Tópico 2.1 desta Dissertação, quando abordado o desenvolvimento das normas internacionais sobre a lavagem de dinheiro. Nesse sentido, as recomendações do GAFI foram influenciadas fortemente por dois fenômenos: “Guerra às Drogas” e “Guerra ao Terror”.

As Recomendações originais do GAFI, denominadas de “40 Recomendações” foram criadas em 1990 como tentativa de combater a lavagem de dinheiro decorrente das atividades de tráfico internacional de drogas, no meio das iniciativas de “Guerra às Drogas” patrocinadas pelo G7. Em 1996, as recomendações foram emendadas pela primeira vez, para acompanhar as novas técnicas de lavagem de dinheiro, bem como ampliar o escopo das recomendações, que passaram a abranger a lavagem decorrente de outros crimes além do tráfico de drogas. Em 2003, as recomendações do GAFI foram reformadas pela segunda vez, aumentando o escopo de atuação do grupo, que passou a abranger o combate ao financiamento do terrorismo, por meio

---

<sup>34</sup> VARTULI, As recomendações do GAFI: padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação, p. 14.

<sup>35</sup> BRAGA, Lavagem de dinheiro: fenomenologia, bem jurídico protegido e aspectos penais relevantes, p. 55–56.

<sup>36</sup> SILVEIRA, Arnaldo José Alves, *The International Standards on Combating Money Laundering: a Brazilian Perspective*, Paper, The George Washington University, Washington, 2009, p. 7–10.

de 9 recomendações adicionais, em virtude da “Guerra ao Terror” iniciada após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001<sup>37</sup>. Também houve alterações em outros anos, a exemplo da ocorrida no ano de 2012, onde houve alteração no texto e no número das Recomendações nº 9, 31 e 31, que, conforme versão de 2004 das Recomendações do GAFI<sup>38</sup>, estavam previstas, em sua essência, como Recomendações nº 4, 27 e 28.

Assim, dentro da característica da flexibilidade do GAFI, as recomendações do órgão são constantemente atualizadas para se adaptar às novas tendências de lavagem de dinheiro no mundo. Até abril de 2022, a última atualização das recomendações do GAFI foi realizada em março de 2022<sup>39</sup>.

O termo recomendação pressupõe apenas uma “sugestão” de medidas a serem adotadas pelos países, o que conduz, naturalmente, à classificação das recomendações do GAFI como instrumento de *soft law*. Todavia, a não aplicação das recomendações do GAFI pode levar à inclusão dos países em listas internacionais de alto risco para a lavagem de dinheiro, ou de acompanhamento intensivo, com a possibilidade de sugestão de aplicação de contramedidas, com o objetivo de preservar a integridade do sistema financeiro internacional. Nesse sentido, as recomendações do GAFI possuiriam natureza jurídica de *soft law* ou de *hard law*?

O termo *soft law*, que pode ser livremente traduzido para o português, como direito de plástico, direito flexível ou direito maleável, designa um fenômeno jurídico no qual os sujeitos internacionais criam normas de Direito Internacional não obrigatórias, deixando uma margem de apreciação quanto ao seu cumprimento. A necessidade de se adequar à realidade econômica e tecnológica extremamente mutável no âmbito internacional, bem como a possibilidade de compor interesses dos diversos sujeitos internacionais por meio de uma estrutura regulatória flexível, tornam o *soft law* uma prática internacional cada vez mais utilizada<sup>40</sup>. O que diferencia o *soft law* das demais normas jurídicas internacionais (*hard law*) reside no fato de o direito flexível ser um produto ainda em construção, voltado para o futuro e com compromissos programáticos; bem como pela existência de um sistema sancionatório diverso do tradicional, sendo o cumprimento do *soft law* mais uma recomendação, do que uma determinação<sup>41</sup>. De

<sup>37</sup> VARTULI, As recomendações do GAFI: padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação, p. 15.

<sup>38</sup> Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/FATF%20Standards%20-%202040%20Recommendations%20rc.pdf>. Acesso em 10 de abril de 2022

<sup>39</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation**. Disponível em: [www.fatf-gafi.org/recommendations.html](http://www.fatf-gafi.org/recommendations.html). Acesso em 6 abr. 2022.

<sup>40</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, **Curso de Direito Internacional Público**, 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. *E-book*.

<sup>41</sup> *Ibid.*

acordo com Valerio de Oliveira Mazzuoli<sup>42</sup>, se enquadraria dentro do conceito de *soft law* as seguintes espécies de instrumentos internacionais:

non-binding agreements, gentlemen's agreements, códigos de conduta, memorandos de entendimento, declarações conjuntas, declarações de princípios, atas finais (...), agendas (...), programas de ação, recomendações e, inclusive, termos comumente reservados aos tratados internacionais, como acordos e protocolos.

Dessa forma, percebe-se que as recomendações do GAFI se enquadram no conceito do que vem se denominando de *soft law*, diante da adoção de compromissos flexíveis, bem ainda pela existência de um sistema de sanção baseado na criação de listas e sugestões de contramedidas por parte dos países membros e não membros.

Todavia, a natureza jurídica não vinculante do sistema *soft law* do GAFI não torna suas recomendações menos impositivas, pois embora juridicamente os países não estejam vinculados ao teor das recomendações, existe um compromisso político de que sejam seguidas pelos governos dos países. Ademais, em alguns casos, as recomendações do GAFI (*soft law*) utilizam linguagem mais impositiva do que convenções internacionais (*hard law*) sobre a lavagem de dinheiro. Por exemplo, as convenções estabelecem, contraditoriamente, maior deferência à soberania nacional na definição de normas de direito penal, o que não ocorre necessariamente com as recomendações do GAFI<sup>43</sup>. Assim, as recomendações do GAFI, embora não tenham a mesma relevância jurídica de outros instrumentos internacionais, na prática, possuem uma maior relevância política do que as convenções internacionais que tratam do tema da lavagem de dinheiro<sup>44</sup>.

A flexibilidade e eficiência das recomendações do GAFI as tornam o mais relevante instrumento de combate à lavagem de dinheiro do mundo, influenciando fortemente os ordenamentos jurídicos dos países, a exemplo do Brasil que criminalizou o financiamento do terrorismo por meio da Lei nº 13.260 de 2016, após cobranças do GAFI nesse sentido<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, **Curso de Direito Internacional Público**, 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. *E-book*.

<sup>43</sup> CORRÊA, **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAF): organizações internacionais e crime transnacional**, p. 24–25.

<sup>44</sup> BRAGA, **Lavagem de dinheiro: fenomenologia, bem jurídico protegido e aspectos penais relevantes**, p. 55.

<sup>45</sup> Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/brazil-statement-june-2019.html>. Acesso em 31 de janeiro 2022.

### 4.3 Metodologia de avaliação do GAFI

Com o objetivo de criar parâmetros para a realização do processo de avaliação dos países, o GAFI criou um documento formal denominado “Metodologia: Para avaliar o cumprimento técnico às recomendações do GAFI e a efetividade dos sistemas antilavagem de dinheiro/contra o financiamento do terrorismo”<sup>46</sup>, o qual descreve a metodologia que deve ser seguida pelos avaliadores ao visitarem os países, com o objetivo de avaliar o cumprimento e efetividade das recomendações do órgão. A metodologia do GAFI foi desenvolvida a partir de experiências do GAFI, dos grupos regionais (*e.g.*, GAFILAT e GAFIC), Banco Mundial, e Fundo Monetário Internacional.

O referido documento é dividido em três partes, a primeira introduz os conceitos básicos da metodologia de avaliação; a segunda parte estabelece os critérios para avaliação do cumprimento técnico de cada uma das recomendações do GAFI; e a terceira parte apresenta os resultados, indicadores, dados e outros fatores utilizados para analisar a efetividade das recomendações do GAFI.

O processo de avaliação do GAFI é dividido em dois componentes: a) cumprimento técnico e b) efetividade. Na análise do cumprimento técnico, são abordadas as exigências específicas de cada uma das recomendações, notadamente em relação à estrutura jurídica e ao funcionamento das instituições do país, analisando os poderes e procedimentos das autoridades competentes no combate à lavagem de dinheiro<sup>47</sup>. Assim, quanto ao cumprimento técnico, ocorre uma análise de natureza formal e específica sobre o cumprimento de cada uma das recomendações.

De outro lado, a análise de efetividade procura avaliar se a aplicação das recomendações do GAFI é adequada, classificando o país de acordo com o nível alcançado em um conjunto de resultados do sistema antilavagem de dinheiro. A avaliação de efetividade analisa se a estrutura jurídica e o funcionamento das instituições de um país estão produzindo os resultados esperados pelo GAFI<sup>48</sup>. Dessa forma, a análise de efetividade, diferentemente da análise de cumprimento técnico, sopesa de forma geral os resultados práticos obtidos a partir

---

<sup>46</sup> Neste trecho do trabalho será utilizada a tradução realizada pelo COAF, com base na versão da metodologia definida em 2013 para definir os aspectos gerais e de efetividade do processo de avaliação do GAFI (VARTULI, Michele A. **As recomendações do GAFI: padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação**. Trad. Machado Mota Bernardo Antonio. Brasília: COAF, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/as-recomendacoes-do-gafi-livro.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2021)

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 199.

<sup>48</sup> *Ibid.*

da implementação das recomendações do GAFI. Diante disso, o critério do cumprimento técnico norteará a análise realizada nesta Dissertação, pois é o único capaz de analisar o cumprimento das recomendações de forma individualizada.

No processo avaliativo do GAFI, os avaliadores devem levar em consideração os riscos específicos e o contexto do país avaliado para tomar suas conclusões, o que inclui os seguintes elementos:

- ❖ A natureza e a extensão da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo.
- ❖ As circunstâncias do país, que afetam a materialidade das diferentes recomendações (por exemplo, a composição de sua economia e de seu setor financeiro).
- ❖ Elementos estruturais que favorecem o sistema Antilavagem de Dinheiro / Contra Financiamento do Terrorismo.
- ❖ Os fatores contextuais que possam influenciar a forma de implementação das medidas Antilavagem de Dinheiro / Contra o Financiamento do Terrorismo e a sua efetividade<sup>49</sup>.

A natureza e a extensão das atividades de lavagem e de financiamento do terrorismo envolvem a identificação do nível e o tipo de produto que a criminalidade é capaz de gerar em um determinado território. Em relação às circunstâncias do país que afetam a materialidade, levam em consideração a importância de setores financeiros e não financeiros para a economia do local, bem ainda o tamanho, a integração e a composição do sistema financeiro, quantidade de negócios de fronteira, parcela da economia baseada em recursos em espécie, dentre outras circunstâncias que podem influenciar a análise de cumprimento técnico e de efetividade.

Por sua vez, os elementos estruturais correspondem ao conjunto de elementos que favorecem um sistema antilavagem de dinheiro sólido, sendo citados expressamente pela metodologia do GAFI os seguintes exemplos:

Estabilidade política; um compromisso de alto nível na abordagem de questões Antilavagem de Dinheiro/Contra o Financiamento do Terrorismo; instituições estáveis com prestação de contas, integridade e transparência; uma forte aplicação da lei; e um sistema judicial competente, independente e eficiente<sup>50</sup>.

O documento que define as metodologias do GAFI, todavia, ressalta que a existência de elementos estruturais não garante, necessariamente, um sistema antilavagem de dinheiro sólido; embora a ausência de elementos estruturais dificulte o cumprimento adequado das recomendações do GAFI<sup>51</sup>. Por fim, os outros fatores contextuais representam uma categoria

---

<sup>49</sup> VARTULI, Michele A. **As recomendações do GAFI: padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação**. Trad. Machado Mota Bernardo Antonio. Brasília: COAF, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/as-recomendacoes-do-gafi-livro.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2021, p. 200.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 201.

<sup>51</sup> *Ibid.*

genérica que pode influenciar a efetividade das medidas antilavagem de dinheiro, sendo citados como exemplos: “maturidade e a sofisticação do regime de regulação e supervisão do país; o nível de corrupção e o impacto das medidas de combate à corrupção; ou o nível de exclusão financeira”<sup>52</sup>.

A partir da combinação da análise de cumprimento técnico e de efetividade de um determinado país avaliado, é possível ao GAFI determinar se um país avaliado cumpre suas recomendações, bem como se dispõe de um sistema sólido capaz de combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo<sup>53</sup>.

#### 4.3.1 ANÁLISE DE CUMPRIMENTO TÉCNICO

A análise de cumprimento técnico representa a análise formal de cumprimento das recomendações do GAFI por parte de um determinado país. A análise formal envolve a estrutura das leis nacionais, bem como a existência de procedimentos e poderes das autoridades encarregadas do combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Na análise de cumprimento técnico, a metodologia do GAFI ressalta que os países têm o direito de implementar as recomendações do GAFI de acordo com seus sistemas legislativos e institucionais, podendo utilizar métodos diversos para alcançar um cumprimento adequado das recomendações<sup>54</sup>.

Os critérios de cumprimento técnico são os definidos pela metodologia do GAFI de forma sequencial, embora a ordem dos critérios não implique maior ou menor relevância na avaliação. Com base nesses critérios, os avaliadores do GAFI emitem uma conclusão sobre o cumprimento da recomendação, podendo definir quatro níveis de adequação: “adequado, quase adequado, parcialmente adequado e inadequado”<sup>55</sup>.

Na presente Dissertação, em substituição aos referidos termos da metodologia do GAFI, são adotados, respectivamente, as classificações: totalmente cumprido, majoritariamente cumprido, parcialmente cumprido e não cumprido. Ademais, para fins de resolução do problema proposto, em modelo binário, será considerada cumprida uma recomendação apenas

---

<sup>52</sup> VARTULI, Michele A. **As recomendações do GAFI: padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação**. Trad. Machado Mota Bernardo Antonio. Brasília: COAF, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/as-recomendacoes-do-gafi-livro.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2021. p. 201.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 199.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 206–207.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 207.

quando “totalmente cumprida” ou “adequada”, sendo considerada não cumprida uma recomendação quando a classificação resultante da análise das recomendações for: “majoritariamente cumprido, parcialmente cumprido e não cumprido”; ou “quase adequado, parcialmente adequado e inadequado”.

Ao decidir o nível de insuficiência de cumprimento de cada recomendação, os avaliadores devem levar em consideração o contexto do país, o número de critérios satisfeitos e não satisfeitos. Todavia, a metodologia do GAFI ressalta que o número de critérios satisfeitos nem sempre revela o cumprimento técnico, de forma que o não cumprimento de um critério pode levar ao nível de não cumprimento, bem como o descumprimento de vários critérios em um setor de menor importância na economia pode levar ao nível de cumprimento, dependendo da relevância da deficiência identificada, com base no perfil de risco e nos elementos de contexto do país objeto de análise<sup>56</sup>.

Embora deixe margem subjetiva aos avaliadores, notadamente na análise dos riscos específicos e do contexto do país, a metodologia de cumprimento técnico definida pelo GAFI constitui um importante fator de avaliação para solucionar o problema levantado na presente dissertação. Assim, serão utilizados os critérios de cumprimento técnico do GAFI para definir se o Brasil cumpre as Recomendações 9, 30 e 31 do GAFI.

#### 4.3.2 ANÁLISE DE EFETIVIDADE

A análise de efetividade possui grande importância no processo avaliativo do GAFI, pois permite o foco nos resultados concretos de um determinado país avaliado, identificando as fraquezas no sistema antilavagem, o que possibilita a sugestão de melhorias no sistema de combate à lavagem de dinheiro. Diferentemente do cumprimento técnico, que envolve a análise formal de critérios específicos das recomendações, a análise de efetividade foca nos resultados do sistema de combate à lavagem de dinheiro de cada país analisado. Para decidir pela efetividade de um sistema, o GAFI se baseia nas informações fornecidas pelos países, pressupondo o não cumprimento caso não sejam disponibilizadas informações aos avaliadores<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> VARTULI, Michele A. **As recomendações do GAFI: padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação**. Trad. Machado Mota Bernardo Antonio. Brasília: COAF, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/as-recomendacoes-do-gafi-livro.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2021. p. 208.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 209.

A análise de efetividade é geral, não sendo realizada com base em cada uma das recomendações do GAFI. Baseia-se, então, em uma hierarquia de resultados dividida em um “objetivo de alto nível”, “resultados intermediários” e “resultados imediatos”. De acordo com a metodologia do GAFI, o “objetivo de alto nível” constitui o cenário em que:

Os sistemas financeiros e a economia em geral estão protegidos das ameaças de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa, assim fortalecendo a integridade do setor financeiro e contribuindo para a incolumidade e a segurança<sup>58</sup>.

Na análise de efetividade, o GAFI sopesa 11 resultados imediatos, que correspondem a metas principais a serem atingidas por um sistema de lavagem de dinheiro, os quais se ligam a 3 resultados intermediários, que correspondem às metas temáticas que devem ser atingidas pelo sistema antilavagem dos países<sup>59</sup>. Os três resultados intermediários, ou metas temáticas citados pelo GAFI são os seguintes:

- ❖ As políticas, a coordenação e a cooperação mitigam os riscos de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo;
- ❖ Os produtos de crimes e valores para apoio do terrorismo são impedidos de entrar no setor financeiro e em outros, ou são detectados e denunciados por tais setores;
- ❖ As ameaças de lavagem de dinheiro são detectadas e interrompidas, e os criminosos sofrem sanções e são privados de seus recursos ilegais. As ameaças de financiamento do terrorismo são detectadas e interrompidas, os terroristas são privados de recursos, e aqueles que financiam o terrorismo sofrem sanções, contribuindo para a prevenção de atos de terrorismo<sup>60</sup>.

De outro lado, os resultados imediatos, ou metas principais mencionadas pela metodologia do GAFI são os abaixo citados:

1. Os riscos de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo são entendidos e, quando apropriado, ações são coordenadas localmente para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa;
2. A cooperação internacional fornece informações, inteligência financeira e evidências apropriadas, e facilita a ação contra criminosos e seus recursos;
3. Os supervisores supervisionam, monitoram e regulamentam adequadamente as instituições financeiras, além de atividades e profissões não-financeiras designadas no cumprimento das exigências Antilavagem de Dinheiro / Contra o financiamento do Terrorismo, de acordo com seus riscos;
4. instituições financeiras, além de atividades e profissões não-financeiras designadas, aplicam adequadamente medidas preventivas Antilavagem de Dinheiro / Contra o Financiamento do Terrorismo de acordo com seus riscos, e denunciam transações suspeitas.

<sup>58</sup> VARTULI, Michele A. **As recomendações do GAFI: padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação**. Trad. Machado Mota Bernardo Antonio. Brasília: COAF, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/as-recomendacoes-do-gafi-livro.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2021. p. 210.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 210-211.

<sup>60</sup> *Ibid.*

5. O uso indevido de pessoas jurídicas e outras estruturas jurídicas para lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo é impedido, e as informações sobre seus beneficiários/proprietários está disponível para as autoridades competentes sem impedimentos;
6. A inteligência financeira e todas as outras informações relevantes são adequadamente usadas pelas autoridades competentes nas investigações de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo.
7. Os crimes e atividades de lavagem de dinheiro são investigados, e os culpados são processados e ficam sujeitos a sanções efetivas, proporcionais e dissuasivas.
8. Produtos e instrumentos do crime são confiscados.
9. Os crimes e atividades de financiamento do terrorismo são investigados, e as pessoas que financiam o terrorismo são processadas e ficam sujeitas a sanções efetivas, proporcionais e dissuasivas.
10. Indivíduos, organizações e chefes de finanças terroristas são impedidos de angariar, transferir e usar valores, e de fazer mau uso do setor de organizações sem fins lucrativos.
11. Pessoas e entidades envolvidas na proliferação das armas de destruição em massa são impedidas de angariar, movimentar e usar valores, de forma consistente com as resoluções relevantes do conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>61</sup>.

Com base nos elementos acima citados, a análise de efetividade resulta na classificação do país avaliado nos seguintes níveis:

- ❖ Alto nível de efetividade – O resultado imediato é alcançado em sua maior parte. Pequenas melhorias são necessárias.
- ❖ Nível substancial de efetividade – O resultado imediato é alcançado em grande parte. Melhorias moderadas são necessárias.
- ❖ Nível moderado de efetividade – O resultado imediato é alcançado em parte. Melhorias importantes são necessárias.
- ❖ Baixo nível de efetividade – O resultado imediato não é alcançado, ou uma parte desprezível dele é alcançada. Melhorias fundamentais são necessárias<sup>62</sup>.

Pela análise do teor dos elementos que compõem a metodologia de análise da efetividade, quais sejam, “objetivo de alto nível”, “resultados intermediários” e “resultados imediatos”, percebe-se que, embora possuam grande importância, representam aspectos gerais, que não auxiliam diretamente na análise específica de cada recomendação do GAFI, o que limita sua utilização na resolução do problema da presente Dissertação.

Por outro lado, a análise de cumprimento técnico e de efetividade se relacionam de forma que seus níveis de adequação costumam ser diretamente proporcionais, ou seja, quanto maior o cumprimento técnico, maior tende a ser a efetividade, e vice e versa. Assim, é pouco provável que um país com baixo nível de cumprimento técnico possua um sistema antilavagem de dinheiro efetivo. Todavia, em circunstâncias excepcionais, países com baixo cumprimento

<sup>61</sup> VARTULI, Michele A. **As recomendações do GAFI: padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação**. Trad. Machado Mota Bernardo Antonio. Brasília: COAF, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/as-recomendacoes-do-gafi-livro.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2021. p. 210-211.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 217.

técnico podem apresentar um bom nível de efetividade, diante de circunstâncias específicas, como um baixo risco local ou fatores estruturais positivos<sup>63</sup>.

#### 4.4 Recomendação 9 do GAFI: sigilo bancário e o combate à lavagem de capitais

Como visto no Tópico 3.1 desta Dissertação, o sigilo bancário é um instituto jurídico de múltiplas facetas, podendo ser visto como um direito, sob o enfoque do cliente bancário, ou como um dever, sob o enfoque da instituição financeira. Esse instituto pode ter origem legal, contratual ou consuetudinária nos diversos países.

A Recomendação nº 9 do GAFI aborda especificamente o sigilo bancário, sendo uma recomendação que auxilia na análise de cumprimento das demais recomendações do GAFI. O texto da Recomendação nº 9 é o seguinte:

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<sup>64</sup>.

Por ser uma recomendação condicional, os critérios de cumprimento técnico descritos pela metodologia são bastante limitados, conforme abaixo:

RECOMENDAÇÃO 9 – LEIS DE SIGILO BANCÁRIO E FISCAL  
9.1 As leis de sigilo bancário e fiscal não devem inibir a implementação das recomendações do GAFI<sup>65</sup>.

Assim, por ser uma recomendação que se refere a outras recomendações, a sua análise na presente Dissertação, diante das limitações do problema proposto, se resumirá à influência do sigilo bancário nas recomendações 30 e 31 do GAFI.

#### 4.5 Recomendações 30 e 31 do GAFI: análise formal de cumprimento

As Recomendações nº 30 e 31 do GAFI definem responsabilidades e poderes de autoridades encarregadas do combate às condutas de lavagem de dinheiro nos diversos países do mundo. Segue abaixo o texto integral das referidas recomendações:

---

<sup>63</sup> VARTULI, Michele A. **As recomendações do GAFI: padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação**. Trad. Machado Mota Bernardo Antonio. Brasília: COAF, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/as-recomendacoes-do-gafi-livro.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2021. p. 211–212.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 236.

### 30. Responsabilidades das autoridades de investigação e de aplicação da lei\*

Os países deveriam garantir que as autoridades de investigação e de aplicação da lei designadas sejam responsáveis por investigações de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo dentro da estrutura nacional ALD/CFT. Pelo menos nos casos relacionados aos crimes que geram produtos relevantes, essas autoridades de investigação e de aplicação da lei designadas deveriam conduzir uma investigação financeira paralela proativa quando investigarem crimes de lavagem de dinheiro, crimes antecedentes a ela associados e financiamento do terrorismo. Isso deveria incluir os casos onde o crime antecedente associado ocorrer fora de suas jurisdições. Os países deveriam assegurar que as autoridades competentes sejam responsáveis por rapidamente identificar, rastrear e iniciar ações de bloqueio e apreensão de bens que são ou possam vir a ser objeto de confisco, ou que se suspeite sejam produtos de crime. Os países deveriam também utilizar, quando necessário, grupos multidisciplinares permanentes ou temporários especializados em investigações financeiras ou patrimoniais. Os países deveriam garantir, quando necessário, que se realizem investigações em cooperação com autoridades competentes apropriadas de outros países<sup>66</sup>.

### 31. Poderes das autoridades de investigação e de aplicação da lei

Durante o curso de investigações de lavagem de dinheiro, de crimes antecedentes e de financiamento do terrorismo, as autoridades competentes deveriam ter acesso a todos os documentos e informações necessários para as investigações, bem como para as ações penais e outras ações a elas relacionadas. Esses poderes deveriam incluir o poder de adotar medidas compulsórias para a requisição de registros mantidos por instituições financeiras, APNFDs e outras pessoas físicas ou jurídicas, bem como para a busca de pessoas e propriedades, para a tomada de declarações de testemunhas, e para a busca e obtenção de provas.

Os países deveriam assegurar que as autoridades competentes ao conduzirem investigação tenham acesso a uma grande variedade de técnicas investigativas adequadas às investigações de lavagem de dinheiro, crimes antecedentes e financiamento do terrorismo. Tais técnicas incluem: operações encobertas, interceptação de comunicações, acesso a sistemas computacionais e entrega controlada. Além disso, os países deveriam possuir mecanismos efetivos para identificar rapidamente se pessoas físicas ou jurídicas são titulares ou controlam contas. Deveriam também possuir mecanismos para garantir que as autoridades competentes tenham algum procedimento para identificar ativos sem notificação prévia do proprietário. Durante as investigações de lavagem de dinheiro, crimes antecedentes e financiamento do terrorismo, as autoridades competentes deveriam poder solicitar quaisquer informações relevantes à UIF<sup>67</sup>.

A metodologia de avaliação do GAFI define os seguintes critérios para aferir o cumprimento técnico da Recomendação nº 30:

30.1 Devem existir **autoridades policiais indicadas** para ter a responsabilidade de **garantir** que a **lavagem de dinheiro**, os crimes antecedentes associados a ela e os crimes de **financiamento do terrorismo** sejam **adequadamente investigados**, dentro da estrutura das políticas nacionais Antilavagem de Dinheiro / Contra o Financiamento do Terrorismo.

30.2 Os **investigadores policiais de crimes antecedentes** devem ser autorizados a **realizar a investigação de qualquer crime relacionado com Lavagem de Dinheiro / financiamento do Terrorismo durante uma investigação financeira paralela**, ou ter a possibilidade de **passar o caso para outra agência para que ela prossiga com tais investigações**, independentemente de onde o crime antecedente tenha ocorrido.

<sup>66</sup> VARTULI, Michele A. **As recomendações do GAFI: padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação**. Trad. Machado Mota Bernardo Antonio. Brasília: COAF, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/as-recomendacoes-do-gafi-livro.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2021. p. 37.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 38.

30.3 Devem existir uma ou mais autoridades competentes indicadas para **rapidamente identificar, rastrear e iniciar o bloqueio e apreensão de bens** que estejam, ou possam vir a estar sujeitos a confisco, ou sejam suspeitos de serem produtos de crime.

30.4 Os países devem garantir que a **recomendação 30 também se aplique àquelas autoridades competentes que não sejam autoridades policiais per se, mas que tenham a responsabilidade de realizar investigações financeiras de crimes antecedentes**, na medida em que tais autoridades competentes estejam exercendo funções cobertas pela recomendação 30.

30.5 **Se as autoridades policiais anticorrupção forem indicadas para investigar crimes de Lavagem de Dinheiro / financiamento do Terrorismo que surgiram de, ou estão relacionados com crimes de corrupção sob a recomendação 30**, elas devem também ter poderes suficientes para **identificar, rastrear e iniciar o bloqueio e apreensão de bens**<sup>68</sup>. (Grifo nosso)

O critério 30.1 é cumprido parcialmente pelo Brasil, tendo em vista que, tanto a Polícia Federal, como a Polícia Civil, investigam o crime de lavagem de dinheiro, cuja competência apenas é deslocada para a Justiça Federal, quando o crime antecedente é de competência Federal, ou em razão de regras de conexão com outros delitos federais.

Ainda quanto ao critério 30.1, em diversos locais do país, foram criadas varas especializadas com competência para julgar o crime de lavagem de dinheiro e crimes financeiros, o que revela uma especialização do combate a essa espécie de criminalidade econômica no Brasil. A criação de varas especializadas de combate à lavagem de dinheiro foi permitida a partir da publicação da Resolução nº 314 de 2003 do Conselho da Justiça Federal (CJF)<sup>69</sup>. A ideia de criação das varas especializadas em lavagem surgiu a partir de pesquisa do Centro de Estudos Judiciários (CEJ), que detectou no ano de 2001 a existência de poucos processos sobre o tema na Justiça Federal. O resultado dessa pesquisa motivou a criação de uma comissão composta por representantes da Justiça Federal, Ministério Público Federal, Polícia Federal, Banco Central, Receita Federal e COAF, a qual propôs diversas recomendações para melhorar o combate da lavagem de dinheiro no Brasil, dentre as quais estava a criação de varas especializadas em lavagem<sup>70</sup>.

O critério 30.1 exige ainda que o crime de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo sejam “adequadamente investigados”, o que envolve uma análise de efetividade, que aponta para seu não cumprimento integral. Conforme o Tópico 4.10 desta Dissertação, a média

<sup>68</sup> VARTULI, Michele A. **As recomendações do GAFI: padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação**. Trad. Machado Mota Bernardo Antonio. Brasília: COAF, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/as-recomendacoes-do-gafi-livro.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2021. p. 266–267.

<sup>69</sup> Art. 1º Os Tribunais Regionais Federais, na sua área de jurisdição, especializarão varas federais criminais com competência exclusiva ou concorrente, no prazo de sessenta dias, para processar e julgar os crimes contra o sistema financeiro nacional e de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

<sup>70</sup> BRASIL. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, **Resolução do CJF ratifica especialização em lavagem de dinheiro e organizações criminosas, afirma ministro Dipp**.

do prazo de acesso a informações bancárias em investigações criminais federais não se mostra adequada aos prazos previstos na legislação brasileira para conclusão das investigações criminais. Portanto, o critério 30.1 é apenas parcialmente cumprido pelo Brasil.

O critério 30.2 é cumprido formalmente pelo Brasil tendo em vista que os órgãos de persecução penal estão autorizados a investigar a lavagem de dinheiro e o seu crime antecedente, os quais podem ser julgados pelo mesmo órgão judicial, por serem infrações penais conexas, na forma do Artigo 76 do Código de Processo Penal<sup>71</sup>. Por outro lado, em locais onde existe vara especializada em lavagem de dinheiro pode haver uma cisão da competência, sendo o julgamento da lavagem realizado pela vara especializada e o do crime antecedente pela vara não especializada.

Em relação ao critério 30.3, o Artigo 14 da Resolução nº 181 do Conselho Nacional do Ministério Público<sup>72</sup> regulamenta a possibilidade de estabelecimento de uma investigação patrimonial paralela por meio de Procedimento Investigatório Criminal. Assim, o Brasil cumpre, parcialmente, o critério 30.3, ao prever uma apuração exclusiva para identificação de bens ilícitos.

O critério 30.3 mostra-se, ainda, como relevante para a análise do prazo de acesso a dados bancários em investigações criminais ao exigir que a identificação, rastreamento e início do bloqueio de bens ilícitos ocorram “rapidamente”. O tempo necessário para as autoridades identificarem, rastreamento e bloquearem bens de origem criminosa guarda relação muito próxima com o tempo necessário para obtenção de dados bancários. Por meio de informações financeiras, é possível identificar a origem e destino do dinheiro no sistema financeiro tradicional, permitindo o confisco de bens cuja origem é ilícita. Todavia, a análise do Tópico 4.10 desta Dissertação revela que o prazo para acesso a dados bancários não permite que a

---

<sup>71</sup> Art. 76. A competência será determinada pela conexão:

I - se, ocorrendo duas ou mais infrações, houverem sido praticadas, ao mesmo tempo, por várias pessoas reunidas, ou por várias pessoas em concurso, embora diverso o tempo e o lugar, ou por várias pessoas, umas contra as outras;

II - se, no mesmo caso, houverem sido umas praticadas para facilitar ou ocultar as outras, ou para conseguir impunidade ou vantagem em relação a qualquer delas;

III - quando a prova de uma infração ou de qualquer de suas circunstâncias elementares influir na prova de outra infração.

<sup>72</sup> Art. 14. A persecução patrimonial voltada à localização de qualquer benefício derivado ou obtido, direta ou indiretamente, da infração penal, ou de bens ou valores lícitos equivalentes, com vistas à propositura de medidas cautelares reais, confisco definitivo e identificação do beneficiário econômico final da conduta, será realizada em anexo autônomo do procedimento investigatório criminal.

§ 1º Proposta a ação penal, a instrução do procedimento tratado no caput poderá prosseguir até que ultimadas as diligências de persecução patrimonial.

§ 2º Caso a investigação sobre a materialidade e autoria da infração penal já esteja concluída, sem que tenha sido iniciada a investigação tratada neste capítulo, procedimento investigatório específico poderá ser instaurado com o objetivo principal de realizar a persecução patrimonial.

atividade de recuperação de ativos ocorra de forma rápida no Brasil, o que aponta para o cumprimento parcial do critério 30.3.

Por fim, os critérios 30.4 e 30.5 são itens que ampliam o âmbito de aplicação da Recomendação nº 30 para outras autoridades que investigam crimes antecedentes de lavagem de dinheiro, inclusive as autoridades encarregadas do combate à corrupção. Nesse aspecto, percebe-se que essa abrangência alargada se aplicaria ao Ministério Público, à Receita Federal, à CVM, e ao TCU, dentre outros órgãos de controle, os quais também devem ter acesso a instrumentos para rapidamente identificar, rastrear e iniciar o bloqueio e apreensão de bens ilícitos. A recuperação de ativos em delitos de lavagem é tão ou mais importante do que a punição criminal dos agentes criminosos, diante do seu efeito negativo sobre a ordem econômica e desenvolvimento dos países.

De outro lado, o GAFI define em sua metodologia os seguintes critérios para análise de cumprimento técnico da Recomendação nº 31:

31.1 As **autoridades competentes** que conduzem investigações de lavagem de dinheiro, crimes antecedentes a ela associados e financiamento do terrorismo devem ter a **possibilidade de obter acesso a todos os documentos e informações necessárias** para uso nessas investigações, e em indiciamentos e ações relacionadas. Isso deve incluir o **poder de usar medidas compulsórias para:**

(a) **a apresentação de registros conservados por instituições financeiras, Atividades e Profissões Não-Financeiras Designadas e outras pessoas físicas ou jurídicas;**

(b) a busca de pessoas e locais;

(c) a tomada de depoimentos de testemunhas;

(d) a apreensão e obtenção de provas.

31.2 As autoridades competentes que conduzem investigações devem ter a possibilidade de usar uma grande variedade de técnicas investigativas para a investigação de lavagem de dinheiro, crimes antecedentes a ela associados e financiamento do terrorismo, incluindo:

(a) operações com agentes infiltrados;

(b) interceptação de comunicações;

(c) acesso a sistemas de computador;

(d) entrega controlada.

31.3 Os países devem ter mecanismos implementados:

(a) **para identificar tempestivamente se pessoas físicas ou jurídicas possuem ou controlam contas;**

(b) para garantir que as autoridades competentes tenham um **processo para identificar bens sem aviso prévio ao proprietário.**

31.4 As **autoridades competentes** que conduzem investigações de lavagem de dinheiro, crimes antecedentes a ela associados e financiamento do terrorismo devem poder **solicitar todas as informações relevantes conservadas pela Unidade de inteligência financeira.** (Grifo nosso)

O critério 31.1 é cumprido formalmente pelo Brasil, pois as autoridades encarregadas de investigar crimes de lavagem de dinheiro, notadamente Polícia Federal e Ministério Público Federal podem, por meio de autorização do Poder Judiciário, obter informações bancárias

(Artigo 3º da Lei Complementar nº 101 de 2001<sup>73</sup>); realizar busca de pessoas e locais (Artigo 240 do Código de Processo Penal<sup>74</sup>); tomada de depoimentos e apreensão e obtenção de provas (Artigo 6º, III a V, do Código de Processo Penal<sup>75</sup>).

O critério 31.2 também é cumprido formalmente pelo Brasil, pois a legislação brasileira permite a utilização de diversas técnicas investigativas sigilosas, notadamente, operações com agentes infiltrados (Artigo 10 da Lei nº 12.850 de 2013<sup>76</sup>); interceptação de comunicações (Lei nº 9.296 de 1996<sup>77</sup>); acesso a sistemas de computador (quebra telemática); e entrega controlada (Artigo 8º da Lei nº 12.850 de 2013<sup>78</sup>).

De outro lado, o critério 31.3 é cumprido parcialmente pelo Brasil. O item (a) do critério 31.3 é muito relevante para a presente Dissertação, pois tem relação direta com o tempo

---

<sup>73</sup> Art. 3º Serão prestadas pelo Banco Central do Brasil, pela Comissão de Valores Mobiliários e pelas instituições financeiras as informações ordenadas pelo Poder Judiciário, preservado o seu caráter sigiloso mediante acesso restrito às partes, que delas não poderão servir-se para fins estranhos à lide.

<sup>74</sup> Art. 240. A busca será domiciliar ou pessoal.

§ 1º Proceder-se-á à busca domiciliar, quando fundadas razões a autorizarem, para:

- a) prender criminosos;
- b) apreender coisas achadas ou obtidas por meios criminosos;
- c) apreender instrumentos de falsificação ou de contrafação e objetos falsificados ou contrafeitos;
- d) apreender armas e munições, instrumentos utilizados na prática de crime ou destinados a fim delituoso;
- e) descobrir objetos necessários à prova de infração ou à defesa do réu;
- f) apreender cartas, abertas ou não, destinadas ao acusado ou em seu poder, quando haja suspeita de que o conhecimento do seu conteúdo possa ser útil à elucidação do fato;
- g) apreender pessoas vítimas de crimes;
- h) colher qualquer elemento de convicção.

§ 2º Proceder-se-á à busca pessoal quando houver fundada suspeita de que alguém oculte consigo arma proibida ou objetos mencionados nas letras b a f e letra h do parágrafo anterior.

<sup>75</sup> Art. 6º Logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá:

(...)

III - colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias;

IV - ouvir o ofendido;

V - ouvir o indiciado, com observância, no que for aplicável, do disposto no Capítulo III do Título VII, deste Livro, devendo o respectivo termo ser assinado por duas testemunhas que lhe tenham ouvido a leitura;

<sup>76</sup> Art. 10. A infiltração de agentes de polícia em tarefas de investigação, representada pelo delegado de polícia ou requerida pelo Ministério Público, após manifestação técnica do delegado de polícia quando solicitada no curso de inquérito policial, será precedida de circunstanciada, motivada e sigilosa autorização judicial, que estabelecerá seus limites.

<sup>77</sup> Art. 1º A interceptação de comunicações telefônicas, de qualquer natureza, para prova em investigação criminal e em instrução processual penal, observará o disposto nesta Lei e dependerá de ordem do juiz competente da ação principal, sob sigredo de justiça.

Parágrafo único. O disposto nesta Lei aplica-se à interceptação do fluxo de comunicações em sistemas de informática e telemática.

<sup>78</sup> Art. 8º Consiste a ação controlada em retardar a intervenção policial ou administrativa relativa à ação praticada por organização criminosa ou a ela vinculada, desde que mantida sob observação e acompanhamento para que a medida legal se concretize no momento mais eficaz à formação de provas e obtenção de informações.

§ 1º O retardamento da intervenção policial ou administrativa será previamente comunicado ao juiz competente que, se for o caso, estabelecerá os seus limites e comunicará ao Ministério Público.

§ 2º A comunicação será sigilosamente distribuída de forma a não conter informações que possam indicar a operação a ser efetuada.

§ 3º Até o encerramento da diligência, o acesso aos autos será restrito ao juiz, ao Ministério Público e ao delegado de polícia, como forma de garantir o êxito das investigações.

§ 4º Ao término da diligência, elaborar-se-á auto circunstanciado acerca da ação controlada.

para acesso a informações financeiras por parte das autoridades encarregadas da investigação do crime de lavagem de dinheiro. A análise dos dados do Sistema SIMBA revelou que a identificação de dados bancários no Brasil não é célere, de acordo com o Tópico 4.10 desta Dissertação, bem como que a qualidade dos dados obtidos ainda carece de melhora, pois 35,57% das transações que foram encaminhadas pelas instituições financeiras à Polícia Federal estavam sem a identificação completa da origem e do destino das operações bancárias. De outro lado, 29% das transações enviadas pelas instituições financeiras ao Ministério Público Federal também não possuíam identificação completa, conforme será abordado no Tópico 4.7 desta Dissertação.

O item (b) do Critério 31.3 é cumprido formalmente pelo Brasil, na medida em que as autoridades encarregadas de investigar o crime de lavagem de dinheiro podem se utilizar de medidas cautelares probatórias sigilosas para obter dados de recursos financeiros sem prévio aviso do titular, conforme tratado nos Tópicos 3.8.1 e 3.8.2 desta Dissertação. Todavia, quanto a esse ponto, o Artigo 11, § 4º do anteprojeto da Lei Geral de Proteção de Dados Penal (LGPD Penal)<sup>79</sup> pode prejudicar o cumprimento do item 31.3(b) da Recomendação nº 31 do GAFI, na medida em que impõe um maior ônus argumentativo para manter o tratamento de dados pessoais em sigilo, bem como exige a definição de um marco, a partir do qual o investigado será notificado sobre tratamento de seus dados pessoais.

Por fim, o item 3.4 da Recomendação nº 31 do GAFI atualmente é cumprido pelo Brasil, conforme decisão do STF no Recurso Extraordinário nº 1055941<sup>80</sup>, que permitiu o compartilhamento de dados de Relatório de Inteligência Financeira do COAF com as autoridades encarregadas da investigação criminal.

---

<sup>79</sup> É vedada a proibição desmotivada e genérica de notificação dos titulares de dados cujos dados pessoais forem fornecidos em razão de requisição administrativa ou judicial sigilosa, devendo a autoridade competente especificar quando será possível a notificação.

<sup>80</sup> Ementa Repercussão geral. Tema 990. Constitucional. Processual Penal. Compartilhamento dos Relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil com os órgãos de persecução penal para fins criminais. Desnecessidade de prévia autorização judicial. Constitucionalidade reconhecida. Recurso ao qual se dá provimento para restabelecer a sentença condenatória de 1º grau. Revogada a liminar de suspensão nacional (art. 1.035, § 5º, do CPC). Fixação das seguintes teses: 1. É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil - em que se define o lançamento do tributo - com os órgãos de persecução penal para fins criminais sem prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional; 2. O compartilhamento pela UIF e pela RFB referido no item anterior deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Recurso Extraordinário nº 1055941**).

#### **4.6 Acesso a dados bancários e diagnóstico da realidade do Brasil no combate à lavagem de dinheiro: GAFI e o “Relatório de Avaliação Mútua” para o Brasil de 2010**

No ano de 2010, o GAFI publicou o Relatório de Avaliação Mútua do Brasil, o qual foi resultado do trabalho de visita institucional ao Brasil realizada no período de 26/10/2009 a 07/11/2009. Os avaliadores do GAFI ressaltaram, no supracitado relatório, que as autoridades brasileiras responsáveis por realizar investigação criminal podem ter acesso a dados bancários, por meio de uma decisão judicial, em qualquer fase de investigação criminal ou processo judicial. De acordo com os avaliadores, o tempo necessário para obter uma ordem judicial de acesso a dados bancários variaria, podendo demorar em locais em que os juízes estão assoberbados de trabalho. Ademais, algumas autoridades brasileiras entrevistadas pelos avaliadores do GAFI relataram facilidade e celeridade na obtenção de informações bancárias, enquanto outras autoridades relataram exatamente o contrário<sup>81</sup>.

Segundo o supracitado relatório, a razão para dificuldade no acesso a dados bancários resultaria do entendimento de alguns juízes no sentido de que o sigilo bancário seria um direito absoluto. Essa resistência, todavia, conforme abordado no Tópico 3.4 desta Dissertação é indevida, haja vista que o Brasil é um país de sigilo bancário moderado, bem como apresenta tendência jurisprudencial e legal de redução da amplitude objetiva do sigilo bancário.

Embora haja recursos judiciais disponíveis para reverter essas decisões, segundo o GAFI, a demora na obtenção de decisão favorável poderia ser de mais de 1 mês, sendo capaz de comprometer a habilidade de rastrear propriedades, principalmente em casos urgentes em que o tempo é essencial<sup>82</sup>. Nesse ponto do relatório, o GAFI indica que a espera por 30 dias poderia prejudicar as investigações e o confisco de bens ilícitos, o que fornece um parâmetro temporal para análise de cumprimento das recomendações do órgão.

A respeito do acesso a dados bancários, o Relatório do GAFI ressalta, ainda, que os supervisores das instituições financeiras, a exemplo do BCB e da CVM, podem ter acesso a informações financeiras sem necessidade de autorização judicial prévia. Todavia, os avaliadores do GAFI questionaram a falta de possibilidade, no sistema brasileiro, de o COAF ter acesso a registros financeiros de forma ativa, sem necessidade de ordem judicial prévia<sup>83</sup>.

No relatório de 2010 do GAFI, recomendou-se que o Brasil dotasse o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) de poderes para ter acesso direto e ativo a informações financeiras no Brasil, sem necessidade de prévia autorização judicial. Segundo o

---

<sup>81</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE, **Mutual Evaluation Report: Federative Republic of Brazil**, p. 46.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 46–47.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 47.

GAFI, enquanto o Banco Central do Brasil (BCB) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) dispunham de poderes de supervisão para terem acesso diretamente a dados sigilosos do sistema financeiro ou do mercado de títulos mobiliários, sem necessidade de prévia autorização judicial, o COAF ainda não disporia de prerrogativa semelhante, o que representaria uma forte limitação na atividade de supervisão contra a lavagem de dinheiro<sup>84</sup>.

Todavia, a ausência de prerrogativa do COAF para requisitar diretamente dados bancários parece ter sido superada a partir da publicação do Decreto nº 9.663 de 2019, que previu, no Artigo 11, VIII, a possibilidade de a Diretoria de Inteligência do órgão requisitar informações de instituições financeiras<sup>85</sup>. O Estatuto anterior utilizava o verbo “solicitar” ao tratar da possibilidade de o GAFI buscar complementar dados e documentos<sup>86</sup>. Todavia, como a criação da prerrogativa veio por meio de decreto, e sequer foi reproduzida na Lei do COAF (Lei nº 13.974 de 2020), a constitucionalidade formal e material desta previsão normativa pode ser questionada, caso ela não seja prevista também em lei complementar.

Ademais, de acordo com o relatório do GAFI, na época, as autoridades brasileiras constantemente tinham sua habilidade de rastrear e confiscar ativos limitadas, quando as informações necessárias representavam um grande volume de dados ou registros antigos. Nesses casos, as instituições financeiras teriam dificuldades de cumprir as decisões judiciais em um tempo adequado. Esse problema seria causado, em boa medida, pelo fato de os dados não estarem mantidos, na época, em registro eletrônico e de forma padronizada<sup>87</sup>.

Com o fim de solucionar esses problemas em relação a falta de padronização e de registros digitais, o GAFI relatou uma iniciativa de padronização de informações bancárias mencionada em reunião de 2009 da ENCCLA. Essa iniciativa mencionada pelo GAFI consistia nos primórdios do Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA), desenvolvido pela Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise, órgão vinculado à PGR, que será objeto do Tópico 4.7 desta Dissertação.

Com base nessas e outras constatações, o relatório de 2010 do GAFI concluiu que o Brasil cumpriria majoritariamente, mas não totalmente as Recomendações nº 9, 30 e 31<sup>88</sup>. Os

---

<sup>84</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE, **Mutual Evaluation Report: Federative Republic of Brazil**, p. 172–176.

<sup>85</sup> Art. 11. À Diretoria de Inteligência Financeira compete:

(...)

VIII - requisitar informações e documentos às pessoas de que trata o art. 9º da Lei nº 9.613, de 1998.

<sup>86</sup> Art. 8º À Secretaria-Executiva compete:

(...)

V - solicitar informações mantidas nos bancos de dados dos órgãos e entidades públicas e privadas;

<sup>87</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE, *op. cit.*, p. 52.

<sup>88</sup> Na época do relatório, as disposições dessas Recomendações estavam previstas nas Recomendações nº 4, 27 e 28, conforme versão de 2004 das Recomendações do GAFI. Disponível em: <https://www.fatf->

motivos adotados pelo GAFI para ausência de cumprimento integral dessas recomendações estavam essencialmente atrelados à dificuldade e demora de acesso a dados bancários, ou seja, envolviam a forma e o prazo de acesso a dados bancários, que representa o objeto de pesquisa desta Dissertação. Os motivos de descumprimento encontram-se condensados na tabela de *rating* (classificação) constante ao final do relatório de avaliação do Brasil elaborado em 2010<sup>89</sup>, estando disponível sua versão em português no sumário executivo do relatório de 2010<sup>90</sup>.

Segundo o GAFI, o Brasil não cumpriria totalmente a Recomendação nº 30<sup>91</sup> em razão das seguintes constatações:

Em algumas áreas, as autoridades ainda estão focadas em perseguir crimes antecedentes, e não a LD de forma efetiva. O número de inquéritos sobre LD é baixo quando comparado com a incidência de crimes antecedentes que geram receitas. Não foi verificado se as autoridades estaduais estão suficientemente estruturadas e com recursos<sup>92</sup>.

Por sua vez, para os avaliadores do GAFI, a Recomendação nº 31<sup>93</sup> não seria cumprida totalmente em virtude dos seguintes motivos:

A efetividade do poder de obrigar a produção dos documentos que autorizem o acesso a informações financeiras: as ordens judiciais podem ser difíceis de serem obtidas, o processo pode ser demorado e, em alguns casos, as IFs são incapazes de prestar informações solicitadas em tempo hábil<sup>94</sup>.

Finalmente, o GAFI também apontou o cumprimento majoritário da Recomendação nº 9<sup>95</sup>, sendo apontadas como razões para ausência de cumprimento total:

A ausência de uma exceção legal ao sigilo financeiro em favor do COAF inibe a sua capacidade como supervisor de acessar informações de clientes e, portanto, a implementação das Recomendações 23 e 29.

---

[gafi.org/media/fatf/documents/FATF%20Standards%20-%2040%20Recommendations%20rc.pdf](https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/FATF%20Standards%20-%2040%20Recommendations%20rc.pdf). Acesso em 10 de abril de 2022.

<sup>89</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE, **Mutual Evaluation Report: Federative Republic of Brazil**, p. 259–269.

<sup>90</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE, **Relatório de Avaliação Mútua: Sumário Executivo**, p. 14–26.

<sup>91</sup> Na época do relatório, as disposições da Recomendação nº 30 estavam previstas na Recomendação nº 27, conforme versão de 2004 das Recomendações do GAFI. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/FATF%20Standards%20-%2040%20Recommendations%20rc.pdf>. Acesso em 10 de abril de 2022.

<sup>92</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE, op. cit., p. 21.

<sup>93</sup> Na época do relatório, as disposições da Recomendação nº 31 estavam previstas na Recomendação nº 28, conforme versão de 2004 das Recomendações do GAFI. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/FATF%20Standards%20-%2040%20Recommendations%20rc.pdf>. Acesso em 10 de abril de 2022.

<sup>94</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE, op. cit., p. 21.

<sup>95</sup> Na época do relatório, as disposições da Recomendação nº 9 estavam previstas na Recomendação nº 4, conforme versão de 2004 das Recomendações do GAFI. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/FATF%20Standards%20-%2040%20Recommendations%20rc.pdf>. Acesso em 10 de abril de 2022.

- Efetividade: A implementação das Recomendações 3 e 28 fica impossibilitada em casos urgentes porque os atrasos nas decisões dos recursos interpostos não são compatíveis com as disposições do sigilo financeiro<sup>96</sup>.

A Recomendação nº 3 tratava na época acerca da recuperação de ativos criminosos, a partir de medidas de bloqueio e confisco de bens ilícitos. De outra parte, a Recomendação nº 28, na época, trazia, na essência, as disposições da atual Recomendação nº 31 do GAFI. Ressalte-se, ainda, que o Relatório de Avaliação do Brasil de 2010 foi elaborado antes da metodologia de 2013 de avaliação do GAFI, ou seja, na época, a análise de efetividade ainda não havia sido separada formalmente do cumprimento técnico.

Portanto, resta agora analisar, empiricamente, se as constatações do GAFI continuam se aplicando ao sistema brasileiro de combate à lavagem de dinheiro. Os dados do Sistema SIMBA que serão tratados nos próximos tópicos serão essenciais para verificar se a demora e dificuldade de acesso a dados bancários relatados pelo GAFI em 2010 persistem no Brasil.

#### **4.7 Conceitos das categorias de dados registrados no SIMBA e análise dos dados**

O Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA) foi criado por meio de esforços da Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise (SPPEA), órgão vinculado à Procuradoria Geral da República (PGR), com objetivo de padronizar e tornar eletrônico o trâmite de informações bancárias entre as autoridades encarregadas da persecução penal e as instituições financeiras. O SIMBA nasce como um esforço empreendido para cumprir a Meta nº 4 de 2008 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA): “Padronizar a forma de solicitação e resposta de quebras de sigilo bancário e respectivos rastreamentos”<sup>97</sup>.

O funcionamento do SIMBA está previsto na Carta Circular nº 3.454 do Banco Central do Brasil (BCB), de 14 de junho de 2010, a qual possibilitou o trâmite padronizado e eletrônico de informações bancárias entre as instituições financeiras e as autoridades encarregadas da persecução penal. A Carta Circular nº 3.454 descreve como cada instituição financeira deve enviar os dados bancários, de forma que possam ser lidos de forma amigável pelo Sistema SIMBA.

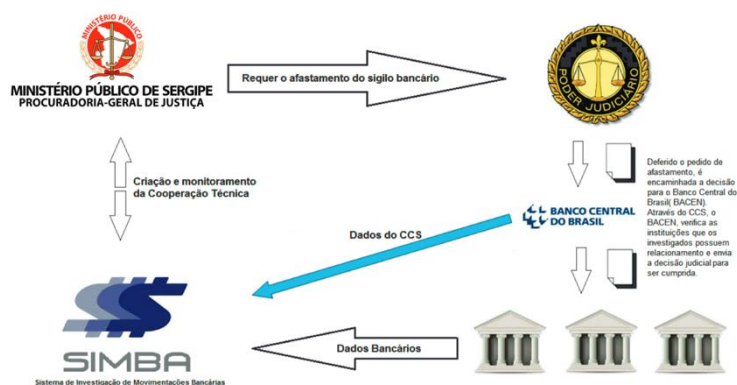
<sup>96</sup> O Relatório de Avaliação do Brasil de 2010 foi elaborado antes da metodologia de 2013, momento em que a análise de efetividade foi separada formalmente do cumprimento técnico.

<sup>97</sup> BRASIL. ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA), **Metas de 2008**. Brasília, 2008.

De acordo com o item 8 da Carta Circular nº 3.454 do BCB, os arquivos devem ser enviados em formato de texto (extensão “.txt”) para serem lidos em microcomputadores. Os itens 2 a 7 da supracitada carta circular se dedicam a descrever a forma como devem ser preparados cada um dos arquivos de texto, que devem ser separados de acordo com o tipo de dados que carregam, em 5 arquivos eletrônicos, denominados de "AGENCIAS"; "CONTAS"; "TITULARES"; "EXTRATO"; "ORIGEM\_DESTINO". Entretanto, a referida carta circular não fixa um prazo para envio dos dados, o que deve ser definido pela autoridade encarregada da persecução penal. Também não há fixação de multa administrativa pelo descumprimento do prazo fixado pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, a previsão de prazo e de multa por meio de ato normativo poderia conceder maior agilidade ao cumprimento das ordens de quebra de sigilo bancário.

O fluxo de funcionamento do SIMBA simplificou o envio de dados por parte das instituições financeiras aos órgãos encarregados da persecução penal. O Ministério Público do Sergipe apresentou a imagem abaixo para descrever o funcionamento do sistema:

Figura 1 – Fluxo de funcionamento do SIMBA



Fonte: Ministério Público de Sergipe<sup>98</sup>

Diante da necessidade de obter dados bancários em investigações, os órgãos encarregados da persecução penal (Ministério Público e Polícia) cadastram um número de caso no SIMBA que serve para reunir todas as informações em um mesmo código. Esse número identificador é informado ao Poder Judiciário no âmbito da petição de quebra de sigilo bancário. O número identificador permite que os dados sejam analisados de forma sigilosa, pois somente

<sup>98</sup> Informação disponível em: <https://www.mpse.mp.br/Simba/Documentos/fluxo-simbaK.pdf>. Acesso em 30 nov. 2021.

as autoridades responsáveis diretamente pela investigação conseguem associar o número de atendimento ao processo judicial a que diz respeito.

Caso o pedido seja deferido, o Poder Judiciário envia a ordem por meio de ofício dirigido ao Banco Central, que consulta o Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro (CCS), para identificar onde os investigados possuem contas bancárias e, então, realiza a circularização da ordem judicial. Ao receber a circularização, as instituições financeiras encaminham os dados ao SIMBA, onde ficam disponíveis para os órgãos encarregados da persecução penal<sup>99</sup>.

Antes do SIMBA, cada instituição financeira enviava os dados bancários no seu próprio formato e de forma não estruturada, o que dificultava a análise célere dos dados. O SIMBA auxiliou na padronização e digitalização desses dados, ao impor o mesmo padrão textual para o envio das informações. Entretanto, nem sempre as informações são enviadas de forma completa pelas instituições financeiras.

Nesse sentido, a Ação 10 de 2019 da ENCCLA buscou avaliar a qualidade e a tempestividade do envio de dados financeiros via SIMBA:

Realizar diagnóstico sobre a qualidade, abrangência e tempestividade das informações prestadas pelas instituições financeiras às autoridades judiciárias, policiais e ministeriais via Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA) e sugerir melhorias<sup>100</sup>.

Como resultado da referida ação da ENCCLA, detectou-se que, nos anos de 2016, 2017, e 2018, 35,57% das transações que foram encaminhadas pelas instituições financeiras à Polícia Federal estavam sem a identificação completa da origem e do destino das operações bancárias. Nos casos do Ministério Público Federal, no mesmo período, houve omissão de dados em 29% das transações. Se forem consideradas apenas as 20 maiores instituições financeiras do Brasil, a omissão de dados passa a ocorrer em 35,42% das transações enviadas para a Polícia Federal e em 29,60% dos dados enviados ao Ministério Público Federal<sup>101</sup>. Segundo a conclusão da Ação 10 de 2009 da ENCCLA:

Em termos gerais, foi consenso entre os participantes que o SIMBA é uma importante ferramenta em apurações de lavagem de dinheiro e outros crimes. Porém, a performance desse Sistema está diretamente relacionada à qualidade dos dados (especialmente no que diz respeito à identificação OD) e à celeridade do envio. Se os dados são enviados com muitas falhas de identificação de OD [Origem e Destino]

<sup>99</sup> Em 2020, foi criado o SISBAJUD, que possibilitou o acesso direto do Poder Judiciário ao CCS. Com base nessas informações, o Poder Judiciário pode circularizar diretamente as ordens judiciais (BACEN, **Atendimento ao Poder Judiciário: O CCS e o Módulo de Afastamento de Sigilo Bancário**, Brasília, 2021.)

<sup>100</sup> ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA). **Ações de 2019**. Brasília: ENCCLA, 2019.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 2.

e/ou com significativa demora, isso gera impactos negativos nas apurações, independentemente das virtudes e/ou das necessidades de melhoria da ferramenta<sup>102</sup>.

Além de incompletas, as informações do SIMBA costumam demorar a ser enviadas pelas instituições financeiras. De acordo com a Ação 10 de 2019 da ENCCLA, verificou-se que, nos anos de 2016, 2017 e 2018, o tempo médio de atendimento entre a decisão judicial e a circularização do CCS pelo Banco Central foi de 65 dias, nos casos da Polícia Federal, e de 47 dias nos casos do Ministério Público Federal. Nesse prazo, estão incluídos o tempo gasto pelos cartórios dos juízos para envio dos ofícios requisitórios ao Banco Central, além do protocolo da quebra de sigilo bancário pelo Ministério Público e pela Polícia Federal<sup>103</sup>.

Por sua vez, o envio de dados a cargo das instituições financeiras, nos anos de 2016, 2017 e 2018, demorou em média 97 dias nos casos da Polícia Federal e 78 dias nos casos do Ministério Público Federal. Se os dados forem restritos às 20 maiores instituições financeiras, esses prazos médios passam a ser de 97 dias nos casos da Polícia Federal e 79 dias nos casos do MPF.

Resta saber então como o prazo médio e a mediana para envio dos dados pelo SIMBA se comportaram entre os anos de 2010 e 2020.

#### **4.8 Descrição da amostra dos dados: período de 2010 a 2020**

Com o objetivo de analisar a média e a mediana dos prazos de atendimentos no âmbito do Sistema SIMBA, foram solicitados à Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise (SPPEA) do Ministério Público Federal, os prazos de atendimento dos casos de responsabilidade do Ministério Público Federal no período compreendido entre 2010 e 2020.

O conjunto de dados enviado pela SPPEA compreende os prazos de atendimento de 2338 casos de responsabilidade do MPF, sendo 2299 entre os anos de 2010 e 2020, ou seja, dentro do intervalo da pesquisa. Cada caso corresponde a uma linha em uma tabela que contém três colunas que indicam: a) o prazo consumido entre o cadastro do caso no Sistema SIMBA e a decisão judicial autorizativa; b) o prazo consumido para o Banco Central encaminhar os dados do CCS; c) o prazo necessário para o envio pelas instituições financeiras do último atendimento de cada um dos casos; e, por fim, d) o prazo para o recebimento das últimas informações pelas instituições financeiras.

<sup>102</sup> ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA). **Ações de 2019**. Brasília: ENCCLA, 2019. p. 3.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 2.

De acordo com informações da SPPEA as referidas colunas são geradas a partir de fórmulas estabelecidas no arquivo formato *Excel* encaminhado, que foi alimentado por meio das seguintes fórmulas para preenchimento dos dados:

Dias MPF: DATA\_OFICIO\_JUIZ-CS.DATA\_CADASTRO+1,  
 Dias Entrega: EN.FIM\_CARGA - REQ.DATA\_OFICIO\_JUIZ)+1,  
 Dias do Banco: EN.FIM\_CARGA - REQ.DATA\_INICIO\_PRAZO+1 ,  
 Dias BACEN: REQ.DATA\_INICIO\_PRAZO - REQ.DATA\_OFICIO\_JUIZ+1<sup>104</sup>

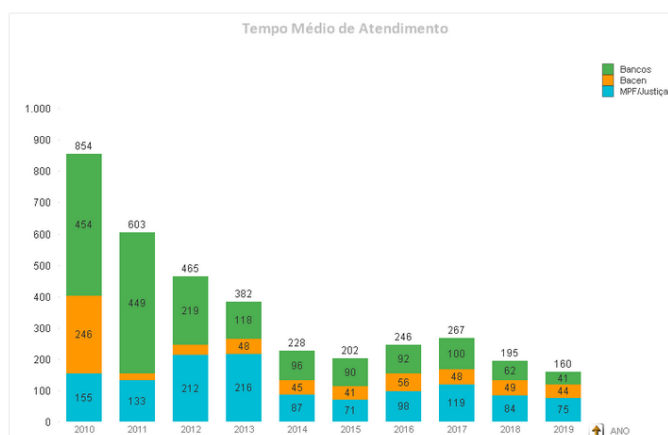
Tais informações, traduzidas de forma amigável, representam numericamente as seguintes informações:

Dias MPF: data do ofício do juiz (informação proveniente do ccs) - data de cadastro do caso + 1;  
 Dias Entrega: data da última carga do banco ou dos bancos - data do ofício do juiz (informação proveniente do ccs) +1;  
 Dias do Banco: data da última carga do banco ou dos bancos - data de início contagem do prazo a partir da circularização (informação proveniente do ccs) +1;  
 Dias BACEN: data de início contagem do prazo a partir da circularização (informação proveniente do ccs) - data do ofício do juiz (informação proveniente do ccs)<sup>105</sup>

Da análise dessas informações, percebe-se que são diversas as datas bases e as fórmulas para cada campo da tabela fornecida pela SPPEA, de forma que a soma dos campos MPF; BACEN e Instituições Financeiras não corresponderá, necessariamente, ao valor do tempo total para entrega dos dados bancários.

A respeito da evolução no tempo dos prazos de atendimento a SPPEA também disponibilizou o gráfico abaixo contendo a evolução no cumprimento dos prazos no Sistema SIMBA:

Gráfico 1 – Evolução dos Prazos de Cumprimento



Fonte: E-mail: evolução, 2019.

<sup>104</sup> BRASIL. PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA. SECRETARIA DE PESQUISA PERÍCIA E ANÁLISE (SPPEA), **E-mail SPPEA: esclarecimentos**.

<sup>105</sup> *Ibid.*

O Gráfico 1 encaminhado pela SPPEA demonstra uma tendência de redução do prazo de cumprimento das requisições de acesso a dados por meio do Sistema SIMBA.

#### 4.9 Análise quantitativa dos dados: média e mediana dos prazos de acesso a dados bancários em investigações criminais federais

Descrito o universo dos dados, passa-se a analisá-los quantitativamente. Para realizar essa análise, as informações foram lançadas no aplicativo Excel da empresa *Microsoft* e submetidos às fórmulas respectivas para calcular a média e a mediana nos prazos de acesso a dados bancários em investigações criminais federais entre os anos de 2010 e 2020.

A partir da aplicação das fórmulas supracitadas, chegou-se, aproximadamente<sup>106</sup>, aos seguintes dados descritos na tabela abaixo:

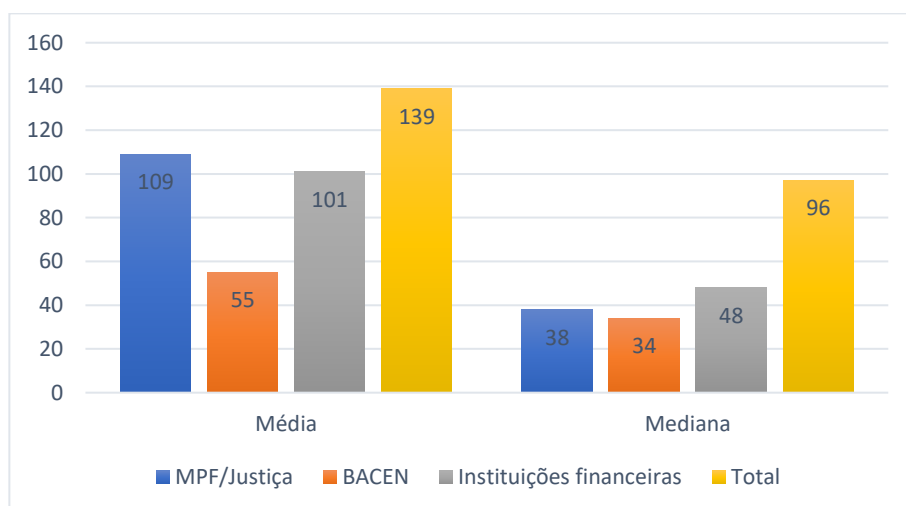
Tabela 1 – Média e mediana

|                | MPF/Justiça | BACEN | Instituições financeiras | Total |
|----------------|-------------|-------|--------------------------|-------|
| <b>Média</b>   | 109         | 55    | 101                      | 139   |
| <b>Mediana</b> | 38          | 34    | 48                       | 96    |

Fonte: E-mail SPPEA: dados brutos, 2021.

Os referidos dados podem ser resumidos por meio do gráfico abaixo para melhor visualização dos dados:

Gráfico 2 – Média e mediana



Fonte: E-mail SPPEA: dados brutos, 2021.

<sup>106</sup> Os dados foram aproximados de acordo com o valor da primeira casa decimal. Valores acima de 0,5 resultaram em arredondamentos para cima. Valores abaixo de 0,5 resultaram em arredondamentos para baixo. Valores iguais a 0,5 resultaram em manutenção do número, com exclusão de todas as casas decimais.

De acordo com os dados obtidos, percebe-se então que, em média, o tempo gasto entre a abertura do caso no SIMBA e a decisão do Poder Judiciário é de aproximadamente 109 dias. Por sua vez, a média para disponibilização do CCS pelo BCB é de 55 dias. Para a última carga das instituições financeiras o prazo é, em média, de 101 dias. Por fim, o prazo médio para o fornecimento dos dados bancários é de 139 dias.

A mediana para a decisão judicial de quebra de sigilo de dados é de cerca de 38 dias. Para a disponibilização de CCS pelo BCB a mediana é de 34 dias. Em relação às últimas informações das instituições financeiras, a mediana é de 48 dias. Por fim, a mediana para o fornecimento de dados bancários é de, aproximadamente, 96 dias.

#### **4.10 Análise qualitativa dos dados: comparação dos dados do SIMBA com o teor das Recomendações nº 9, 30 e 31 do GAFI**

Conforme análise do tópico anterior, foi possível concluir que a média para acesso das informações bancárias em casos mantidos pelo SIMBA do Ministério Público Federal foi de, aproximadamente, 139 dias. Por sua vez, a mediana para obtenção de dados ficou em, aproximadamente, 96 dias. Ou seja, dentro do intervalo analisado, o maior número de casos girou quantitativamente próximo de 3 meses para obtenção dos primeiros dados bancários em investigações federais. Todavia, a existência de casos extremos, em que a demora supera em muito esse prazo, acaba jogando a média de prazo para 139 dias.

Uma análise qualitativa da média de 139 dias e da mediana de 96 dias aponta para o não cumprimento técnico dos critérios 30.1 e 30.3 da Recomendação nº 30 do GAFI e do critério 31.3 (a) da Recomendação nº 31 do GAFI, pois o período de tempo necessário para obtenção de dados bancários em investigações criminais federais no Brasil dificulta que as autoridades encarregadas de investigação de crimes de lavagem de dinheiro consigam concluir adequadamente a investigação dos crimes (critério 30.1), bem ainda, rapidamente, identificar, rastrear e iniciar o bloqueio e apreensão de bens com origem ilícita (critério 30.3). Ademais, a média e a mediana demonstram que as autoridades encarregadas do combate à lavagem de dinheiro no Brasil não dispõem de mecanismos para identificar, tempestivamente, se pessoas físicas ou jurídicas possuem ou controlam contas no Brasil (critério 31.3, item a).

Ao avaliar o Brasil em 2010, o GAFI ressaltou que aguardar 30 dias para obter uma decisão judicial autorizativa de quebra poderia prejudicar as investigações de lavagem de dinheiro. Portanto, a média de 139 dias ou a mediana de 96 dias revelam-se como bastante prejudiciais à recuperação de ativos, como também à conclusão de investigações criminais. Com as facilidades tecnológicas para transferência de ativos financeiros, 139 dias ou 96 dias é

tempo mais do que suficiente para que os bens ilícitos sejam deslocados para fora do alcance das autoridades encarregadas da persecução penal.

Ademais, o prazo médio de 139 dias para acesso a informações bancárias em investigações federais está em descompasso com as previsões legislativas acerca da duração das investigações criminais. Sobre o tema, o Artigo 10 do Código de Processo Penal<sup>107</sup> fixa o prazo de 30 dias para a conclusão do inquérito policial, quando o investigado estiver em liberdade; e o prazo de 10 dias para a finalização do inquérito policial em caso de réu preso. Em relação aos inquéritos policiais no âmbito da Justiça Federal, o Artigo 66 da Lei nº 5.010 de 1966<sup>108</sup> fixa o prazo de 15 dias para a conclusão, prorrogável uma vez pelo mesmo prazo, no caso de investigado preso. Quando a investigação criminal ocorre por meio de Procedimento Investigatório Criminal (PIC), presidido pelo Ministério Público, o prazo para conclusão das apurações será de 90 dias, podendo ser prorrogado sucessivas vezes, na forma do Artigo 13 da Resolução nº 181 de 2017 do Conselho Nacional do Ministério Público<sup>109</sup>.

Ressalte-se que o Código de Processo Penal admite a prorrogação de prazo de investigação criminal sucessivas vezes, no caso de investigado solto, não havendo a fixação de prazo máximo de tramitação. Entretanto, a ausência de prazo não pode ser vista como uma carta branca para os órgãos de persecução penal, haja vista que o Artigo 5º, LXXVIII, da Constituição Federal assegura a todos, no âmbito administrativo ou judicial, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Portanto, o prazo médio de informações financeiras em investigações federais está em descompasso com os prazos para conclusão das investigações criminais, seja por meio de inquérito policial ou procedimento investigatório criminal, os quais possuem, como regra, prazos, respectivamente, de 30 e 90 dias de duração. Uma investigação adequada à duração das investigações exigiria que, ao menos, no prazo de 30 dias, previsto para conclusão do inquérito policial com investigado solto, as autoridades encarregadas da persecução penal pudessem ter acesso a dados bancários em uma investigação criminal.

---

<sup>107</sup> Art. 10. O inquérito deverá terminar no prazo de 10 dias, se o indiciado tiver sido preso em flagrante, ou estiver preso preventivamente, contado o prazo, nesta hipótese, a partir do dia em que se executar a ordem de prisão, ou no prazo de 30 dias, quando estiver solto, mediante fiança ou sem ela.

<sup>108</sup> Art. 66. O prazo para conclusão do inquérito policial será de quinze dias, quando o indiciado estiver prêso, podendo ser prorrogado por mais quinze dias, a pedido, devidamente fundamentado, da autoridade policial e deferido pelo Juiz a que competir o conhecimento do processo.

Parágrafo único. Ao requerer a prorrogação do prazo para conclusão do inquérito, a autoridade policial deverá apresentar o prêso ao Juiz.

<sup>109</sup> Art. 13. O procedimento investigatório criminal deverá ser concluído no prazo de 90 (noventa) dias, permitidas, por igual período, prorrogações sucessivas, por decisão fundamentada do membro do Ministério Público responsável pela sua condução.

Embora os resultados não sejam os melhores possíveis para o cumprimento das recomendações do GAFI pelo Brasil, é possível perceber, a partir da análise do Gráfico 1, que há uma tendência de melhora a longo prazo no prazo médio de cumprimento das decisões judiciais de acesso a dados bancários no Sistema SIMBA.

Ressalte-se, por fim, que o Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário (SISBAJUD), uma nova iniciativa do Conselho Nacional de Justiça tende a representar uma melhoria nos prazos de acesso a dados bancários, pois altera o fluxo para obtenção de dados bancários. Por meio dessa nova ferramenta, a circularização das ordens de quebra de sigilo e a disponibilização do CCS estão acessíveis diretamente ao Poder Judiciário, por meio do SISBAJUD, o que pode possibilitar a diminuição dos prazos de acesso a dados bancários<sup>110</sup>. Entretanto, como o SISBAJUD é uma ferramenta que somente foi disponibilizada a partir de 2020, ainda não há dados suficientes para avaliar seu impacto na média e na mediana dos prazos para acesso de informações financeiras em investigações criminais federais.

Diante dos dados apresentados, verifica-se que o Brasil não cumpre totalmente as Recomendações nº 30 e 31, haja vista que descumpre os critérios 30.1 (demora para concluir investigação dos crimes) e 30.3 da Recomendação nº 30 do GAFI (demora para identificar, rastrear e iniciar o bloqueio e apreensão de bens com origem ilícita), bem como o critério 31.3 (a) da Recomendação nº 31 do GAFI (demora para identificar se pessoas físicas ou jurídicas possuem ou controlam contas no Brasil). Consequentemente, o Brasil também não cumpre totalmente a Recomendação nº 9 do GAFI, haja vista que o sigilo bancário vem atuando como um dificultador para o cumprimento das Recomendações nº 30 e 31.

Como visto no Tópico 4.1 da presente Dissertação, o não cumprimento de recomendações do GAFI pode resultar na inclusão do país avaliado negativamente em listas de países não cooperantes, o que pode representar a aplicação de sanções econômicas para os países que, sistematicamente, não cumprem as recomendações de combate à lavagem de dinheiro.

Embora não cumpra integralmente todas as recomendações do GAFI, o Brasil não se encontra incluído em nenhuma das listas do órgão. Todavia, eventuais recuos ou manutenção de deficiências do sistema antilavagem de dinheiro do Brasil podem, eventualmente, provocar a inclusão do Brasil em alguma das listas, o que pode representar sérios prejuízos econômicos ao Brasil, pois a inclusão nas listas representa um forte desincentivo a investimentos

---

<sup>110</sup> MOTTA, Deyse Starling; ARAÚJO, Adriano da Silva, **SISBAJUD 2021: principais inovações e resultados**. Brasília, 2021.

internacionais nos países listados, os quais passam a ser considerados como de maior risco para a lavagem de dinheiro.

## 5. CONCLUSÃO

A análise dos dados teóricos e empíricos relacionados ao acesso a dados bancários em investigações criminais federais permitiu concluir que o Brasil não cumpre totalmente as Recomendações nº 9, 30 e 31 do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI). Revelou-se que, entre os anos de 2010 e 2020, o prazo médio de acesso a informações financeiras no âmbito do Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA) nos casos do Ministério Público Federal (MPF) foi de, aproximadamente, 139 dias; por sua vez, a mediana de acesso a dados bancários foi de, aproximadamente, 96 dias. Esses prazos revelaram que o sigilo bancário, no período analisado, representou um obstáculo para as autoridades brasileiras de combate à lavagem de dinheiro, que, como regra, não foram capazes de, tempestivamente, concluir investigações criminais de lavagem, bem como identificar a titularidade, rastrear, e bloquear ativos ilícitos em tempo adequado.

A presente Dissertação analisou o prazo e a forma de acesso a dados bancários em investigações criminais federais, para verificar o cumprimento pelo Brasil das Recomendações nº 9, 30 e 31 do GAFI. A hipótese levantada na pesquisa apontava para o não cumprimento pelo Brasil das Recomendações nº 9, 30 e 31 do GAFI. Para alcançar o *objetivo geral* proposto e confirmar a veracidade da hipótese levantada, a pesquisa se dividiu em uma primeira parte teórica, que definiu os pressupostos dogmáticos para discussão da segunda parte do trabalho, composta de uma análise empírica, que utilizou dados do Sistema SIMBA sobre o acesso a dados financeiros em investigações criminais.

Na parte teórica da Dissertação, verificou-se que o GAFI define a lavagem de dinheiro como o processo a partir do qual se disfarça a origem das receitas de atividades criminosas, com o objetivo de assegurar a utilização de recursos ilícitos sem colocar em risco a fonte criminosa dos recursos. No Brasil, o Artigo 1º da Lei nº 9.613 de 1998, com redação dada pela Lei nº 12.683 de 2012 definiu o crime de lavagem de dinheiro como a conduta de “Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal”. Assim, concluiu-se que a lei brasileira de combate à lavagem de dinheiro, atualmente, é classificada como lei de terceira geração, em que qualquer infração penal pode ser delito antecedente do crime de lavagem de dinheiro. As definições do GAFI e do legislador brasileiro foram utilizadas para delimitar o *objeto* de estudo da Dissertação, todavia, ressaltou-se que a amostra de dados empírica utilizada durante a pesquisa não se restringiria às investigações criminais federais

envolvendo expressamente o crime de lavagem de dinheiro, mas todos os casos lançados no Sistema SIMBA gerido pela Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise (SPPEA) da Procuradoria-Geral da República (PGR), no período compreendido entre 2010 e 2020.

Em relação às características da lavagem de dinheiro, foi possível concluir que se trata de um crime que apresenta efeitos nocivos diversos, sendo capaz de afetar a ordem econômica de um país, colocar em risco a integridade do sistema financeiro mundial, bem como impactar o progresso de países em desenvolvimento. Concluiu-se, então, que o bem jurídico protegido pela lavagem de dinheiro não se restringia à Administração da Justiça, abrangendo também a ordem econômica. Assim, os efeitos da lavagem de dinheiro não ficam restritos a pequenos setores da economia, sendo capazes de causar e manter o subdesenvolvimento, funcionando como um elemento dificultador do desenvolvimento das nações, conforme reconhecido no item 16.4 da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da ONU.

Segundo estimativas do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), cerca de 2,7% do Produto Interno Bruto (PIB) do mundo decorreria de atividades de lavagem de dinheiro. Dados do UNODC também revelaram uma forte ligação entre o setor financeiro e o crime de lavagem de dinheiro, percebida pelo fato de que cerca de 1% do PIB mundial ser potencialmente representado por atividades de lavagem de dinheiro transnacionais realizadas por meio do sistema financeiro.

Nesse sentido, indicou-se que outro estudo do UNODC classificou o sigilo bancário como um fator dificultador das atividades de identificação, bloqueio e recuperação de ativos ilícitos. A presente Dissertação revelou, ainda, que o sigilo bancário é um instituto jurídico de natureza bilateral, podendo ser conceituado tanto como um direito que protege a intimidade e a vida privada dos cidadãos, como também uma obrigação das instituições financeiras de manter o sigilo sobre os dados financeiros de seus clientes, salvo nos casos de exceções legais devidamente fundamentadas.

Quanto à natureza jurídica, a pesquisa revelou que, recentemente, a Emenda Constitucional nº 115 de 2022 incluiu a proteção de dados pessoais como espécie de direito fundamental, que passou a ser previsto no Artigo 5º, LXXIX, da Constituição Federal. O referido dispositivo constitucional assegurou a proteção aos dados pessoais, na forma da lei, inclusive em meios digitais, utilizando, assim, estrutura de redação de norma constitucional de eficácia contida. Assim, como os dados bancários podem ser classificados como dados pessoais, concluiu-se que o sigilo bancário possui proteção constitucional expressa em norma de eficácia contida, ou seja, o âmbito protetivo do referido instituto pode variar de acordo com a disposição do legislador.

A parte teórica da presente Dissertação elencou também as diversas formas de acesso a informações financeiras no âmbito de investigações criminais que, como regra, dependem de autorização judicial prévia. Assim, o uso de dados bancários em investigações criminais, na maioria das vezes, é franqueado por meio de decisão judicial proferida no âmbito de um processo judicial de quebra de sigilo bancário, instrumento que pode ser classificado processualmente como um tipo de processo cautelar penal probatório, que encontra sua regulamentação legislativa nos Artigos 1º a 3º da Lei Complementar nº 105 de 2001. As quebras de sigilo bancário são a principal forma de acesso a dados bancários em investigações criminais, e, por conseguinte, representam o maior número de casos cadastrados no Sistema SIMBA.

O acesso a dados bancários também pode ser viabilizado em investigações criminais, a partir do recebimento de informações do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) que, na forma da lei, envia Relatórios de Inteligência Financeira (RIF), que relatam a ocorrência de operações suspeitas de lavagem de dinheiro. Outra forma de acesso a dados bancários em investigações criminais federais ocorre por meio do envio de Representações Fiscais para Fins Penais (RFFP), que relatam a ocorrência de crimes ao Ministério Público. Os RIFs e RFFPs, a despeito de serem importantes fontes de acesso a dados bancários, não alimentam o Sistema SIMBA. Por fim, revelou-se que os dados financeiros de contas públicas podem ser acessados diretamente pelas autoridades encarregadas da persecução penal, por não guardarem informações que dizem respeito à privacidade e à intimidade. Ressalte-se que as requisições de acesso direto a dados bancários de contas públicas podem alimentar o Sistema SIMBA.

Reconhecendo o efeito danoso do crime de lavagem para as economias mundiais, o GAFI elaborou um conjunto de recomendações que, diante da força política dos membros integrantes do grupo, são aplicadas de forma universal entre os países, não se restringindo aos países formalmente integrantes do GAFI. Assim, a ausência de capacidade de um país de combater a lavagem de dinheiro pode levar à imposição de graves sanções econômicas, inclusive com a inclusão em listas sujas internacionais, que dificultam a realização de investimentos em um país sancionado. Todavia, como outra face da moeda, diversos paraísos fiscais, em razão de possuírem um sistema antilavagem de dinheiro fraco, são capazes de atrair dinheiro proveniente de infrações penais e alavancar suas economias, em detrimento do dano econômico e social causado pela lavagem de dinheiro no local de onde se originou o investimento ilícito. Além disso, verificou-se que a lavagem de dinheiro muitas vezes alimenta organizações terroristas, colocando em risco a segurança da população civil e a estabilidade

política dos países. Portanto, revelou-se que a lavagem não afeta apenas a economia, como também a política, sendo capaz de capturar o Estado.

Sobre a natureza jurídica das recomendações do GAFI, concluiu-se que possuem natureza de *soft law*, ou seja, representam normas internacionais não obrigatórias que deixam uma certa margem de cumprimento pelas nações. Embora não possuam natureza vinculante, verificou-se que as recomendações do GAFI possuem grande força política, podendo o seu descumprimento acarretar fortes sanções econômicas, que podem incluir o encerramento de relacionamento com instituições financeiras de países incluídos nas listas sujas do GAFI.

A pesquisa descreveu ainda o teor das Recomendações nº 9, 30 e 31 do GAFI e a metodologia de avaliação do órgão, que se divide entre cumprimento técnico e análise de efetividade. O cumprimento técnico representa uma análise mais específica que prevê uma série de critérios que devem ser observados na análise de cumprimento de cada uma das recomendações do GAFI e, por sua vez, a análise de efetividade corresponde a uma análise global do sistema antilavagem de dinheiro do país avaliado. Nesse sentido, ressaltou-se que a análise de cumprimento técnico foi utilizada pela presente Dissertação para fins de análise de cumprimento das Recomendações nº 9, 30 e 31 do GAFI.

A pesquisa descreveu que o único critério de avaliação da Recomendação nº 9 do GAFI assevera que as leis que regulamentam o sigilo bancário nos países não podem constituir obstáculo ao cumprimento das demais recomendações do órgão. Assim, ressaltou-se que a análise de cumprimento da Recomendação nº 9 depende do cumprimento das demais recomendações do GAFI, o que limita a sua utilização como parâmetro isolado de análise.

De outro lado, revelou-se que as Recomendações nº 30 e 31 do GAFI definem as responsabilidades e poderes que as autoridades encarregadas da lavagem de dinheiro devem ter a sua disposição nos diversos países do mundo. A Recomendação nº 30 é composta por cinco critérios que exigem: (30.1) a investigação adequada da lavagem e dos crimes antecedentes; (30.2) a capacidade das autoridades antilavagem de investigarem também o crime antecedente ou de passarem o caso para outra autoridade encarregada; (30.3) a capacidade das autoridades de rapidamente identificar, rastrear e bloquear bens ilícitos; (30.4) a previsão de poderes semelhantes a autoridades não policiais encarregadas de realizar investigações financeiras de crimes antecedentes; e (30.5) a previsão de poderes de autoridades anticorrupção para identificar, rastrear e iniciar o bloqueio e apreensão de bens, quando investigarem crimes de lavagem.

Por fim, foram descritos os quatro critérios de cumprimento técnico da Recomendação nº 31 do GAFI. Para o critério 31.1, as autoridades antilavagem devem ter acesso compulsório

a informações e documentos, por meio de requisição de registros de instituições financeiras, e de outras pessoas físicas ou jurídicas; as autoridades antilavagem também devem ter a possibilidade de realizar busca de pessoas e locais, tomada de depoimentos de testemunhas, bem como a apreensão e obtenção de provas. Para cumprir o critério 31.2, as autoridades devem ter a possibilidade de utilizar técnicas investigativas diversas, tais como, operações com agentes infiltrados; interceptação de comunicações; acesso a sistemas de computador; e entrega controlada. O critério 31.3 prevê que os países devem ter mecanismos implementados para identificar tempestivamente se pessoas físicas ou jurídicas possuem ou controlam contas; bem como para garantir que as autoridades competentes tenham um processo para identificar bens sem aviso prévio ao proprietário. Finalmente, o critério 31.4 dispõe que as autoridades antilavagem devem ter poder para solicitar todas as informações relevantes conservadas pela Unidade de Inteligência Financeira (UIF).

Ao avaliar o Brasil em 2010, o GAFI considerou que o país cumpriria, majoritariamente, mas não totalmente, as Recomendações nº 9, 30 e 31. O GAFI fundamentou sua conclusão em virtude da dificuldade e demora de acesso a dados bancários no Brasil, além de outros motivos. Segundo a avaliação do GAFI, no Brasil, as ordens judiciais de acesso a dados bancários podem ser difíceis de serem obtidas, o processo pode ser demorado, bem como algumas instituições financeiras não seriam capazes de fornecer informações em tempo hábil.

Com o objetivo de verificar se as constatações de 2010 do GAFI permaneciam aplicáveis, a pesquisa analisou de forma quantitativa e qualitativa os dados do Sistema SIMBA, o qual foi criado pela SPPEA e regulamentado pelo Banco Central do Brasil (BCB) para padronizar e informatizar a troca de informações entre instituições financeiras e órgãos encarregados da persecução penal. Os dados do referido sistema apontaram que, entre 2010 e 2019, o prazo de atendimento das requisições de acesso a dados bancários em investigações criminais apresentaram uma tendência de melhora, conforme revelou o Gráfico 1.

Todavia, a análise dos dados demonstrou a necessidade de aperfeiçoamento do prazo e da forma de acesso a dados bancários no âmbito de investigações criminais, conforme pode ser visualizado na Tabela 1 e no Gráfico 2. Verificou-se que o prazo médio de acesso a informações financeiras entre os anos de 2010 e 2020 foi de, aproximadamente, 139 dias. De outro lado, a mediana para acesso aos dados foi de, aproximadamente, 96 dias. Dessa forma, os resultados da média e da mediana indicaram que o Brasil não cumpriu integralmente, no período analisado, as Recomendações nº 9, 30 e 31 do GAFI.

O critério 30.1 da Recomendação nº 30 do GAFI foi descumprido, pois o total de tempo gasto para obtenção de dados bancários em investigações criminais federais no Brasil

dificultou que autoridades imbuídas de investigação de crimes de lavagem concluíssem, de forma adequada, a investigação dos crimes. O critério 30.3 da Recomendação nº 30 do GAFI também foi descumprido, pois as autoridades brasileiras não se mostraram capazes de, rapidamente, identificar, rastrear e iniciar o bloqueio e apreensão de bens com origem ilícita. Ademais, o critério 31.3, item “a”, também foi descumprido, pois a média e a mediana demonstraram que as autoridades encarregadas do combate à lavagem de dinheiro no Brasil não dispunham de mecanismos efetivos para identificar, tempestivamente, se pessoas físicas ou jurídicas possuem ou controlam contas no Brasil.

Assim, a média e mediana dos dados empíricos analisados do Sistema SIMBA indicaram que, embora tenha sido constatado uma melhora nos prazos de acesso a dados bancários no âmbito de investigações criminais federais, as constatações do GAFI no Relatório de Avaliação de 2010 permanecem aplicáveis, haja vista que o Brasil não cumpriu, no período analisado, a integralidade das Recomendações nº 9, 30 e 31 do GAFI.

A pesquisa revelou que o Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário (SISBAJUD) pode representar um mecanismo importante para redução dos prazos de cumprimento das requisições de acesso a dados bancários no Sistema SIMBA, pois alterou a forma de cumprimento das decisões de quebra de sigilo bancário, permitindo integrar o Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS) com o Sistema SIMBA, não sendo mais necessária a etapa de circularização de dados pelo BCB para fins de cumprimento de ordens de acesso a dados financeiros no Sistema SIMBA. Entretanto, como o SISBAJUD foi criado em 2020, ainda não há dados suficientes para constatar melhora nos prazos de atendimento após o início de seu funcionamento.

Ante o exposto, conforme os dados analisados, a conclusão da presente Dissertação indicou que o Brasil, no período entre 2010 e 2020, não cumpriu integralmente as Recomendações nº 9, 30 e 31 do GAFI, de forma que deve aperfeiçoar o prazo e a forma de acesso a dados bancários no âmbito de investigações criminais federais, a partir do aprimoramento do Sistema SIMBA, e de outras ferramentas de investigação, a exemplo do SISBAJUD.

## REFERÊNCIAS

ABRÃO, Nelson. **Direito Bancário**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. *E-book*.

BACEN. **Atendimento ao Poder Judiciário: O CCS e o Módulo de Afastamento de Sigilo Bancário**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/evento-sisbajud-2021.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2021.

BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. **Customer due diligence for banks**. Disponível em: <https://www.bis.org/publ/bcbs85.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco Mundial: em busca da segurança perdida**. Trad. Marian Toldy; Teresa Toldy. Lisboa: Edições 70, 2015. *E-book*.

BLAZEJEWSKI, Kenneth S. The FATF and Its Institutional Partners: Improving The Effectiveness and Accountability of Transgovernmental Network. **The Temple International & Comparative Law Journal**, v. 22, n. 1, p. 1–61, 2008.

BOOTH, Robin; FARREL, Simon; BASTABLE, Guy; *et al.* **Money Laundering Law and Regulation: a practical guide**. 1. ed. New York: Oxford University Press, 2011.

BRAGA, Romulo Rhemo Palitot. **Lavagem de dinheiro: fenomenologia, bem jurídico protegido e aspectos penais relevantes**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2013.

BRAGA, Romulo Rhemo Palitot; GRECO, Rogério. Da principiologia penal ao direito à intimidade como garantia constitucional. **Revista Direito e Desenvolvimento**, v. 4, n. 2, p. 142–165.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados para segurança pública e persecução penal**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/comissao-de-juristas-dados-pessoais-seguranca-publica/documentos/outros-documentos/DADOSAnteprojetoComissaoProtecaoDadosSegurancaPersecucaoFINAL.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

BRASIL. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Resolução do CJF ratifica especialização em lavagem de dinheiro e organizações criminosas, afirma ministro Dipp**. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2013/dezembro-1/resolucao-do-cjf-ratifica-especializacao-em-lavagem-de-dinheiro-e-organizacoes-criminosas-afirma-ministro-dipp>. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA). **Ações de 2019**. Brasília: ENCCLA, 2019. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/acoes/arquivos/resultados-enccla-2019/e2019a10-produto-i-diagnostico-simba>. Acesso em: 18 out. 2020.

BRASIL. ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA). **Metas de 2008**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/metas-de-2008>>. Acesso em: 18 out. 2020.

BRASIL. PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA. SECRETARIA DE PESQUISA PERÍCIA E ANÁLISE (SPPEA). **E-mail SPPEA: gráfico**, 2019.

BRASIL. PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA. SECRETARIA DE PESQUISA PERÍCIA E ANÁLISE (SPPEA). **E-mail SPPEA: dados brutos**, 2021.

BRASIL. PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA. SECRETARIA DE PESQUISA PERÍCIA E ANÁLISE (SPPEA). **E-mail SPPEA: esclarecimentos**, 2022.

BRASIL. PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA. SECRETARIA DE PESQUISA PERÍCIA E ANÁLISE (SPPEA). **OFÍCIO Nº 539/2020/SPPEA/PGR**. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Sppea\\_PGR00456556.20205.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Sppea_PGR00456556.20205.pdf). Acesso em 14 abr. 2021.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Agravo em Recurso Especial nº 354881**. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201301778115&dt\\_publicacao=29/11/2013](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201301778115&dt_publicacao=29/11/2013). Acesso em 26 ago. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2390**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11899965>. Acesso em 21 jul. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo de Instrumento nº 40883**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=20776>. Acesso em: 26 ago. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo de Instrumento nº 115469**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=273296>. Acesso em: 26 ago. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança nº 21729**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85599>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança nº 33340**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8978494>. Acesso em: 26 ago. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 105951**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755364496>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 215301**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=245957>. Acesso em: 8 jun. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 601314**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11668355>. Acesso em: 21 jul. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 71640**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=167448>. Acesso em: 26 ago. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 82700**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=177794>. Acesso em: 26 ago. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 1055941**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755364496>. Acesso em: 26 ago. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso em Habeas Corpus nº 66284**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=101925>. Acesso em: 26 ago. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso em Habeas Corpus nº 133118**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14475147>. Acesso em: 26 ago. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso em Mandado de Segurança nº 9057**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=108540>. Acesso em: 26 ago. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso em Mandado de Segurança nº 15925**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=113338>. Acesso em: 26 ago. 2022.

CALABRICH, Bruno Freire de Carvalho; BARRETO, Pablo Coutinho. O sigilo de dados bancários no Brasil, ontem e hoje: entre o direito à intimidade e o dever de compartilhamento. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA**, v. 30, n. 1, p. 55–77, 2020.

CALLEGARI, André Luís. **Lavagem de Dinheiro**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2017. *E-book*.

CAPITANI, Werner De. Banking Secrecy Today. **University of Pennsylvania Journal of International Law**, Philadelphia, v. 10, n. 1, p. 57–70, 1988.

CARNELUTTI, Francesco. La Cenicienta. *In: Cuestiones sobre el Proceso Penal*. Trad. Santiago Sentís Melendo. Buenos Aires: EJE, 1961.

CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. **Sigilo bancário no Brasil: limites, competência e condições para a sua quebra**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

CHINEN, Roberto Massao. **Sigilo Bancário e o Fisco**. Curitiba: Juruá Editora, 2005.

CORDERO, Isidoro Blanco. Eficacia del sistema de prevención del blanqueo de capitales estudio del cumplimiento normativo (compliance) desde una perspectiva criminologica. **Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología**. San Sebastián, n. 23, p. 117–138, 2009.

CORRÊA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAF): organizações internacionais e crime transnacional**. Brasília: FUNAG, 2013.

CORTELINI, Anna Carolina Nunes; FARIA, Antonio Pedro Rima de Oliveira; MOTA, Catherine Rebouças; *et al.* **O Brasil a caminho da OCDE: explorando novos desafios**. São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., 2020.

COVELLO, Sergio Carlos. **O sigilo bancário: com particular enfoque na sua esfera civil**. 2. ed. São Paulo: Leud, 2001.

EMIDIO, Fabiano. **Lavagem de dinheiro e paraísos fiscais: a captura da economia pelo crime organizado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FERNÁNDEZ, Maria José Azaustre. **El secreto bancario**. Barcelona: J. M. Bosh Editor, 2001.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Sigilo bancário**. Disponível em: <http://www.terciosampaioferrazjr.com.br/?q=/publicacoes-cientificas/98>. Acesso em: 22 out. 2019.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Sigilo bancário: privacidade e liberdade. *In: Sigilos bancários e fiscal: homenagem ao jurista José Carlos Moreira Alves*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. *E-book*.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; PARANHOS, Ranulfo; SILVA JÚNIOR, José Alexandre da; *et al.* O que é, para que serve e como se faz uma meta-análise? **Teoria e Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 2, n. 23, p. 205–228, 2014.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation**. Trad. Deborah Salles. Brasília: COAF, 2012. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf/arquivos/as-recomendacoes-gafi>. Acesso em: 7 set. 2020.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation**. Disponível em: [www.fatf-gafi.org/recommendations.html](http://www.fatf-gafi.org/recommendations.html). Acesso em 6 abr. 2022.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures**. Paris: FATF, 2014. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/Mutual-Evaluation-Report-Spain-2014.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2021.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Financial Action Task Force on Money Laundering: report 1990-1991**. Paris: FATF, 1991. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1990%201991%20ENG.pdf>. Acesso em 6 abr. 2022.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **High-Risk Jurisdictions subject to a Call for Action**. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/call-for-action-february-2020.html>. Acesso em: 13 abr. 2022.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Jurisdictions under Increased Monitoring**. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/increased-monitoring-march-2022.html>. Acesso em: 15 abr. 2022.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Mutual Evaluation Report: Federative Republic of Brazil**. Paris: FATF, 2010. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf>. Acesso em: 18 out. 2020.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Relatório de Avaliação Mútua: Sumário Executivo**. Paris: FATF, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes/arquivo-de-pld-ft/sumario-executivo-brasil-2010-gafi.pdf/view>. Acesso em: 9 abr. 2022.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Versão de 2004 das Recomendações do GAFI**. Paris, FATF, 2014. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/FATF%20Standards%20-%2040%20Recommendations%20rc.pdf>. Acesso em 10 de abril de 2022.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GUERRA, Gustavo Rabay; MARCOS, Henrique Jerônimo Bezerra. Legal remarks on the overarching complexities of crypto anti-money laundering regulation. **Revista Jurídica - Unicuritiba**, v. 4, n. 57, p. 83–115, 2019.

GUERRA, Gustavo Rabay; TARGINO NÓBREGA, Juliana. Privacidade de dados e business intelligence nas redes sociais: profiling como ato lesivo à luz da lei geral de proteção de dados. In: **LGPD aplicada**. São Paulo: Atlas, 2020. *E-book*.

GUO, Yvonne. The end of banking secrecy? Comparing legal and policy convergence in Singapore and Switzerland. In: **3rd International Conference on Public Policy**. [s.l.]: Lee Kuan Yew School of Public Policy, 2017.

HAMPTON, Alan. Sources of Information in a Financial Investigation. **United States Attorneys' Bulletin**. Columbia., v. 55, n. 5, p. 48–54, 2007. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/usao/legacy/2007/10/16/usab5505.pdf>. Acesso em: 19 out. 2019.

HERKENRATH, Marc. Illicit Financial Flows and their Developmental Impacts: An Overview. **Revue internationale de politique de développement**, v. 5.3, n. Graduate Institute Geneva, 2014.

JOHANNESSEN, Niels; ZUCMAN, Gabriel. The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 6, n. 1, p. 65–91, 2014.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Fundamentos do Processo Penal: introdução crítica**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. *E-book*.

LUZ, Andréa Oliveira Silva. **Sigilo bancário: acordos para troca de informações internacionais**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2019.

MARQUES, Paulo Rubens Carvalho; BARRETO, Pablo Coutinho; PAULO NETO, Octávio Celso Gondim. O anteprojeto da 'LGPD penal' e a (in) segurança pública e (não) persecução penal. **Jota**, 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-anteprojeto-da-lgpd-penal-e-a-in-seguranca-publica-e-nao-persecucao-penal-09122020>. Acesso em: 9 abr. 2022.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Sigilo bancário e privacidade. In: **Sigilos bancários e fiscal: homenagem ao jurista José Carlos Moreira Alves**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. *E-book*.

MELLO FILHO, Álvaro. Dimensões jurídicas do sigilo bancário. **Revista do Tribunal Federal de Recursos**, v. 145, n. 1, p. 1–22, 1987.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crime de Lavagem de Dinheiro**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MOTTA, Deyse Starling; ARAÚJO, Adriano da Silva. **SISBAJUD 2021: principais inovações e resultados**. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/apresentacao-sisbajud-resultados-e-melhorias-nov21.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2022.

MÜLLER, Ingo. **Los Juristas del Horror: La “Justicia” de Hitler - el pasado que alemania no puede dejar atrás**. Trad. Carlos Armando Figueredo. Caracas: Actum, 2006.

NICOLITT, André Luís. **Processo Penal Cautelar: prisão e demais medidas cautelares**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. *E-book*.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The Era of Bank Secrecy is Over: The G20/OECD Process Is Delivering Results**. Paris: [s.n.], 2011. Disponível em: <<https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/48996146.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2021.

PALAN, Ronen; MURPHY, Richard; CHAVAGNEUX, Christian. **Tax Havens: how globalization really works**. Ithaca and London: CORNELL UNIVERSITY PRESS, 2013. *E-book*.

PEIXOTO, José Roberto da Cunha. Sigilos bancário e fiscal: possibilidade de quebra pela Advocacia-Geral da União e limites. In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; GUIMARÃES, Vasco Branco (Orgs.). **Sigilos bancários e fiscal: homenagem ao jurista José Carlos Moreira Alves**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

POSNER, Eric A.; VERMEULE, Adrian. **The Executive Unbound: after the Madisonian Republic**. 1. ed. New York: Oxford University Press, 2010. *E-book*.

REUTER, Peter. **Draining development?** Washington: The Word Bank, 2012. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2242/668150PUB0EPI0067848B09780821388693.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

ROBERTO, Delamanto Júnior. **Liberdade e prisão no processo penal: as modalidades de prisão provisória e seu prazo de duração**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. *E-book*.

SANCTIS, Fausto Martim de. **Lavagem de dinheiro por meio de obras de arte: uma perspectiva judicial criminal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes. Sigilos Bancário e fiscal em face da administração tributária e do Ministério Público. In: **Sigilos bancário e fiscal: homenagem ao jurista José Carlos Moreira Alves**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. *E-book*.

SCHROTH, Peter W. Bank Confidentiality and the War on Money Laundering in the United States. **The American Journal of Comparative Law**. Buffalo, v. 42, n. 1, p. 369–391, 1994.

SHOSHANA, Zuboff. **The Age of Surveillance Capitalism**. Londres: Profile books, 2019. *E-book*.

SILVEIRA, Arnaldo José Alves. **The International Standards on Combating Money Laundering: a Brazilian Perspective**. Paper, The George Washington University, Washington, 2009.

STEPHENSON, Kevin M.; GRAY, Larissa; POWER, Ric; *et al.* **Barriers to asset recovery: an analysis of the key barriers and recommendations for action**. Washington: Word Bank e UNODC, 2011. (Stolen Asset Recovery Initiative). Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR\\_Publication\\_-\\_Barriers\\_to\\_Asset\\_Recovery.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR_Publication_-_Barriers_to_Asset_Recovery.pdf). Acesso em: 8 nov. 2020.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; CASELATO JÚNIOR, Dalbertom. O papel do GAFI/FATF: natureza jurídica de suas recomendações e formas de coerção aos países membros

pela sua inobservância. **Cadernos de Dereito Actual**, v. 11, n. 1, p. 173–185, 2019.

TORRE, Ignacio Berdugo Gómez de la; CAPARRÓS, Eduardo A. Fabián. La emancipación del delito de blanqueo de capitales en el Derecho penal español. **Diario La Ley**, v. 7535, 2010.

UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Trad. Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). Rio de Janeiro: UNIC Rio, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 7 set. 2020.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes**. Viena: UNODC, 2011. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit\\_financial\\_flows\\_2011\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf). Acesso em: 6 set. 2020.

UNITED STATES. The official monthly record of United States foreign policy. **Department of State Bulletin**, v. 89, n. 2150, 1989. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=VHN\\_RxxaHisC&pg=RA2-PA17&lpg=RA2-PA17&dq=Convene+a+financial+action+task+force+from+Summit+participants+and+other+countries+interested+in+these+problems.+Its+mandate+is+to+assess+the+results+of+cooperation+already+undertaken+in+order+to+prevent+the+utilization+of+the+banking+system+and+financial+institutions+for+the+purpose+of+money+laundering,+and+to+consider+additional+preventing+efforts+in+this+field,+including+the+adaptation+of+the+legal+and+regulatory+systems+so+as+to+enhance+multilateral+judicial+assistance&source=bl&ots=fT75z5L3ff&sig=ACfU3U3oIpK6XK1vVX90ymoBB6P3IsEy0A&hl=en&sa=X&ved=2ahUKEwiAhI-r\\_4P0AhVipJUCHSvoDasQ6AF6BAGCEAM#v=onepage&q&f=true](https://books.google.com.br/books?id=VHN_RxxaHisC&pg=RA2-PA17&lpg=RA2-PA17&dq=Convene+a+financial+action+task+force+from+Summit+participants+and+other+countries+interested+in+these+problems.+Its+mandate+is+to+assess+the+results+of+cooperation+already+undertaken+in+order+to+prevent+the+utilization+of+the+banking+system+and+financial+institutions+for+the+purpose+of+money+laundering,+and+to+consider+additional+preventing+efforts+in+this+field,+including+the+adaptation+of+the+legal+and+regulatory+systems+so+as+to+enhance+multilateral+judicial+assistance&source=bl&ots=fT75z5L3ff&sig=ACfU3U3oIpK6XK1vVX90ymoBB6P3IsEy0A&hl=en&sa=X&ved=2ahUKEwiAhI-r_4P0AhVipJUCHSvoDasQ6AF6BAGCEAM#v=onepage&q&f=true). Acesso em: 6 nov. 2021.

VARTULI, Michele A. **As recomendações do GAFI: padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação**. Trad. Machado Mota Bernardo Antonio. Brasília: COAF, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/as-recomendacoes-do-gafi-livro.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2021.

VILLELA, Tathiana Conte Madureira. **Lei Geral de Proteção de Dados e a Atividade Bancária: base legal do interesse legítimo e sua aplicação**. INSPER, São Paulo, 2019.

WITTENSTEIN, Jeran; FRIER, Sarah. Facebook Rally Vaults It Past \$1 Trillion in Record Pace. **Bloomberg**, 2021. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-06-28/facebook-rises-after-lawsuit-dismissal-hits-1-trillion-value>. Acesso em 10 nov. 2021.

XIMENES, Nestor Alcebiades Mendes. A lavagem de dinheiro e os paraísos fiscais. **Revista Direito Hoje**, v. XIII, p. 50–54, 2018.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Globalización y crimen organizado. In: **Primera Conferencia Mundial de Derecho Penal**. Guadalajara: Asociación Internacional de Derecho Penal, 2007. Disponível em: <http://www.cienciaspenales.net/files/2016/07/8globalizacioncrimen.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2021.

The Richest Man in The World and 95 also-rans. **Forbes**, 1987. Disponível em: <https://www.forbes.com/pictures/eehd45ekgjj/1987-2/?sh=470391e16842>. Acesso em: 2 fev. 2021.