



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### **J U S T I F I C A T I V A**

O Brasil é signatário de diplomas internacionais que o vinculam ao combate ao crime organizado e à lavagem de dinheiro, destacando-se a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, incorporada pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004, no qual o país se comprometeu a criminalizar as atividades de grupos criminosos organizados e a lavagem do produto de crimes (artigos 5º e 6º da Convenção), e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, incorporada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, no qual o país se comprometeu a estabelecer um departamento de inteligência financeira que se encarregará de receber, analisar e dar a conhecer às autoridades competentes toda informação relacionada com as transações financeiras suspeitas (artigo 58 da Convenção).

Além disso, o artigo 7º da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional dispõe que os Estados signatários se comprometem a garantir que as autoridades responsáveis pelo combate à lavagem de dinheiro tenham a capacidade de cooperar e trocar informações em âmbito nacional e internacional.

Na mesma esteira, o artigo 16 da Resolução nº 2.253 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 17 de dezembro de 2015, incorporada ao direito pátrio por meio do Decreto nº 8.799, de 6 de julho de 2016, insta firmemente os Estados Membros a cumprirem os padrões internacionais abrangentes reunidos nas Quarenta Recomendações Revistas sobre Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI).

Dentre tais recomendações, importante frisar a Recomendação 29 do GAFI e sua nota interpretativa, que dispõem que os países devem estabelecer uma unidade de inteligência financeira (UIF) que sirva como um centro nacional de recebimento e análise de comunicações de operações suspeitas e outras informações relevantes sobre lavagem de dinheiro, crimes antecedentes e financiamento do terrorismo, e de disseminação dos resultados de tal análise, devendo ter autonomia técnica e operacional, com autoridade e capacidade de desenvolver suas funções livremente,

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

inclusive tomar, segundo juízo próprio, a decisão de disseminar informações para autoridades competentes.

Como forma de cumprir os compromissos internacionalmente assumidos, bem como para dar eficiência à persecução penal do crime de lavagem de dinheiro, o Brasil criou, através do artigo 14 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), tendo como finalidade disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas na citada lei.

No seu mister, conforme prevê o artigo 15 do mesmo diploma legislativo, o COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos na citada lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito.

Nesse cenário, o COAF mostra-se como mecanismo central à política de segurança pública no tocante não apenas ao crime de lavagem de dinheiro, mas também às infrações penais antecedentes e à persecução patrimonial com a qual os órgãos da persecução penal buscam reparar a ordem jurídica violada e prevenir a ocorrência de novos delitos; em outros dizeres, a produção de inteligência financeira a cargo do COAF é essencial ao enfrentamento eficiente de uma gama de crimes, notadamente os praticados por organizações criminosas e a lavagem de dinheiro, pois pode permitir o desvendamento de condutas ilícitas praticadas ou em andamento, bem como pode indicar aos órgãos da persecução penal o caminho do produto do ilícito, permitindo a consecução das constrições patrimoniais previstas em lei e sem as quais não há tutela penal satisfatória.

Importante asseverar que a comunicação pelo COAF às autoridades competentes à persecução penal dos crimes citados já foi objeto de análise de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, que no Recurso Extraordinário 1.055.841 fixou tese de repercussão geral (tema 990): “1. É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil, que define o lançamento do tributo, com os órgãos de persecução penal para fins criminais, sem a obrigatoriedade de 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, referente ao item

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

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”.

Assim, após fixação da tese pelo Supremo Tribunal Federal, não restam dúvidas quanto à constitucionalidade da difusão da inteligência financeira, pelo COAF, às autoridades competentes à persecução penal, que podem se utilizar das informações recebidas para aprofundar investigações, propor medidas cautelares que afastem sigilos visando a produção de provas do crime ou corroborar as provas já existentes em investigação ou ação penal a seu cargo.

Contudo, a comunicação entre autoridades e COAF é uma via de mão dupla, também podendo o COAF receber informações obtidas pelos órgãos da persecução penal para, no âmbito de sua análise técnica e independente, a depender dos seus critérios de análise de risco, produzir inteligência financeira, conforme previsto nos artigos 2º e 3º da Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020.

Ou seja, numa visão ampla do sistema de enfrentamento à lavagem de dinheiro e à criminalidade organizada, compromisso internacionalmente assumido pelo Brasil, não apenas a comunicação do COAF às autoridades competentes à persecução penal se mostra eficiente, mas também o contrário, tais autoridades subsidiarem o COAF com as informações que detém a partir de investigações e ações penais em curso para produção de inteligência financeira mais efetiva e que possa ser difundida a diferentes órgãos do país, especialmente porque a criminalidade organizada e as atividades de reintrodução do produto do ilícito na economia formal não raras vezes são realizadas em diferentes Municípios, Estados e até mesmo países.

Os números abaixo, obtidos no site do COAF<sup>1</sup>, acessíveis ao público e atualizados até janeiro de 2024, revelam a quantidade de informações recebidas pelo COAF a partir de diferentes órgãos públicos (“quantidade de SEI-C”) e a quantidade relatórios de inteligência financeira (“quantidade de RIF”) produzidos pelo COAF a partir de tais informações:

<sup>1</sup> <https://www.gov.br/coaf/pt-br/acesso-a-informacao/Institucional/coaf-em-numeros-1>

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

| Ano                                     | 2014          |     | 2015          |     | 2016          |     | 2017          |     | 2018          |       | 2019          |       | 2020          |       | 2021          |       | 2022          |       | 2023          |       | 2024          |     |
|-----------------------------------------|---------------|-----|---------------|-----|---------------|-----|---------------|-----|---------------|-------|---------------|-------|---------------|-------|---------------|-------|---------------|-------|---------------|-------|---------------|-----|
| Órgão                                   | Quantidade de |     | Quantidade de |     | Quantidade de |     | Quantidade de |     | Quantidade de |       | Quantidade de |       | Quantidade de |       | Quantidade de |       | Quantidade de |       | Quantidade de |       | Quantidade de |     |
|                                         | SEI-C         | RIF | SEI-C         | RIF | SEI-C         | RIF | SEI-C         | RIF | SEI-C         | RIF   | SEI-C         | RIF   | SEI-C         | RIF   | SEI-C         | RIF   | SEI-C         | RIF   | SEI-C         | RIF   | SEI-C         | RIF |
| Controladoria Geral da União - CGU      | 14            | 9   | 22            | 15  | 18            | 14  | 56            | 34  | 126           | 94    | 66            | 49    | 113           | 85    | 100           | 80    | 107           | 93    | 60            | 58    | 3             | 3   |
| CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito |               |     |               |     |               |     |               |     |               |       |               |       |               |       |               |       |               |       | 28            | 20    |               |     |
| Departamento de Polícia Federal         | 670           | 401 | 1.467         | 757 | 1.211         | 710 | 1.474         | 965 | 1.877         | 1.264 | 1.700         | 1.052 | 3.523         | 2.560 | 4.831         | 3.733 | 5.525         | 3.999 | 6.764         | 4.958 | 549           | 389 |
| Justiça Estadual                        |               |     | 2             | 2   | 5             | 4   | 6             | 1   |               |       | 20            | 10    | 18            | 14    | 16            | 7     | 32            | 20    | 65            | 36    | 3             | 2   |
| Justiça Federal                         |               |     |               |     | 1             | 1   |               |     | 1             | 1     | 13            | 6     | 27            | 20    | 7             | 6     | 10            | 5     | 6             | 5     |               |     |
| Ministério Público Estadual             | 737           | 358 | 850           | 493 | 872           | 470 | 1.264         | 739 | 1.855         | 1.123 | 1.497         | 942   | 2.000         | 1.412 | 1.598         | 1.134 | 1.708         | 1.099 | 1.959         | 1.255 | 111           | 76  |
| Ministério Público Federal              | 144           | 93  | 313           | 203 | 300           | 193 | 545           | 366 | 788           | 585   | 516           | 351   | 690           | 555   | 427           | 365   | 468           | 322   | 877           | 589   | 195           | 176 |
| Outros do Ministério Público            | 2             | 1   | 10            | 8   | 69            | 39  | 84            | 35  | 59            | 29    | 54            | 27    | 44            | 29    | 34            | 25    | 18            | 7     | 10            | 3     |               |     |
| Outros do Poder Judiciário              | 103           | 44  | 100           | 46  | 117           | 62  | 178           | 87  | 261           | 144   | 576           | 296   | 419           | 213   | 456           | 269   | 671           | 335   | 975           | 470   | 86            | 41  |
| Outros Órgãos                           | 15            | 9   | 52            | 20  | 47            | 20  | 118           | 58  | 131           | 90    | 123           | 67    | 202           | 98    | 266           | 163   | 266           | 148   | 223           | 134   | 31            | 21  |
| Polícia Civil                           | 379           | 176 | 605           | 218 | 744           | 327 | 1.264         | 557 | 1.957         | 928   | 3.029         | 1.483 | 4.276         | 2.464 | 6.368         | 3.985 | 9.178         | 5.424 | 11.012        | 7.055 | 1.064         | 638 |
| Procuradoria Geral da República         | 17            | 6   | 62            | 52  | 9             | 8   | 6             | 7   | 36            | 33    | 6             | 6     | 29            | 22    | 21            | 16    | 7             | 7     | 4             | 3     |               |     |
| Receita Federal do Brasil               | 106           | 78  | 143           | 119 | 126           | 108 | 236           | 191 | 354           | 331   | 286           | 243   | 354           | 309   | 280           | 244   | 203           | 179   | 275           | 229   | 21            | 14  |
| Tribunal de Contas                      |               |     |               |     |               |     |               |     |               |       | 2             | 2     | 1             | 1     |               |       |               |       | 3             | 1     |               |     |

No quadro abaixo, os números consolidados entre 2014 e 2024:

| TOTAL                                   |               |        |
|-----------------------------------------|---------------|--------|
| Órgão                                   | Quantidade de |        |
|                                         | SEI-C         | RIF    |
| Controladoria Geral da União - CGU      | 685           | 534    |
| CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito | 28            | 20     |
| Departamento de Polícia Federal         | 29.591        | 20.788 |
| Justiça Estadual                        | 167           | 96     |
| Justiça Federal                         | 65            | 44     |
| Ministério Público Estadual             | 14.451        | 9.101  |
| Ministério Público Federal              | 5.263         | 3.798  |
| Outros do Ministério Público            | 384           | 203    |
| Outros do Poder Judiciário              | 3.942         | 2.007  |
| Outros Órgãos                           | 1.474         | 828    |
| Polícia Civil                           | 39.876        | 23.255 |
| Procuradoria Geral da República         | 197           | 160    |
| Receita Federal do Brasil               | 2.384         | 2.045  |
| Tribunal de Contas                      | 6             | 4      |

A partir de tais números, conclui-se que, ao passo que a Polícia Federal encaminhou 29.591 informações ao COAF e as Polícias Cíveis dos Estados encaminharam 39.876 informações, o Ministério Público Federal e os Ministérios Públicos Estaduais encaminharam, respectivamente, 5.263 e 14.451 SEI-C.

A comparação de números não visa a conclusão de que os órgãos do Ministério Público devem superar o número de comunicações feitas pelas Polícias Federal e Cível, pois é natural que tais órgãos, responsáveis por investigar delitos, tenham mais

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

informações a serem comunicadas; os números mostram apenas que há margem para um aumento de comunicações do MP ao COAF, de modo a contribuir com a eficiência do sistema de enfrentamento à criminalidade organizada e lavagem de dinheiro.

E a contribuição se mostra relevante ao se examinar a taxa de conversão das informações recebidas via SEI-C em RIF. Sendo certo que nem toda comunicação enviada pelo MP resultará em RIF em razão da inteligência financeira do COAF ser feita de maneira independente, técnica, de acordo com os critérios estabelecidos pelo órgão, verifica-se que, dos 5.263 encaminhados pelo MPF, 3798 resultaram em RIF (aproximadamente 72%), enquanto que, dos 14.451 comunicados encaminhados pelos MPE, 9101 resultaram em RIF (aproximadamente 63%), o que permite concluir que as informações encaminhadas pelo Ministério Público apresentam grande relevância na produção de inteligência financeira, que servirá não apenas para o órgão comunicante, frise-se, mas para todas as autoridades competentes à investigação dos fatos potencialmente ilícitos, garantindo-se que uma inteligência financeira de melhor qualidade, com mais subsídios, seja difundida a diferentes órgãos país afora, que não necessariamente estão em contato, compartilhando elementos obtidos em suas investigações.

Atualmente, a comunicação de informações sobre ilícitos penais pelos membros do Ministério Público ao COAF é facultativa. A presente Proposta de Resolução visa tornar obrigatória tal comunicação a um rol específico de crimes, considerados relevantes ao enfrentamento à criminalidade organizada e à lavagem de dinheiro, e numa fase específica da persecução penal, qual seja, após o recebimento da denúncia pelo Poder Judiciário, de modo a não banalizar os comunicados à unidade de inteligência financeira para todas as infrações penais existentes, que não necessariamente guardam relevância ao enfrentamento acima descrito, e a enviar ao COAF informações de maior relevância, pois já apreciadas pelo Poder Judiciário como provas mínimas para tornar os investigados réus, frisando-se que, às demais infrações penais e fases da persecução penal, permanece a facultatividade de envio de comunicação ao COAF, não pretendendo a presente Proposta de Resolução restringir a dinâmica atual.

Por fim, a presente Proposta de Resolução também visa disciplinar que a forma de comunicação entre MP e COAF deve ser exclusivamente o Sistema Eletrônico de

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Intercâmbio (SEI-C), vedando-se a expedição de ofícios ou o envio de outras formas de comunicação ao órgão em razão daquele sistema contar com elementos de segurança que evitam o vazamento de informações, conforme assentado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 1.055.841.

Com estes fundamentos, submeto a presente proposta à aprovação do plenário, após regular tramitação, nos termos da minuta anexa.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

**RESOLUÇÃO N.º , DE ... DE..... DE 2024**

Dispõe sobre a comunicação, pelo Ministério Público, de informações sobre ilícitos penais ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)

O **CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**, no exercício da competência fixada no artigo 130-A, § 2º, I, da Constituição Federal e com fundamento nos artigos 147 e seguintes de seu Regimento Interno;

Considerando que, nos termos do art. 144 da Constituição Federal, a segurança pública é dever do Estado, constituindo direito e responsabilidade de todos;

Considerando que o Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, incorporada pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004, e se comprometeu a criminalizar as atividades de grupos criminosos organizados e a lavagem do produto de crimes (artigos 5º e 6º da Convenção);

Considerando que o Brasil, ainda de acordo com a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, comprometeu-se a garantir que as autoridades responsáveis pelo combate à lavagem de dinheiro tenham a capacidade de cooperar e trocar informações em âmbito nacional e internacional (artigo 7º da Convenção);

Considerando que o Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, incorporada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, e se comprometeu a estabelecer um departamento de inteligência financeira que se encarregará de receber, analisar e dar a conhecer às autoridades competentes toda informação relacionada com as transações financeiras suspeitas (artigo 58 da Convenção);

Considerando que o artigo 16 da Resolução nº 2.253 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 17 de dezembro de 2015, incorporada ao direito pátrio por meio do Decreto nº 8.799, de 6 de julho de 2016, insta firmemente os Estados Membros a cumprirem os padrões internacionais abrangentes reunidos nas

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Quarenta Recomendações Revistas sobre Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI);

Considerando que a Recomendação 29 do GAFI e sua nota interpretativa dispõem que os países devem estabelecer uma unidade de inteligência financeira (UIF) que sirva como um centro nacional de recebimento e análise de comunicações de operações suspeitas e outras informações relevantes sobre lavagem de dinheiro, crimes antecedentes e financiamento do terrorismo, e de disseminação dos resultados de tal análise, devendo ter autonomia técnica e operacional, com autoridade e capacidade de desenvolver suas funções livremente, inclusive tomar, segundo juízo próprio, a decisão de disseminar informações para autoridades competentes;

Considerando que o artigo 14 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, dispõe que o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) tem a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas na citada lei;

Considerando que o artigo 15 do mesmo diploma legislativo prevê que o COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos na citada lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito;

Considerando que o COAF dispõe de autonomia técnica e operacional, atuando em todo território nacional, sendo responsável pela produção e gerenciamento de informações de inteligência financeira para a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro (artigos 2º e 3º da Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020);

Considerando que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 1.055.841, fixou tese de repercussão geral (tema 990) de que é constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil, que define o lançamento do tributo, com os órgãos de persecução penal para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional, bem como que o compartilhamento pela UIF e pela RFB,



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

referente ao 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;

Considerando que, no julgamento acima referido, o Supremo Tribunal Federal consignou que a UIF, para se desincumbir dessa atribuição, “criou o Sistema Eletrônico de Intercâmbio (SEI-C), ambiente digital seguro em que as autoridades competentes podem comunicar informações sobre investigações em curso. No SEI-C, autoridades como membros do Ministério Público, policiais e juízes registram dados sobre pessoas investigadas, sobre ilícitos e *modus operandi* por elas realizados”;

Considerando, por fim, que ao Conselho Nacional do Ministério Público compete regulamentar a atividade ministerial e fiscalizar o cumprimento dos deveres funcionais, podendo expedir atos regulamentares ao aprimoramento da atuação do *Parquet*;

### RESOLVE:

**Art. 1º.** Esta Resolução dispõe sobre a comunicação, pelo Ministério Público, de informações sobre ilícitos penais ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

**Art. 2º.** O membro do Ministério Público responsável pela persecução penal de ilícitos cujas informações serão comunicadas ao COAF deverá utilizar exclusivamente o Sistema Eletrônico de Informações (SEI-C), integrante do Sistema de Controle de Atividades Financeiras (SISCOAF), abstendo-se de encaminhar informações por ofícios, físicos ou digitais, e-mail e outras formas de comunicação.

**Art. 3º.** A comunicação de informações sobre ilícitos penais deverá conter breve relato dos fatos investigados, a identificação dos elementos de materialidade ou indiciários e do correspondente enquadramento legal, os possíveis autores e respectivos graus de participação no evento, a descrição do *modus operandi* empregado, sem prejuízo da exposição de elementos outros, porventura úteis para o COAF na produção de inteligência financeira.

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

**Art. 4º.** A comunicação de informações pelo membro do Ministério Público ao COAF será obrigatória quando se tratar de fatos objeto de denúncia já recebida pelo Poder Judiciário acerca das seguintes infrações penais:

- I – lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores (artigo 1º da Lei nº 9.613/1998);
- II – organização criminosa (artigo 2º da Lei nº 12.850/2013);
- III – terrorismo (artigos 2º, 3º, 5º e 6º da Lei nº 13.260/2016);
- IV – constituição de milícia privada (artigo 288-A do Código Penal);
- V – crimes contra o sistema financeiro nacional (artigos 2º a 23 da Lei nº 7.492/1986);
- VI – tráfico internacional de arma de fogo (artigo 18 da Lei nº 10.826/2003);
- VII – tráfico internacional de drogas (artigos 33 a 37 c.c. artigo 40, inciso I, da Lei 11.343/2006);
- VIII – tráfico de pessoas (artigo 149-A do Código Penal);

Parágrafo único: a Presidência do Conselho Nacional do Ministério Público, através de portaria, poderá ampliar o rol de infrações penais cuja comunicação de informações ao COAF será obrigatória.

**Art. 5º.** A presente resolução não restringe a faculdade dos membros do Ministério Público de comunicarem informações ao COAF relativas a infrações penais não previstas no artigo 4º, bem como durante a fase de investigação.

**Art. 6º.** A comunicação de informações sobre ilícitos penais ao COAF, quando se tratar de objeto de investigação ou ação penal que tramita sob segredo de justiça, deverá ser precedida de autorização judicial para compartilhamento à unidade de inteligência financeira.

**Art. 7º.** Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.