



Brazil Institute | Abril 2018

Governança e crime organizado no Brasil: proposta de cooperação interagência para prevenção e repressão da corrupção com apoio na inteligência financeira



por Fábio Ramazzini Bechara^{1 2}

RESUMO

O modelo institucional brasileiro de resposta ao problema da corrupção é fragmentado, e os esforços de coordenação e articulação não são estratégicos. O sucesso do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), como órgão responsável pela governança sobre a prevenção e a repressão à lavagem de dinheiro no Brasil, oferece um exemplo de coordenação interinstitucional e compartilhamento de informações de inteligência financeira. O Brasil poderia criar estrutura semelhante para o controle do problema da corrupção.

Histórico do problema

Pretendo analisar dois problemas principais sobre o combate a corrupção no Brasil e fazer um conjunto de recomendações baseadas nas experiências internacionais. O primeiro problema que pretendo analisar diz respeito a efetividade das estratégias de combate a corrupção no Brasil. E a segunda pergunta é um desdobramento dessa: A cooperação

¹ O policy brief foi elaborado com o suporte e orientação do Woodrow Wilson Internacional Center for Scholars – Brazil Institute, em Washington, DC, no período de dezembro de 2017 e janeiro de 2018.

² Professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Global Fellow no Brazil Institute – Woodrow Wilson Center for Scholars. Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Promotor de Justiça em São Paulo

interinstitucional e o recurso à inteligência financeira podem aperfeiçoar a capacidade de controle da corrupção?

O modelo institucional brasileiro de resposta ao problema da corrupção é fragmentado e sobreposto, e os esforços de coordenação e articulação são pontuais, operacionais e não estratégicos.

Essa constatação é verificável na relação entre os governos federal, estaduais e municipais, mas também dentro do próprio governo federal, em cada estado e em cada município.

As evidências disponíveis como as produzidas pela STAR (*Stolen Asset Recovery Initiative*), uma parceria entre o Banco Mundial e o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime, que apoia internacionalmente os esforços para recuperar recursos desviados pela corrupção, publicou em 2014 o relatório “How few and far”, em que demonstra a incapacidade dos países em reparar as perdas sofridas.

O levantamento realizado junto aos países que integram a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) revelou que apenas US\$ 147 milhões foram recuperados entre 2010 e junho de 2012. Entre 2006 e 2009, o volume de recursos recuperado bateu em US\$ 276 milhões. Uma parcela ínfima das cifras gigantescas desviadas anualmente, que estão na casa de US\$ 40 bilhões.

Trata-se de um dado preocupante, na medida em que deixa muito claro que o esforço para o rastreamento dos recursos desviados e o seu eventual bloqueio não se reverte em favor das pessoas físicas e jurídicas lesadas pelos atos de corrupção perpetrados em todos os quadrantes do planeta.

No Brasil, segundo dados do Ministério Público Federal, somente no estado do Paraná, o Caso Lava-Jato confirma a dificuldade na recuperação dos recursos desviados. De um montante estimado em mais 38,1 bilhões, que é o valor de ressarcimento já solicitado, 11,5 bilhões de reais são alvos de acordos de colaboração, 759,9 milhões de reais foram repatriados e 3,2 bilhões de reais estão bloqueados .

Recentemente a organização não governamental Transparência Internacional divulgou o ranking mundial de percepção da corrupção, e o Brasil foi novamente rebaixado. Caiu dezessete posições em relação a 2016, e passou a ocupar o 96º lugar.

Respostas atuais à corrupção

No Brasil é possível identificar importantes avanços na capacidade de prevenção e repressão da corrupção no plano institucional e no plano legislativo, a partir da Constituição Federal de 1988.

No *plano institucional*, os avanços implicaram a criação de órgão e iniciativas que aumentaram a gestão e o controle sobre a informação, e, portanto, a vigilância e a

capacidade de pronta resposta na identificação do “caminho do dinheiro”, e das cadeias e vínculos de relacionamento ilícito de natureza pessoal, empresarial e política.

Dentre essas novas estruturas, merece destaque o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU), o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), em que cada um, dentro da sua esfera de competência, produziu conhecimento qualificado para identificação do empreendimento criminoso revelado ao longo de toda a operação.

No caso do TCU merece destaque a auditoria financeira sobre as prestações de contas de órgãos e entidades públicas e a auditoria operacional na coleta e análise sistemáticas de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, as quais possibilitaram identificar os detalhes nas construções públicas, de estradas a ferrovias e aeroportos.

Já a CGU, vinculada ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União, somou esforços ao TCU, porém, com um diferencial, sua atuação compreende todo o ciclo da contratação pública, já que é o responsável pelas ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. Dentre os temas monitorados incluem-se as licitações públicas, os gastos com cartão corporativo, despesas com diárias e passagens e terceirização. São emitidos alertas de transações que se enquadram em alguma das dezenas de tipologias de ilícitos mapeadas, em geral utilizadas nas auditorias da CGU.

O COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras, por sua vez, órgão que atua na prevenção e repressão à Lavagem de Dinheiro, é responsável pelo monitoramento das operações financeiras atípicas. O COAF coopera com unidades de inteligência financeira – (UIF) congêneres de todo o mundo, por meio do intercâmbio de informações relacionadas com transações e aplicações financeiras e patrimoniais. Na “Operação Lava Jato”, o COAF cooperou por meio do compartilhamento do Relatório de Inteligência Financeira – (RIF), que documenta as hipóteses de atipicidade financeira.

Por fim, a criação do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública, criado em 2003, e que figura como autoridade central nos procedimentos de assistência jurídica internacional, em matéria cível e penal. A figura da autoridade central na gestão dos procedimentos de cooperação jurídica internacional decorre da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, bem como dos acordos bilaterais de cooperação, cujo papel é deslocado do Ministério das Relações Exteriores para o Ministério da Justiça, como forma de melhorar a capacidade de articulação e simplificar os procedimentos de assistência mútua. No caso da “Operação Lava Jato”, foram mais de duzentos pedidos de cooperação em três anos, tanto em matéria cível como penal, cujo objetivo variou da comunicação de atos

processuais, produção de provas no exterior, compartilhamento de informações, medidas cautelares como sequestro dos bens, busca e apreensão, até a repatriação de recursos.

Mas o arranjo institucional não se limitou à criação de órgãos e redefinição de competências, mas também de importantes iniciativas de articulação interinstitucional, como a ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, criada em 2003, no âmbito do Ministério da Justiça, que dentre outros resultados, produziu a diminuição da distância entre os órgãos, promoveu o alinhamento, integração e interação entre as instituições numa série de iniciativas, como na discussão e elaboração de anteprojetos de lei, como, por exemplo, a Lei das Organizações Criminosas (Lei n. 12850/2013). Outros resultados obtidos pela ENCCLA:

- Criação do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD), que desde 2004 já qualificou cerca de 15 mil agentes em todas as regiões do País;
- Criação do Cadastro Nacional de Clientes do Sistema Financeiro (CCS), sob gestão do Banco Central do Brasil (BACEN);
- Padronização da forma de solicitação/resposta de quebras de sigilo bancário e respectivos rastreamentos e desenvolvimento do Sistema de Investigação de Movimentação Bancária (SIMBA);
- Criação do Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro, visando à otimização das investigações e ações penais, por meio da simplificação da análise de dados de grande volume;
- Elaboração do anteprojeto de sindicância patrimonial, para regulamentar a declaração de bens e valores que compõem o patrimônio privado do agente público. O anteprojeto culminou com a edição do Decreto 5.483/2005 no âmbito federal;
- Criação do Sistema Nacional de Bens Apreendidos, gerido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e o fomento à alienação antecipada de bens, permitindo, assim, maior efetividade no corte dos fluxos financeiros das organizações criminosas;
- Criação do Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspeitas (CEIS), mantido pela Controladoria Geral da União, assegurando mais publicidade, transparência e controle social em relação às empresas que contratam com o poder público;
- Criação do Cadastro Nacional de Entidades (CNEs), sob gestão do Ministério da Justiça; a consolidação de uma autoridade central para fins de cooperação jurídica internacional - maior efetividade da justiça com a possibilidade de se buscar provas no exterior; a elaboração de diversos anteprojetos de lei e propostas de emenda, notadamente o projeto de lei sobre organizações criminosas (Lei n. 12850/2013), lavagem de dinheiro (Lei n. 12863/2012), extinção de domínio (perdimento civil de bens relacionados a atos ilícitos), intermediação de interesses (lobby).

No plano legislativo, o avanço é igualmente contínuo, e é possível reconhecer no sistema jurídico brasileiro um modelo normativo cada vez mais amplo e sinérgico, e voltado a coibir os desvios, aumentar a transparência, reduzir os espaços de oportunidade, estabelecer controles e restrições, minimizar as situações de pressão, racionalizar objetivamente o processo de tomada de decisão, e assegurar o aumento a possibilidade de responsabilização.

No âmbito internacional, cumpre destacar os tratados multilaterais e acordos bilaterais de cooperação jurídica, ratificados pelo Brasil e incorporados à cultura judiciária, utilizados na “Operação Lava-Jato” em mais de 180 pedidos de assistência, sendo 130 pedidos ativos para 33 países, e 53 pedidos formulados por 24 países, seja para o compartilhamento de informações e provas, produção de provas no exterior, acesso a dados bancários, rastreamento, congelamento e repatriação de bens, extradição, dentre outros.

Destaca-se nesse caso, as Convenções das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e contra a Corrupção, a Convenção da Organização dos Estados para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) no tocante ao intercâmbio de informações em matéria fiscal, as recomendações do Grupo de Atuação Financeira (GAFI), e os acordos bilaterais de assistência mútua em matéria penal, com vinte países, dentre os quais, importantes centros como os Estados Unidos, Suíça, Espanha, Reino Unido, França, Itália, Canadá, México.

No plano nacional, as principais leis, muitas delas impulsionadas pelos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, foram utilizadas pelos investigadores na “Operação Lava Jato” tanto nas investigações pela prática de ilícitos penais, mas também de ilícitos civis e administrativos, com destaque para a colaboração premiada, tendo em vista os mais 150 acordos firmados com investigados.

Merece ressaltar, assim, os seguintes diplomas legais:

- **Lei nº 8429/1992:** lei de improbidade de administrativa, que pune os atos que atentam contra os princípios da administração pública, ou causam prejuízo ao erário, ou geram enriquecimento ilícito;
- **Lei nº 8.666/1993:** lei de licitação, que estabelece o regime jurídico de contratação pública por meio da competição, partindo da premissa que essa é a melhor forma de proteção do interesse público;
- **Lei nº 9.613/1998:** que instituiu o sistema brasileiro antilavagem de dinheiro, definiu o crime de lavagem de dinheiro, criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras, definiu a responsabilidade administrativa de uma série de pessoas obrigadas a informar operações financeiras suspeitas. A lei foi posteriormente alterada pela Lei n. 12683/12, que dentre outras novidades, excluiu o rol de crimes antecedentes à lavagem de dinheiro;

- **Lei nº 12527/2011:** lei de acesso à informação, que regulamentou o direito à informação no âmbito da Administração Pública, sustentado no princípio da publicidade, em que o sigilo passa a ser exceção, temporário e somente aplicável nas hipóteses previstas em lei;
- **Lei nº 12.813/2013:** dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego;
- **Lei nº 12.846/2013:** conhecida como lei brasileira anticorrupção, que regulamentou a responsabilidade objetiva, civil e administrativa, das pessoas jurídicas envolvidas com atos de corrupção, assim como definiu uma série de procedimentos de governança que deverão ser adotado por estas, notadamente o código de conduta e integridade, a comunicação interna, os programas de capacitação e treinamento;
- **Lei nº 12.850/2013:** definiu o crime de organização criminosa e regulamentou diversos instrumentos processuais com vistas a qualificação a investigação criminal, como a infiltração de agentes, a colaboração premiada, o acesso a dados cadastrais de empresas de telefonia e do sistema financeiro, dentre outros;
- **Lei nº 13.260/2016:** que regulamentou o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013;
- **Lei n. 13.303/2016:** que dispôs sobre o estatuto jurídico das empresas que possuem capital público na participação acionária, e que passou a exigir a necessária adoção de códigos de conduta e integridade, critérios objetivos e de meritocracia para ocupação de cargos de direção, a impossibilidade de apadrinhamento político partidário em tais indicações, a impossibilidade de assento de ocupantes de cargos públicos de confiança no conselho de administração, a submissão a uma série de requisitos de transparência, e gestão de riscos.

No entanto, um dos avanços mencionados e que se destaca, foi a criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF pela Lei nº 9613/98 (Lei de Lavagem de Dinheiro), como órgão responsável pela governança sobre a prevenção e a repressão à lavagem de dinheiro no Brasil, com suporte na atividade de inteligência para gerenciar o risco de circulação de recursos de origem suspeita, mas também para impulsionar a ação dos órgãos reguladores e de responsabilização, tanto no plano criminal e civil, como administrativo.

A governança destacada sustenta-se em dois elementos fundamentais: a) sua composição colegiada, formada por órgãos que possuem competências distintas, da regulação, como é o caso do Banco Central, à investigação, como é o caso do Departamento de Polícia Federal; b) o regime compulsório de comunicação de informações por setores econômicos

do mercado, como é o caso do setor financeiro, artigos de luxo, imobiliário, seguros, dentre outros, vulneráveis e expostos à circulação de recursos de origem ilícita.

Além do mais, o COAF passou a integrar uma grande rede de cooperação internacional para o compartilhamento de informações de inteligência financeira, o que sem dúvida alguma qualificou a sua capacidade de monitoramento e influência, principalmente na adoção de medidas de caráter preventivo e no rastreamento de movimentações.

Ocorre que a governança estruturada para a lavagem de dinheiro por meio do COAF não existe em relação à corrupção, cujo desenho institucional revela-se concorrente, fragmentado e sobreposto.

Alternativas

Existem dois caminhos possíveis a orientar a política brasileira de enfrentamento à corrupção, considerando as respostas ao problema descritas no tópico anterior.

O primeiro com foco no aprimoramento legislativo, com a ampliação dos controles e da possibilidade de responsabilização, seja no plano criminal, civil ou administrativo.

O segundo com foco na governança sobre o problema, suas causas e efeitos, cujo objetivo é aperfeiçoar a capacidade de conhecimento e informação e coordenação interinstitucional, modelo mais adequado para situações reconhecidamente complexas e que contrasta com um regime de competência fragmentado como é a corrupção.

Trata-se do caminho mais adequado para aperfeiçoar a capacidade de controle sobre a corrupção, e nesse sentido, o COAF, como já destacado, constitui o modelo a ser aperfeiçoado ou replicado para a prevenção e repressão à corrupção, pelas seguintes razões:

1. O COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras (unidade de inteligência financeira no Brasil) é a melhor experiência brasileira interagência testada no gerenciamento de problemas complexos e interdisciplinares, como é a lavagem de dinheiro, que não se esgota em si mesmo, mas que guarda direta e imediata interface com outros problemas, como a criminalidade organizada, o financiamento ao terrorismo, e, principalmente, com a corrupção;
2. A sustentabilidade do COAF enquanto iniciativa de cooperação interinstitucional, apoia-se em diversos fatores que qualificam a boa governança, dentre outros: a sua criação por meio de lei, a sua cultura e mentalidade de esforço cooperado e compartilhado, processos e procedimentos padronizados, alto nível de compromisso dos órgãos que o integram, processo de seleção de recursos humanos sustentado em critérios técnicos, estrutura gerencial própria, responsabilidade compartilhada

entre os órgãos na gestão estratégica, política de comunicação e relacionamento no país e internacionalmente, liderança e protagonismo;

3. A inteligência financeira constitui, segundo a experiência internacional, estrangeira e brasileira, um dos mecanismos mais eficientes para monitorar a mobilidade dos negócios ilícitos e a exploração dos espaços de vulnerabilidade;
4. A matriz de risco desenvolvida e testada pelo COAF para identificar o fluxo de recursos financeiros suspeitos, criando diferentes oportunidades de intervenção, do aumento do controle à responsabilização criminal, pode ser igualmente replicável para a prevenção e repressão à corrupção, com apoio na inteligência financeira;
5. A lógica de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro por meio do monitoramento das movimentações financeiras possui relação de simetria com a lógica de prevenção e repressão à corrupção.

O padrão COAF revela-se uma acertada opção de governança para o controle do problema corrupção.

A adoção desse modelo pode se materializar de duas formas, pela ampliação da atual competência do COAF ou pela criação de uma estrutura semelhante para controle da corrupção, no âmbito da Lei 12.846/2013 (Lei Brasileira Anticorrupção) que da mesma forma que o COAF, pode estar vinculado à estrutura do Ministério da Fazenda, tendo em vista a importância do papel do órgão regulador na formulação e execução da sua política de atuação, notadamente no sistema financeiro.

More frequent public release of IMF assessments of current accounts, exchange rate movements, and changes in reserves—including changes due to interventions—would enable finance/treasury and central bank officials to discuss developments at IMF or G-20 meetings. A country that had been intervening in a lopsided manner would be expected to explain its actions and respond to the frustrations of those losing competitiveness.

Recomendação

Propõe-se a alteração da Lei n. 9613/98 (Lei de Lavagem de Dinheiro) para ampliar o objeto da lei e a competência do Conselho de Controle de Atividades Financeiras para a prevenção e repressão à corrupção, ou alterar a Lei n. 12846/2013 para criar estrutura semelhante ao COAF, com os seguintes ajustes;

- Inserir na composição da nova estrutura, além dos atuais órgãos que compõem o COAF, outros órgãos de controle e regulação, como o CADE – Conselho de Administração de Direito Econômico e TCU – Tribunal de Contas da União;

- Ampliar as pessoas obrigadas a comunicar o COAF, para abranger as pessoas jurídicas de direito privado que contratam com a Administração Pública direta e indireta;
- Autorizar que o COAF ou a estrutura correlata anticorrupção formalize, por meio do instrumento jurídico adequado, termos de cooperação com outros órgãos de controle no nível estadual e municipal, ampliando a massa de dados.

Justificativa:

A Lei Brasileira Anticorrupção (Lei n. 12846/13), diferentemente da Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei n. 9613/98), não definiu o regime de governança sobre o controle da corrupção, mas tão somente o regime de competência para aplicações das sanções. Nesse sentido, não há um órgão competente para o gerenciamento do problema com vocação para análise de risco, própria da atividade de inteligência, nem mesmo um regime compulsório de comunicação por parte dos setores públicos e privados. Disso decorre a necessidade de corrigir essa lacuna, seja pela ampliação da competência do COAF seja pela criação de uma estrutura semelhante na Lei n. 12846/13, cuja composição contemple a presença de outros órgãos com competência regulatória e de controle, como o CADÊ – Conselho de Administração de Direito Econômico e o Tribunal de Contas da União. No mesmo sentido a criação de uma rede compulsória de informações semelhante ao disposto na Lei de Lavagem de Dinheiro.



Fábio Ramazzini Bechara

Fábio Ramazzini Bechara é Professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Promotor de Justiça em São Paulo, e Global Fellow no Brazil Institute – Woodrow Wilson Center for Scholars. Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo.

The Wilson Center



@TheWilsonCenter



facebook.com/WoodrowWilsonCenter

www.wilsoncenter.org

Woodrow Wilson International Center for Scholars
One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20004-3027

