

ANÁLISE CRÍTICA DA TÉCNICA DE *SCREENING* NO SISTEMA BRASILEIRO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA À LUZ DO CASO *KADI I-IV* (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS)

CRITICAL ANALYSIS OF THE SCREENING TECHNIQUE IN THE BRAZILIAN FINANCIAL INTELLIGENCE SYSTEM IN LIGHT OF THE *KADI I-IV* CASE (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL)

Fábio Ramazzini Bechara¹
João Paulo Gabriel de Souza²

Resumo:

O objetivo do artigo é analisar o modelo brasileiro de inteligência financeira e a sua instrumentalização pelos sistemas de inteligência artificial, notadamente por meio da técnica de *screening*, formalizado no Relatório de Inteligência Financeira (RIF), que ostenta parâmetros informacionais de transparência a possibilitar o controle *a posteriori* em sua inserção e diálogo com o processo penal. A análise tem como referência os elementos extraídos do caso paradigmático *Kadi I-IV*, que demonstra a “opacidade” do sistema de *inteligência* para a classificação de um cidadão como terrorista frente aos drásticos efeitos que essa classificação proporciona.

Palavras-chave: Inteligência financeira brasileira. Técnica de *Screening*. Caso Kadi.

Abstract: The objective of this article is to analyze the Brazilian financial intelligence model and its instrumentalization by artificial intelligence systems, notably through the screening technique, formalized in the Financial Intelligence Report (RIF), which has informational transparency parameters that allow for a posteriori control in its insertion and dialogue with the criminal process. The analysis is based on elements extracted from the paradigmatic case of *Kadi I-IV*, which demonstrate the “opacity” of the intelligence system in classifying a citizen as a terrorist in view of the drastic effects that this classification causes.

Key words: Brazilian Financial Intelligence. *Screening* technique. Case Kadi.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo do artigo é analisar o modelo brasileiro de inteligência financeira e a sua instrumentalização pelos sistemas de inteligência artificial, notadamente por meio da técnica de *screening*, formalizado no Relatório de Inteligência Financeira (RIF), que ostenta parâmetros informacionais de transparência a possibilitar o controle *a posteriori* em sua inserção e diálogo com o processo penal.

A análise tem como referência os elementos extraídos do caso paradigmático *Kadi I-IV*, no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que demonstra a “opacidade” do sistema de inteligência para a classificação de um cidadão como terrorista frente aos drásticos efeitos que essa classificação proporciona.

A pertinência temática com a eleição deste precedente decorre do fato de que o congelamento de bens de *Kadi* pelo transcurso dos dez anos em que se prolongou a disputa judicial perante o Tribunal de Justiça da União Europeia se conecta a um amplo sistema de prevenção e repressão a lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, edificado não apenas em âmbito internacional, com a atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas também em

¹ Professor dos Programas de Graduação e Pós-Graduação (Mestrado/Doutorado) em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Doutor em Direito Processual Penal pela Universidade de São Paulo. Membro do GACINT – Grupo de Análise de Conjunturas Internacionais da USP. Promotor de Justiça em São Paulo.

² Doutorando em Direito Processual Penal pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco - Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Direito Penal pela Escola Superior do Ministério Público de São Paulo (2020). Especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera-Uniderp (2009). Promotor de Justiça em São Paulo.

âmbito intergovernamental e nacional, com a atuação dos Estados e os seus entes internos, públicos e privados.

No específico âmbito da atividade de produção de inteligência financeira brasileira, os desafios se potencializam face o uso da inteligência artificial como parte integrante do processo de screening para a avaliação de risco de pessoas físicas e jurídicas que operam no sistema financeiro.

A estrutura dos sistemas de inteligência financeira e artificial gera desafios para a sua integração com o processo penal, uma vez que, por essência, operam sobre a ótica da compartimentação de informações e da opacidade, o que não é compatível com a matriz de processo justo³.

2. CASO KADI I-IV: INTELIGÊNCIA E DEVIDO PROCESSO⁴

³ Sobre a temática, veja os ensinamentos do Professor Antônio Magalhães Gomes Filho, em: “**A motivação das decisões penais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.”

⁴ O Conselho de Segurança das Nações Unidas possui, no âmbito internacional, a responsabilidade primordial para a “manutenção da paz e da segurança internacionais” adota medidas customizadas de prevenção e repressão ao terrorismo, as denominadas smart sanctions, em especial, por meio das asset freezing. As medidas de congelamento de bens e valores de pessoas físicas e jurídicas associadas ao terrorismo possui a benesse em evitar o emprego de forças armadas e também impor embargos econômicos em larga escala que possam afetar a população total de um determinado país, como na hipótese da Resolução nº 1267, em 1999, Resolução 1333 (2000) e, com particular atenção ao Regulamento (U.E.) nº 881/2002 U.E. do Conselho, que institui certas medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas e entidades associadas a Osama Bin Laden, a rede Al -Qaida e aos talibã. A inclusão do nome da pessoa física ou jurídica na “lista de terroristas” deflagra um conjunto de consequências, bem como deveres aos Estados-membros. A justa causa ou fundamento para a sua inclusão deriva a priori do resultado produção de inteligência (ex. informações serviço secreto), com as suas informações e fontes confidenciais. A fundamentação, logo, se verifica restrita. Outras características e consequências: a) executoriedade imediata: A executoriedade da decisão do CSNU deve ser imediata (artigo 48, Carta das Nações Unidas). O Brasil internalizou a executoriedade imediata ao seu ordenamento jurídico por meio do artigo 6º, da Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019; b) controle judicial mitigado: por outro turno, a par da eficiência e uniformidade, a executoriedade imediata tem como consequência a ausência de revisão estatal sobre o mérito da decisão do CSNU. “Esse debate é muito controverso porque as smart sanctions podem interferir diretamente com os direitos humanos garantidos pelas diferentes Constituições dos Estados.”. A exemplo da legislação brasileira - Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019, o questionamento em âmbito judicial se delinea em possibilidades estritas e formais (artigo 15º) e, em circunstância específicas, a liberação parcial dos ativos indisponibilizados para garantir o custeio de despesas ordinárias e extraordinárias, respectivamente, mediante a ratificação tácita ou concordância prévia e expressa do CSNU (artigo 28º⁴); c) direito de defesa indireto e a posteriori: já o exercício do direito de defesa sobre o mérito da decisão ocorre de forma indireta e a posteriori. A defesa, a despeito de possível, ocorre via indireta. O pedido de exclusão da lista de sanções é garantido, inclusive, com a apresentação de seus fundamentos. Entretanto, somente é viabilizada pela mediação estatal que, no caso brasileiro, ocorre por etapas procedimentais sucessivas nos Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores, até chegar ao organismo internacional. Por outro turno, a prévia oitiva da defesa à inclusão na lista e execução da medida tampouco é obrigatória. Para a garantia da sua eficiência, a natureza da medida pode demandar o “efeito surpresa”, face ao risco de os bens e valores serem dissipados e não mais localizados. Com isso, a notificação exigida pode ocorrer a posteriori, ou seja, após a inclusão na lista e a consequente indisponibilidade dos bens.

Em 17 de outubro de 2001, o Conselho de Segurança das Nações Unidas incluiu Yassin Abdullah Kadi sob a acusação⁵ de associação terroristas com grupos extremistas do Oriente Médio. A inclusão na lista propiciou o congelamento de seus fundos e de recursos financeiros identificados. A medida possuía caráter preventivo, porém, com características amplas e sem limite temporal (indefinida).

Yassin Abdullah Kadi questionou a execução das sanções do CSNU perante a comunidade europeia, em especial, sob a dificuldade em exercer o seu direito de defesa e demais garantias do devido processo, como o acesso aos elementos de prova e fundamentação sobre a sua inclusão na lista terrorista contida no Anexo I do Regulamento n. 881/2002, a prestação jurisdicional efetiva e a desproporcionalidade sobre a restrição do seu direito de propriedade⁶, etc. Essa dinâmica gerou questionamentos judiciais por mais de 10 (dez) anos, conhecidas como Caso Kadi I, II, III e IV⁷.

A disputa se encerrou com a decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia, proferida em 18 de julho de 2013, com o reconhecimento de que a decisão do CSNU não estava de acordo com as normas da União Europeia.

No cerne da discussão, a compreensão se os fundamentos invocados para a inclusão do nome de Kadi na lista eram “suficientemente precisos e concretos”, aptos não apenas a propiciarem o contraditório, mas também a própria justa causa para a concessão das medidas restritivas.

O CSNU prestou informações sobre os motivos da decisão, porém, com restrições sobre as fontes probatórias, em especial, por serem provenientes de ações de inteligência pelos serviços secretos. O TJUE compreendeu que os fundamentos apresentados eram parcialmente suficientes para o exercício do contraditório, mas não proporcionais (força probatória) para justificar a manutenção das medidas⁸. Logo, suspendeu os seus efeitos em âmbito europeu.

⁵ A acusação: a) participar no financiamento, na organização, na facilitação, na preparação ou na execução de atos ou de atividades em associação com a rede Al Qaida, Osama Bin Laden ou os talibãs, ou qualquer célula, filial ou emanção ou qualquer grupo dissidente, em seu nome, por sua conta ou para os apoiar; b) lhes fornecer, vender ou transferir armamento ou material conexo; c) proceder a recrutamento por conta deles; d) apoiar, de qualquer outra forma, atos por eles cometidos ou atividades por eles levadas a cabo [v. Resolução 1822 (2008) do Conselho de Segurança, n.º 2]. (item 28). Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=139745&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=335135>.

⁶ Segundo a defesa do CSNU no julgamento, “[...estas medidas, de natureza cautelar, visam antecipar e prevenir ameaças atuais ou futuras para a paz e a segurança internacionais, distinguindo-se de uma sanção penal, que visa, por seu lado, factos passados puníveis, objetivamente apurados. Além disso, as referidas medidas destinam-se a ser temporárias e são acompanhadas de derrogações.” (item 75). Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=139745&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=335135>.

⁷ Para uma síntese histórica e a compreensão sobre a problemática do direito internacional, sistema de inteligência e processo penal, vide o julgado disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-584/10&language=PT>. Para o acesso imediato a leitura em versão portuguesa, vide: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=139745&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=335135>.

⁸ “163 Da análise contida nos n.os 141 e 151 a 162 do presente acórdão, resulta que nenhuma das alegações apresentadas contra Y. A. Kadi na exposição apresentada pelo comité de sanções pode justificar a adoção, ao nível da União, de medidas restritivas contra este, em razão quer de uma fundamentação insuficiente quer da falta de elementos de informação ou de prova que sustentem o motivo em causa face às negações circunstanciadas do interessado.” Disponível em:

A experiência extraída do Caso Kadi demonstra que a estrutura dos sistemas de inteligência cria dificuldades para a sua integração com o processo sancionatório, uma vez que, por essência, operam sobre a ótica da compartimentação de informações, circunstâncias que não se coadunam com a gramática do processo justo. Já no âmbito do processo penal, ainda que as fases preliminares e investigativas demandem geralmente a confidencialidade para a obtenção das provas, a formalização sobre o iter procedimental e a justificação interventiva devem ser adotadas para propiciar o pleno contraditório, ainda que diferido.

No específico âmbito da atividade de produção de inteligência financeira, os desafios se potencializam face o uso da inteligência artificial como parte integrante do processo de *screening* para a avaliação de risco de pessoas físicas e jurídicas que operam no sistema financeiro, em uma relação dialógica entre os setores vulneráveis, a unidade de inteligência financeira estatal e os órgãos de persecução penal.

Ou seja, o caso Kadi expõe o desafio que representa a adoção de parâmetros de risco para qualificar uma pessoa como terrorista, tendo em vista as exigências de transparência, auditabilidade, que são fundamentais para resguardar o exercício do contraditório e de defesa.

3. SISTEMA BRASILEIRO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA: ORGANIZAÇÃO E CONFORMIDADE COM O DIREITO INTERNACIONAL ⁹

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=139745&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=335135>.

⁹ O século XX e o início deste novo milênio carregam consigo fatos históricos como a ascensão da máfia italiana, os cartéis colombianos e mexicanos e os atentados terroristas as torres gêmeas que, a despeito de retratarem um amplo arco histórico, representam o florescer de um fenômeno social. A criminalidade de massa cede espaço frente a ascensão dessas estruturas criminosas organizadas com amplo poderio bélico e econômico e que passaram a desafiar os sistemas políticos, policiais e de justiça. Sobre a criminalidade de massa, HASSEMER cita “assaltos de rua, invasões de apartamentos, comércio de drogas, furtos de bicicletas ou delinquência juvenil”, além de “roubo e outros tipos de violência contra os mais fracos nas ruas”. In: HASSEMER, Winfried. **Segurança pública no Estado de Direito**. Tradução Carlos Eduardo Vasconcelos. 1. ed. Três temas de direito. Porto Alegre: Publicações Fundação Escola Superior do Ministério Público. 1993, p. 64. No cerne da anatomia dessas organizações criminosas e terroristas se identifica uma estrutura hierárquica, com divisão de funções e atuação em rede, conectadas por nós, com ampla capilaridade e fragmentariedade. O crime passa a ser gerido em formato empresarial, sob o domínio de mercados ilícitos, com expressivo lucro financeiro. Sobre a temática, orienta-se a leitura da obra de Manuel Castells, a Sociedade em rede, referenciada neste artigo. Outrossim, sob uma breve visão aplicada ao âmbito da criminalidade organizada, vide o artigo de minha autoria “O tratamento de dados pessoais nas investigações de organizações criminosas”, presente no livro “Ministério Público Estratégico - Enfrentando as Organizações Criminosas”, 1. ed. vol. 2. São Paulo: Editora Foco, 2023. Essa anatomia se expande para a reciclagem do dinheiro ilícito e permite o refinanciamento, a retroalimentação, perpetuação e aumento exponencial sobre a estrutura criminosa e também propiciam a realocação, investimentos e dissimulação de valores sobre estruturas empresariais lícitas. A potencialidade lesiva de suas ações e a crescente inflação da sua estrutura humana e financeira, para citar as palavras Winfried Hassemer, possui a capacidade em “tolher” ou “paralisar” a ação repressiva dos poderes estatais, tornando-os “extorquíveis” ou “venais”. HASSEMER, Winfried. **Segurança pública no Estado de Direito**. Tradução Carlos Eduardo Vasconcelos. 1. ed. Três temas de direito. Porto Alegre: Publicações Fundação Escola Superior do Ministério Público. 1993, p. 66. A internet, globalização e a edificação de uma rede financeira global propiciaram “espaços de ação cosmopolizados”, para citar a expressão do sociólogo Ulrich Beck, e criaram um cenário propício para o fluxo de capital digital e transfronteiriços. Em outros termos, a sua irradiação para além do âmbito nacional, com

As Nações Unidas acordaram medidas preventivas e repressivas em diversos tratados internacionais pertencentes ao denominado sistema *hard law*, entre eles, as Convenções sobre Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena), Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), Corrupção (Convenção de Mérida) e Supressão do Financiamento do Terrorismo. Todas as Convenções foram aderidas pelo Brasil¹⁰.

A metodologia empregada nessas Convenções consiste em integrar atividades de inteligência financeira, direito penal e processual penal, com a finalidade em prevenir e reprimir o crime¹¹.

A harmonização sobre a criminalização de condutas é o passo inicial. A atipicidade da conduta pode levar a inação estatal pela conduta praticada em seu território. A anatomia transfronteiriça, capilarizada e fragmentada do crime exige a mesma morfologia da reação estatal.

A instrumentalização desta reação pela ação preventiva se estruturou mediante controle e vigilância financeira, com esses principais aspectos: a) regulamentação e controle de bancos e

hiperconectividade e velocidade. Soma-se essas características à especialidade do sistema financeiro e a complexidade dos seus produtos e serviços, com alto nível de confidencialidade sobre as transações e seus clientes. Essas características geraram um ecossistema perfeito para se ajustar a dinâmica das necessidades das organizações criminosas e terroristas, face a diluição do capital ilícito em uma rede invisível, articulada e fragmentada, sob a garantia do manto do sigilo, seja quanto ao design dos espaços de fluxos das operações financeiras, seja pela dificuldade em identificar os beneficiários finais das transações, em vista da utilização de estruturas societárias complexas ou mesmo *shell companies*. Esses espaços[...] existem mesmo que não sejam percebidos e usados por atores. [...] devem ser compreendidos como não institucionalizados num enquadramento nacional. Eles são não integrados, não limitados e não exclusivos. Incluem recursos transnacionais, transfronteiriços, para a ação, como as diferenças entre regimes jurídicos nacionais, desigualdades radicais e diferenças culturais. Já a ação [...] combina reflexão, status e percepção exercidos por atores [...]. Por fim, [...] “cosmopolizados” vem da teoria da “cosmopolização” e não deve ser confundido com “cosmopolita”, que se refere ao “cosmopolitismo” como uma norma. BECK, Ulrich. *A metamorfose do mundo: novos conceitos para uma nova realidade*. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. **Revisão técnica Maria Claudia Coelho**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 26.

¹⁰ Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena): adesão pelo Brasil: Promulgada pelo Decreto nº 154, de 26 de janeiro de 1991.; Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo): adesão pelo Brasil: Assinada pelo Brasil em 29 de janeiro de 2004 e promulgada pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004.; Corrupção (Convenção de Mérida): adesão pelo Brasil: Foi assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Supressão do Financiamento do Terrorismo: adesão pelo Brasil: Assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001, promulgada pelo Decreto nº 5.640, de 26 de dezembro de 2005.

¹¹ Para uma visão mais completa, orienta-se a leitura dos seguintes artigos das Convenções das Nações Unidas: Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena) vide especialmente, Artigo 5 (Confisco) e Artigo 7 (Assistência Jurídica Recíproca). Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo): Artigo 7 (Medidas para combater a lavagem de dinheiro), Artigo 12 (Confisco e apreensão) e Artigo 18 (Assistência judiciária recíproca). Corrupção (Convenção de Mérida), Artigo 14 (Medidas para prevenir a lavagem de dinheiro), Artigo 31 (Embargo preventivo, apreensão e confisco), Artigo 40 (Sigilo bancário) e Artigo 46 (Assistência judicial recíproca). Supressão do Financiamento do Terrorismo, em especial, Artigo 12, 13 e 18.

instituições financeiras não bancárias suscetíveis à lavagem de capitais e financiamento ilícito; b) atividades de prevenção e detecção de atos de lavagem de dinheiro e financiamento ilícito; c) identificação do cliente, beneficiário final, registro das operações e a denúncia de operações suspeitas.

O modelo claramente denota a supervisão e a interação entre setor público e privado. Neste ambiente, o sigilo bancário como ativo valorativo para produtos e serviços financeiros cede espaço para a obrigatória cooperação instituída pelo Estado. “A não oposição do sigilo deve ser compreendida como a sua configuração como direito não absoluto, sem prevalência a priori e irrestrita, com a possibilidade de restrição legal e proporcional pelo Estado para finalidades legítimas”¹².

No centro desta interação entre os setores públicos e privados do sistema financeiro, a urgência em estabelecer uma entidade central para o fluxo informacional financeiro a) centro nacional de recompilação, análise e difusão das informações¹³; b) cooperação e intercâmbio, em âmbito nacional e internacional, entre as autoridades de administração, regulamentação e cumprimento da lei e demais autoridades encarregadas de combater a lavagem de dinheiro¹⁴.

A estratégia internacional estatal foi instrumentalizada pela ação intergovernamental denominada Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI (Financial Action Task Force – FATF), criada em 1989 e com sede em Paris.

O órgão intergovernamental¹⁵ estabelece padrões internacionais para medidas de prevenção, atualmente dispostas em 40 (quarenta) recomendações e exercem função política com forte impacto sobre as vontades das nações, pois o GAFI monitora e fiscaliza a sua implementação por intermédio de avaliações, com a atribuição do grau de risco do país, inclusive, com a inserção em “listas cinzentas e negras”, com reflexos na dinâmica capitalista global, pois serve como guia para o estabelecimento de relações políticas e econômicas, atenciosamente quanto a atração de capital estrangeiro face a estabilidade do sistema financeiro nacional¹⁶.

¹² GABRIEL DE SOUZA, João Paulo. O tratamento de dados pessoais nas investigações de organizações criminosas. In: **Ministério Público Estratégico - Enfrentando as Organizações Criminosas**. 1. ed. vol. 2. São Paulo: Editora Foco, 2023, p. 216.

¹³ 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm.

¹⁴ 5. Os Estados Partes se esforçarão por estabelecer e promover a cooperação em escala mundial, regional, sub-regional e bilateral entre as autoridades judiciais, de cumprimento da lei e de regulamentação financeira a fim de combater a lavagem de dinheiro. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm.

¹⁵ Com 39 (trinta e nove) membros, entre países e organismos (suspensão da Federação Russa em 24 de fevereiro de 2023), diversos membros associados ((9) GAFILAT, APG, CFATF, MONEYVAL, EAG, ESAAMLG, GIABA, MENAFATF, GABAC e observadores, como (25), ONU, OEA, OCDE, FMI, **Banco Mundial**, Interpol, etc. Para maiores informações, vide <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/who-we-are.html>.

¹⁶ Para maiores informações, vide <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/what-we-do.html>. Sobre a influência e os impactos da avaliação do GAFI, vide o depoimento de Vinícius Santana, Superintendente-Executivo de PLDFT do Santander que atuou como avaliador em Honduras e a

O Brasil internalizou os pactos internacionais em um arcabouço legislativo bastante amplo e instituiu a criminalização de atos de lavagem de capitais e terrorismo, a relativização do sigilo sobre operações financeiras, a constituição da unidade de inteligência financeira e para a sua instrumentalização a instituição do dever de cooperação de setores vulneráveis e, por fim, o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativo.

Esse quadro se retrata especialmente na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998 (Lavagem de capitais¹⁷), Lei nº 13.974, de 2020 (UIF-COAF¹⁸), Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001 (sigilo do Sistema Financeiro¹⁹), Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 (terrorismo²⁰), Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019 e seu Decreto nº 9.825, de 05 de junho de 2019 (sanções CSNU²¹), etc.

O sistema de inteligência financeira se estrutura sobre a interação entre o setor público e o privado.

A relação de setores vulneráveis ou sensíveis à esta espécie de criminalidade e com dever de cooperação foi instituída principalmente pelo artigo 9º, da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Pode-se apontar, em breve síntese, as instituições financeiras bancárias e não bancárias, valores mobiliários, seguros e previdência, provedores de serviços de ativos virtuais (Vasp), setor imobiliário, segmento factoring, setor de metais preciosos e joias e transportadora de valores.

Como se pode notar, esses “sujeitos obrigados funcionam como torres de vigia (gatekeepers), que são responsáveis pela higidez do sistema financeiro e da economia, de modo a impedir a circulação de ativos ilícitos e a consumação de negócios jurídicos ilegítimos”²².

curiosa relação com o governo norte-americano ao resultado da análise. Vide a partir de 1h14min do vídeo disponível no *link*: <https://febrabantech.febraban.org.br/videos/12-congresso-de-pldft-debate-operacoes-do-coaf-avaliacao-do-gafi-criptoativos-e-aco-es-policiais>.

¹⁷ Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências.

¹⁸ Dispõe sobre o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), de que trata o art. 14 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

¹⁹ Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências.

²⁰ Regulamenta 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 nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013.

²¹ Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019. Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015. Decreto nº 9.825, de 05 de junho de 2019. Regulamenta a Lei nº 13.810, de 08 de março de 2019. Outrossim, o Decreto nº 3.976, de 18 de outubro de 2001. Dispõe sobre a execução, no Território Nacional, da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

²² ARAS, Vladimir. **Sistema nacional de combate à lavagem de dinheiro e de recuperação de ativos**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/9862/sistema-nacional-de-combate-a-lavagem-de-dinheiro-e-de-recuperacao-de-ativos>. Acesso em: 07/12/2023.

O COAF possui atribuições legais de natureza administrativa, inteligência financeira, normativa, supervisão e punitiva. No âmbito da inteligência financeira, atua como centro gestor de informações²³ e articulador internacional e nacional²⁴.

O modelo adotado pelo legislador brasileiro²⁵ desincumbiu a unidade de inteligência financeira de atribuições coercitivas, como “medidas preventivas como suspensão de transações, congelamento e sequestro de bens”. Absteve-se também em atribuir funções investigatórias, como “diligências de campo”, “amplo poder de requisição”, bem como servir como longa manus dos órgãos de persecução penal, conforme se nota pela própria autonomia instituída por lei²⁶ e com respaldo na própria orientação do GAFI.

O produto, resultado da sua atividade de produção de inteligência financeira deve ser compartilhado com os órgãos com atribuições executivas. O COAF é responsável por edificar a ponte entre o sistema de inteligência financeira com os órgãos de persecução penal²⁷.

A produção da inteligência financeira pelo COAF é feita em nível estratégico e operacional, com significativo respaldo e influência pela Recomendação 29 e sua Nota Interpretativa emitidas pelo GAFI.

A análise estratégica²⁸ consiste em utilizar o acervo informacional obtido, bem como os dados que possam ser fornecidos pelas autoridades competentes, a exemplo dos órgãos de persecução penal, a fim de identificar as tendências e os padrões em matéria de lavagem de capitais e financiamento do terrorismo. A análise estratégica pode servir tanto para “determinar ameaças e vulnerabilidades”, quanto “contribuir para a definição de políticas e de objetivos para a UIF”, inter alia. Materializa-se no cruzamento da base de dados com a utilização de modelagem preditiva, em

²³ Com a incumbência em “receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas” (artigo 14, caput, Lei n 9.613/1998) e “produzir e gerir informações de inteligência financeira para a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro” (artigo 3º I, Lei nº 13.974, de 2020).

²⁴ Com a atribuição de “coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores” (artigo 14, §2º, Lei n 9.613/1998), além de “promover a interlocução institucional com órgãos e entidades nacionais, estrangeiros e internacionais que tenham conexão com suas atividades” (artigo 3º, II, Lei nº 13.974, de 2020).

²⁵ Sobre os modelos de unidades de inteligência financeira, vide BADARÓ, Gustavo.; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais; comentários à Lei 9.613/1998, com alterações da Lei 12.683/2012**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 43

²⁶ Artigo 2º, Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020, in verbis: Art. 2º O Coaf dispõe de autonomia técnica e operacional, atua em todo o território nacional e vincula-se administrativamente ao Banco Central do Brasil.

²⁷ Com a responsabilidade de comunicar “às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito” (artigo 15, Lei n 9.613/1998).

²⁸ Nota Interpretativa da Recomendação 29. B. Funções. b) Análise. “A análise estratégica utiliza as informações disponíveis e que podem ser obtidas, nomeadamente os dados que podem ser fornecidos por outras autoridades competentes, a fim de identificar as tendências e os padrões em matéria de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo. Estas informações são posteriormente utilizadas pela UIF ou por outras entidades estatais para determinar as ameaças e vulnerabilidades relacionadas com o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. A análise estratégica pode igualmente contribuir para a definição de políticas e de objetivos para a UIF ou, mais amplamente, para as outras entidades relevantes do regime de ABC/CFT.” In GAFI. (2012). Padrões internacionais de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e da proliferação. As recomendações do GAFI. Tradução portuguesa.

busca da identificação sobre novas tipologias, vale dizer, novos *modus operandi*. A mineração de big data pode ser uma técnica adequada e com o uso de sistemas de aprendizado de máquina buscar identificar padrões escondidos nos dados coletados.

No nível operacional²⁹, a análise de inteligência se direciona a “identificar alvos específicos (por exemplo, pessoas, bens ou redes e associações criminosas)”, além de “acompanhar atividades ou operações concretas” e “estabelecer ligações entre os alvos e um possível produto do crime, do branqueamento de capitais, das infrações subjacentes ou do financiamento do terrorismo.” (Nota Interpretativa 29, GAFI).

3.1. Processo de *screening* e seleção das tipologias de risco

A proeminência da metodologia adotada pelo GAFI se coaduna com a alocação em sua Recomendação nº 01, denominada “avaliação dos riscos e utilização de uma abordagem baseada no risco”³⁰ e se destaca em duas etapas. A primeira, direcionada a compreensão e identificação dos riscos, tanto em âmbito nacional, quanto àqueles específicos sobre produtos e serviços dos setores econômicos vulneráveis. A segunda, a “abordagem baseada no risco. As metodologias de controle devem ser modeladas em consonância com os riscos identificados.

²⁹ Nota Interpretativa da Recomendação 29. B. Funções. b) Análise. “A análise operacional explora as informações disponíveis e que podem ser obtidas para identificar alvos específicos (por exemplo, pessoas, bens ou redes e associações criminosas), para acompanhar atividades ou operações concretas e para estabelecer ligações entre os alvos e um possível produto do crime, do branqueamento de capitais, das infrações subjacentes ou do financiamento do terrorismo”. In GAFI. (2012). Padrões internacionais de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e da proliferação. As recomendações do GAFI. Tradução portuguesa.

³⁰ “1. Avaliação dos riscos e utilização de uma abordagem baseada no risco. Os países deveriam identificar, avaliar e compreender os riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo a que estão expostos, e deveriam adotar medidas, nomeadamente a designação de uma autoridade ou mecanismo para coordenar as ações de avaliação dos riscos, e mobilizar recursos, a fim de assegurar que os riscos são efetivamente mitigados. Com base nesta avaliação, os países deveriam aplicar uma abordagem baseada no risco de modo a assegurar que as medidas destinadas a evitar ou a mitigar o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo são proporcionais aos riscos identificados. Esta abordagem deveria constituir a base essencial de uma atribuição de recursos eficiente no âmbito do regime anti-branqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo (ABC/CFT) e da implementação de medidas baseadas no risco para todas as Recomendações do GAFI. Nos casos em que os países identifiquem riscos mais elevados, deveriam assegurar que o seu regime ABC/CFT enfrenta tais riscos de forma adequada. Nos casos em que os países identifiquem riscos mais baixos, poderão decidir permitir, em determinadas circunstâncias, a aplicação de medidas simplificadas para algumas das Recomendações do GAFI. Os países deveriam obrigar as instituições financeiras e as atividades e profissões não financeiras designadas a identificar e avaliar os respetivos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo e a adotar medidas eficazes para os mitigar.” In GAFI. (2012). Padrões internacionais de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e da proliferação. As recomendações do GAFI. Tradução portuguesa.

Na Avaliação Nacional de Riscos em 2021³¹ no Brasil, a metodologia empregada comparou os níveis de ameaças (fatores externos³²) e vulnerabilidades (fatores internos³³) para avaliar o risco³⁴ e o impacto³⁵ das ações criminosas e a proporcionalidade sobre as medidas de prevenção. As ameaças foram classificadas como altas, face a corrupção, tráfico de drogas, organizações criminosas, crimes financeiros e crimes vinculados à sonegação fiscal. O diagnóstico parece intuitivo em razão do largo histórico de fracassos de investigações e processos criminais direcionados a responsabilizar pessoas com altos cargos públicos e poderio econômico³⁶, além da franca expansão e internacionalização de organizações criminosas nacionais, com recentes tentáculos com a máfia e organizações terroristas internacionais³⁷.

Já a vulnerabilidade dos setores obrigados foi classificada como média. Vide a figura representativa³⁸, in verbis:

³¹ COAF. **Sumário executivo - Avaliação Nacional de Riscos**. 04-07-2022. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos>. Todos os conceitos abaixo listados (ameaças, vulnerabilidades, risco e impacto) foram extraídos desse documento, página 4.

³² As ameaças são “pessoa, grupo ou atividade com potencial para causar dano ao Estado, à sociedade ou à economia, ou seja, fatores externos ao controle das autoridades ou dos setores econômicos”. COAF. Sumário executivo - Avaliação Nacional de Riscos, p. 4.

³³ Já as vulnerabilidades, por sua vez, consistem em “falhas ou fraquezas nos sistemas de regulação, controle ou repressão a LD/FTP que podem ser exploradas pelas ameaças”. COAF. Sumário executivo - Avaliação Nacional de Riscos, p. 4.

³⁴ O risco é “resultante das variáveis ameaça e vulnerabilidade, sendo o seu impacto o responsável por definir a prioridade na mitigação de determinado risco em detrimento de outro”. COAF. Sumário executivo - Avaliação Nacional de Riscos, p. 4.

³⁵ Já o impacto é o “dano causado pela efetivação do risco, seja por prejuízo financeiro ou por má reputação no ambiente de negócios”. COAF. Sumário executivo - Avaliação Nacional de Riscos, p. 4.

³⁶ Sobre o assunto da impunidade e corrupção, vide: <https://jornal.usp.br/atualidades/impunidade-um-dos-fatores-que-explicam-percepcao-da-corrupcao-do-brasil-em-ranking-mundial/>

³⁷ Sobre o assunto, vide: https://www.estadao.com.br/politica/marcelo-godoy/as-novas-ligacoes-do-pcc-e-da-ndrangheta-com-o-hezbollah-no-traffic-internacional-de-drogas/?utm_source=estadao:app&utm_medium=noticia:compartilhamento.

³⁸ COAF. **Sumário executivo - Avaliação Nacional de Riscos**. 04-07-2022. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos>, p. 5

Figura 2 – Fórmula Risco Nacional LD



Figura 3 – Classificação Risco Nacional de LD

Ameaça	4 - Muito Alta	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Alto	Risco Nacional Muito Alto	Risco Nacional Muito Alto
	3 - Alta	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Alto	Risco Nacional Muito Alto
	2 - Média	Risco Nacional Baixo	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Alto
	1 - Baixa	Risco Nacional Baixo	Risco Nacional Baixo	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Médio
		Vulnerabilidade			
		1 - Baixa	2 - Média	3 - Alta	4 - Muito Alta

Com a soma das variáveis das ameaças e vulnerabilidades, a classificação de risco foi média.

A avaliação nacional sobre o financiamento do terrorismo teve classificação distinta, com a incidência de risco baixo. A metodologia empregada observou tanta a existência de “atores-ameaça”³⁹, quanto “atividades-ameaça”⁴⁰. Vide a figura⁴¹ representativa, in verbis:

Figura 4 – Fórmula Risco Nacional de FT



Figura 5 – Classificação Risco Nacional de FT

Ameaça	4 - Muito Alta	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Alto	Risco Nacional Muito Alto	Risco Nacional Muito Alto
	3 - Alta	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Alto	Risco Nacional Muito Alto
	2 - Média	Risco Nacional Baixo	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Alto
	1 - Baixa	Risco Nacional Baixo	Risco Nacional Baixo	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Médio
		Vulnerabilidade			
		1 - Baixa	2 - Média	3 - Alta	4 - Muito Alta

³⁹ “atores-ameaça”, incluiu-se a análise de possíveis vinculações de organizações domésticas ou internacionais com o Brasil, suas redes de facilitação, indivíduos e populações de alguma forma potencialmente relacionadas a organizações terroristas. COAF. Sumário executivo - Avaliação Nacional de Riscos, p. 7.

⁴⁰ “atividades-ameaça”, foram contempladas quaisquer atividades lícitas ou ilícitas com o potencial de serem utilizadas para financiar atividades ou organizações terroristas. COAF. Sumário executivo - Avaliação Nacional de Riscos, p. 7.

⁴¹ COAF. **Sumário executivo - Avaliação Nacional de Riscos.04-07-2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos>, p. 8.

Particular ressalva foi apontada quanto as atividades que possam ser capturadas pelos “atores e atividades-ameaça”, ambientes ilícitos que possam ser explorados por grupos terroristas que eventualmente queiram se instalar no país.⁴²

A produção de inteligência financeira pelo COAF compreende: receber as comunicações, analisar os dados e informações e disseminar os relatórios de inteligência⁴³.

A UIF brasileira recebe informações pelos setores obrigados, autoridades competentes e pelos canais de sua ouvidoria. Entretanto, a principal fonte informacional é a comunicação oriunda dos “setores obrigados”, em especial, das instituições bancárias, por sua vasta capilaridade e centralidade na intermediação de pagamentos e transferências financeiras⁴⁴.

A primeira função é a recepção do resultado do processo de screening das instituições financeiras bancárias. A base de dados transferida constitui parcela substancial sobre a formação do dataset que servirá de matéria-prima a alimentar os sistemas de inteligência artificial da unidade de inteligência financeira estatal. A verificação deste processo, logo, se verifica essencial para a compreensão do objeto de pesquisa.

Os setores obrigados e vulneráveis possuem o “dever de cooperação”, com a instituição de um sistema de vigilância financeira interna, edificado em “políticas, procedimentos e controles internos” (art. 10, III⁴⁵). O sistema de compliance deve ser estruturado sob uma metodologia de avaliação de risco e abordagem baseada no risco. Para além dos riscos nacionais identificados, as instituições financeiras precisam realizar uma avaliação interna de risco, com a compreensão de seu modelo de negócio e a identificação das vulnerabilidades para o uso de seus produtos e serviços para a ação ilícita.

A abordagem baseada no risco foi recentemente implementada pelos órgãos reguladores brasileiros, como uma mudança estratégica nos programas de PLDFT. Com adesão à Recomendação nº 01, GAFI, o Banco Central do Brasil adotou a Circular 3.978, de 23 de janeiro de 2020⁴⁶ em substituição a Circular nº 3.461, de 24 de julho de 2009, com a atribuição de maior

⁴² A classificação pode ser alterada em futura avaliação em razão das recentes conexões entre a principal organização criminosa brasileira com grupos internacionais. Sobre o assunto, vide: https://www.estadao.com.br/politica/marcelo-godoy/as-novas-ligacoes-do-pcc-e-da-ndrangheta-com-o-hezbollah-no-traffic-internacional-de-drogas/?utm_source=estadao:app&utm_medium=noticia:compartilhamento

⁴³ “receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas” (artigo 14, caput, Lei nº 9.613/1998) e “produzir e gerir informações de inteligência financeira para a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro” (artigo 3º I, Lei nº 13.974, de 2020).

⁴⁴ 12º Congresso de PLDFT debate operações do Coaf, avaliação do Gafi, criptoativos e ações policiais. Isaac Sidney, presidente da Febraban. Setor Financeiro Brasileiro: 120 bilhões de transações bancárias por ano; 51% foram transacionadas por meio remoto – via mobile banking; 7 em 10 transações bancárias são digitais; 182 milhões de brasileiros “bancarizados”; 38 mil agências e postos de atendimento; 210 mil correspondentes bancários; 135 mil terminais eletrônicos (ATM ou caixas eletrônicos). Disponível em: <https://febrabantech.febraban.org.br/videos/12-congresso-de-pldft-debate-operacoes-do-coaf-avaliacao-do-gafi-criptoativos-e-acoes-policiais>.

⁴⁵ Art. 10. As pessoas referidas no art. 9º: III - deverão adotar políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com seu porte e volume de operações, que lhes permitam atender ao disposto neste artigo e no art. 11, na forma disciplinada pelos órgãos competentes; (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

⁴⁶ Objeto: Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles internos a serem adotados pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil visando à prevenção da utilização do sistema financeiro para a prática dos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, de que trata a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e de financiamento do terrorismo, previsto na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Fundamento: A Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil, em sessão realizada em 22 de janeiro de 2020, com base nos arts. 9º da Lei nº

flexibilidade para os setores obrigados modelarem os seus sistemas de prevenção aos riscos de seus negócios⁴⁷. A ideia é fomentar a customização dos mecanismos de prevenção aos diversos tipos de riscos, uma vez que a ação criminosa acompanha a plasticidade dos novos modelos de negócios, geralmente implementadas com inovações tecnológicas.

A devida diligência com o cliente, ou Customer Due Diligence - CDD, como denomina o GAFI⁴⁸, vem expressa em lei e detalhada em atos normativos pelos órgãos reguladores (artigo 10, I e §§1º e 2º, e artigo 10-A, Lei nº 9.613/1998).

A obtenção de dados pessoais se direciona a formação do perfil de risco. A construção da base de dados se aponta como uma etapa necessária e crucial para a operabilidade dos sistemas de inteligência artificial e a acurácia de seus resultados. O perfil do cliente se apresenta como uma base comparativa frente as operações financeiras de sua titularidade. As discrepâncias e atipicidades nesta relação são fontes imprescindíveis para a vigilância financeira. Ciente da relevância, a coleta desta matéria-prima foi pormenorizadamente inserida e descrita no âmbito do dever de cooperação dos Gatekeepers.

As obrigações sobre a obtenção de dados pessoais, entretanto, não se resumem a identificação e formação de cadastro no instante da relação negocial. Os procedimentos devem abranger a “identificação, qualificação e “classificação” do cliente, em compatibilidade com o seu “perfil de risco” estabelecido na “avaliação interna de risco” da entidade, conforme se exemplifica pela Circular 3.978, de 23 de janeiro de 2020 do Banco Central⁴⁹.

4.595, de 31 de dezembro de 1964, 10, 11 e 11- A da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, 6º e 7º, inciso III, da Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008, e 15 da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, e tendo em vista o disposto na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, na Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, promulgada pelo Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991, na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, promulgada pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004, na Convenção Interamericana contra o Terrorismo, promulgada pelo Decreto nº 5.639, de 26 de dezembro de 2005, na Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, promulgada pelo Decreto nº 5.640, de 26 de dezembro de 2005, e na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

⁴⁷ Para uma visão mais ampla sobre a mudança entre as normativas e as orientações entre os órgãos de supervisão e os setores obrigados, inclusive, que embasaram este recorte textual, vide: CUNHA, Juan Ferreira (Banco Central); DEL PETRI FILHO, Alceu (Bradesco e Febraban); MENEZES, Aline Menezes (Grupo UBS e BSM); e SOARES, Fernanda (ANBIMA). **Prevenção à lavagem de dinheiro: a norma do BC e a avaliação de riscos pelas instituições**. ANBIMA. Semana ANBIMA de Prevenção à Lavagem de Dinheiro. 30 de setembro de 2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=odCvsX_pYys.

RIBEIRO, Rochelle.; MASIERO, Marcia. **Aprimorando as comunicações ao COAF**. ANBIMA. 5 julho 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=npbIrIY-uKQ>; FEBRABAN. **12º Congresso de PLDFT debate operações do Coaf, avaliação do Gafi, criptoativos e ações policiais**. Disponível em: <https://febrabantech.febraban.org.br/videos/12-congresso-de-pldft-debate-operacoes-do-coaf-avaliacao-do-gafi-criptoativos-e-aco-es-policiais> Acessado em: 09-11-2023.

⁴⁸ Também conhecida pela sigla KYC - Know your costumer, Know your client, etc.

⁴⁹ Artigo 13, §1º: Art. 13. As instituições mencionadas no art. 1º devem implementar procedimentos destinados a conhecer seus clientes, incluindo procedimentos que assegurem a devida diligência na sua identificação, qualificação e classificação. § 1º Os procedimentos referidos no caput devem ser compatíveis com: I - o perfil de risco do cliente, contemplando medidas reforçadas para clientes classificados em categorias de maior risco, de acordo com a avaliação interna de risco referida no art. 10; II - a política de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo de que trata o art. 2º; e III - a avaliação interna de risco de que trata o art. 10.

A identificação abrange a obtenção dos dados cadastrais, acrescida de diligência para a “verificação e a validação da autenticidade de informações de identificação do cliente, inclusive, se necessário, mediante confrontação dessas informações com as disponíveis em bancos de dados de caráter público e privado”⁵⁰. (artigo 16, §1º, Circular).

Já a qualificação do cliente deve ser proporcional ao perfil de risco e a natureza da relação de negócio (artigo 18, Circular⁵¹). Observa-se a ampla margem conferida as instituições financeiras para valorar o risco do cliente e de sua atividade. Nesta etapa, além do local de residência, sede ou filial, há o dever em “avaliar a capacidade financeira do cliente, incluindo a renda, no caso de pessoa natural, ou o faturamento, no caso de pessoa jurídica” (artigo 18, III⁵²).

No caso de pessoa exposta politicamente os procedimentos de qualificação devem abranger o “representante, familiar ou estreito colaborador dessas pessoas” (artigo 12-A, Lei nº 9.613/1998 c.c. artigo 19, Circular⁵³). Há uma ampliação subjetiva direcionada para as pessoas com estrito vínculo, face a potencialidade de sua instrumentalização para a prática ilícitas, “camuflagem” historicamente conhecida como técnica de ocultação, em vista do auto exposição e controle social proporcionadas pela função política e pública do titular⁵⁴.

Especial atenção também foi empregada para a “identificação e qualificação do beneficiário final” de pessoas jurídicas. A personalidade jurídica autônoma e as complexas possibilidades de estruturação societárias “os expõe a esquemas complexos destinados a dissimular os verdadeiros beneficiários efetivos e, em muitos aspectos, ocultando a verdadeira razão para guardar ativos e realizar transações a eles relacionadas”⁵⁵. Essas características das pessoas jurídicas

⁵⁰ Circular, BACEN. Seção II. Da Identificação dos Clientes. Art. 16. As instituições referidas no art. 1º devem adotar procedimentos de identificação que permitam verificar e validar a identidade do cliente. § 1º Os procedimentos referidos no caput devem incluir a obtenção, a verificação e a validação da autenticidade de informações de identificação do cliente, inclusive, se necessário, mediante confrontação dessas informações com as disponíveis em bancos de dados de caráter público e privado.

⁵¹ Circular, BACEN. Seção III Da Qualificação dos Clientes. Art. 18. As instituições mencionadas no art. 1º devem adotar procedimentos que permitam qualificar seus clientes por meio da coleta, verificação e validação de informações, compatíveis com o perfil de risco do cliente e com a natureza da relação de negócio.

⁵² Circular BACEN. Artigo 18, III - avaliar a capacidade financeira do cliente, incluindo a renda, no caso de pessoa natural, ou o faturamento, no caso de pessoa jurídica. (Incluído, a partir de 1º/9/2021, pela Resolução BCB nº 119, de 27/7/2021.)

⁵³ Circular BACEN. Art. 19. Os procedimentos de qualificação referidos no art. 18 devem incluir a verificação da condição do cliente como pessoa exposta politicamente, nos termos do art. 27, bem como a verificação da condição de representante, familiar ou estreito colaborador dessas pessoas.

⁵⁴ Essa presunção já esteve prevista em lei, conforme o texto, hoje revogado, do artigo 13, da Lei nº 8.429/1992 (Improbidade Administrativa), *in verbis*: “art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. § 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizado no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico”.

⁵⁵ GAFI – Grupo Egmont (2018), **Dissimulação do benefício efetivo**, GAFI, Paris, França, www.fatf-gafi.org/publications/methodandtrends/documents/concealment-beneficial-ownership.html, p. 21.

“podem legitimizar atividades ilegais, ocultar o envolvimento de partes interessadas e controladores e, em geral, frustrar as investigações criminais a nível nacional e internacional”⁵⁶.

A due diligence compreende a “análise da cadeia de participação societária até a identificação da pessoa natural caracterizada como seu beneficiário final” (artigo 24 e 25). O valor mínimo de referência de sua participação societária, direta ou indireta, não pode ser superior a 25% (vinte e cinco por cento)⁵⁷.

Todo este procedimento adotado para a qualificação do cliente servirá como parâmetro para as instituições classificarem os clientes nas categorias de risco definidas na avaliação interna de risco (artigo 20⁵⁸).

Desde logo se observa que os procedimentos para o tratamento de dados pessoais no setor financeiro bancário absorvem a estratégia internacional da proibição do anonimato, especialmente entre os transatores e beneficiários finais das operações financeiras.

A qualidade dos dados pessoais coletados e tratados é uma exigência da própria Lei Geral de Proteção de Dados – Lei nº 13.709/2018, ao estabelecer entre os seus princípios a “qualidade dos dados”, retratada na “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” (artigo 6º, V). A sua relevância também está disposta na Diretiva 2016/680⁵⁹ e Regulamentação da IA⁶⁰, ambas da União Europeia.

⁵⁶ GAFI – Grupo Egmont (2018), **Dissimulação do benefício efetivo**, GAFI, Paris, França, www.fatf-gafi.org/publications/methodandtrends/documents/concealment-beneficial-ownership.html, p. 21.

⁵⁷ Art. 25. As instituições mencionadas no art. 1º devem estabelecer valor mínimo de referência de participação societária para a identificação de beneficiário final. § 1º O valor mínimo de referência de participação societária de que trata o caput deve ser estabelecido com base no risco e não pode ser superior a 25% (vinte e cinco por cento), considerada, em qualquer caso, a participação direta e a indireta. § 2º O valor de referência de que trata o caput deve ser justificado e documentado no manual de procedimentos referido no art. 13, § 2º

⁵⁸ Seção IV. Da Classificação dos Clientes. Art. 20. As instituições mencionadas no art. 1º devem classificar seus clientes nas categorias de risco definidas na avaliação interna de risco mencionada no art. 10, com base nas informações obtidas nos procedimentos de qualificação do cliente referidos no art. 18. Parágrafo único. A classificação mencionada no caput deve ser: I - realizada com base no perfil de risco do cliente e na natureza da relação de negócio; e II - revista sempre que houver alterações no perfil de risco do cliente e na natureza da relação de negócio.

⁵⁹ Artigo 4º, 1, d, Diretiva 2016/680.

⁶⁰ Vide a título exemplificativo, parcela do considerando 44: “(44) A disponibilidade de dados de elevada qualidade desempenha um papel vital para estruturar e garantir o desempenho de vários sistemas de IA, sobretudo quando são utilizadas técnicas que envolvem o treino de modelos, com vista a assegurar que o sistema de IA de risco elevado funcione como pretendido e de modo seguro e não se torne uma fonte de discriminação proibida pelo direito da União. Para garantir conjuntos de dados de treino, validação e teste de elevada qualidade é necessário aplicar práticas adequadas de governação e gestão de dados. Os conjuntos de dados de treino, e se for caso disso, validação e teste, incluindo os rótulos, devem ser suficientemente relevantes, representativos, devidamente controlados em termos de erros e tão completos quanto possível, tendo em vista a finalidade prevista do sistema. [...]”. In: Parlamento Europeu. Regulamento Inteligência Artificial. Alterações aprovadas pelo Parlamento Europeu, em 14 de junho de 2023, sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Regulamento Inteligência Artificial) e altera determinados atos legislativos da união (COM(2021)0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106(COD)).

A devida diligência imposta pela Lei, ainda que instituída para outros propósitos, se desloca ao encontro da proteção de dados pessoais.

A qualidade dos dados pessoais assume vultoso relevo ao se tornar matéria-prima dos sistemas de inteligência artificial, uma vez que a formação do dataset é uma das etapas principais de sua constituição. A literatura especializada indica que “programadores investem 79% do seu tempo no preparo dos dados iniciais”⁶¹. Ademais, qualidade dos inputs se conecta diretamente ao resultado do sistema de IA (output), e se expressa na máxima da ciência da computação: *garbage in, garbage out – GIGO*, ou seja, “as conclusões dos algoritmos são sempre tão boas quanto os dados com base nos quais ele foi treinado”⁶². Por outro turno, a exigência de incremento informacional exigido dos setores obrigados, em certa medida, mitiga as práticas conhecidas na gramática da lavagem de capitais como “cegueira deliberada”⁶³.

As operações financeiras concretizadas no ambiente bancário devem ser vigiadas pelas instituições. O espaço transacional possui duas características que tornam o ambiente vulnerável a lavagem de capitais e a inação dos poderes públicos: a digitalização⁶⁴ e o sigilo⁶⁵. Os setores sensíveis possuem uma posição estratégica sobre a fonte informacional e essencial para o poder público⁶⁶.

O primeiro tipo de operação financeira a ser identificada e comunicada é a denominada comunicação de operação em espécie – COE⁶⁷.

O critério para a comunicação sintetiza-se em identificar depósito, aporte, saque, pagamento, recebimento, transferência, provisionamento, etc, em espécie de valor igual ou superior

⁶¹ GRECO, Luís. **Poder de julgar sem responsabilidade de julgador: a impossibilidade jurídica do juiz-robô**. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 30.

⁶² GRECO, Luís. **Poder de julgar sem responsabilidade de julgador: a impossibilidade jurídica do juiz-robô**. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 30.

⁶³ Sobre mais informações sobre o assunto, vide: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-28/callegari-scariot-teoria-cegueira-deliberada/>

⁶⁴ A digitalização permite celeridade e menor exposição dos transatores e, em certas circunstâncias, até mesmo a sua anonimização ou disfarce sobre a real identidade. Basta pensar em contas bancárias abertas digitalmente e que possuem reduzido contato entre os correntistas com os funcionários dos bancos e, portanto, mitigação dos protocolos de verificação da identidade. Outrossim, o capital digital trafega com enorme celeridade por grandes distâncias, o que possibilita o escoamento de vultosas quantias de recursos ilícitos nas falhas do compliance.

⁶⁵ O sigilo sobre o fluxo financeiro dificulta sobremaneira o conhecimento estatal sobre a prática ilícita. Ao contrário de um crime praticado em ambiente público, com a possibilidade de existência de testemunhas e por circuitos eletrônicos de monitoramento para fins de segurança pública e privada, os fluxos de capitais ilícitos são camuflados, mascarados para evitarem a sua identificação pelos próprios especialistas das instituições financeiras, quando não, mediante a cooptação desses próprios agentes. Logo, o Estado-persecutório dificilmente tomará conhecimento dessas atividades a não ser que, em engenharia reversa, consiga acessar os dados bancários após desvendar amplamente as atividades desempenhadas pelos grupos criminosos.

⁶⁶ Conhecer os clientes e os seus negócios, bem como as tipicidades sobre as atividades envolta dos seus produtos e serviços, conferem um know how para apontar atipicidades e movimentações incomuns. A especialidade e o controle sobre os dados deste ecossistema conferem uma oportunidade única de vigilância financeira eficiente. Por outro lado, A autorresponsabilidade parece ser uma etapa intermediária entre a função social da empresa e a liberdade empresarial, uma vez que retira (não totalmente) o Estado fiscalizatório da “mediação” no ambiente negocial, porém, atribui deveres para os seus mediadores.

⁶⁷ Extrai a sua fundamentação legal do artigo 11, II, a, c.c. artigo 10, incisos I (cadastros) e II (transações), da Lei nº 9.613/1998. A sua regulamentação no setor bancário está prevista, entretanto, no artigo 49, incisos I, II e III, da Circular BACEN nº 3.978, 23/01/2020.

a R\$50.000,00 (cinquenta mil reais)⁶⁸, independente de outras averiguações. Com isso, a COE se identifica por ser objetiva e automática. A comunicação deve ir acompanhada do Cadastro de identificação do cliente (artigo 10, I, Lei nº 9.613/1998⁶⁹). A suspeita sobre este tipo de transação é presumida, pois inerente a sua própria natureza, uma vez que se trata de valores movimentados em espécie e com maior facilidade de ocultação. Logo, a vulnerabilidade é *in re ipsa*.

Já a denominada comunicação de operação suspeita – COS⁷⁰, se tipifica ao apresentar “sérios indícios dos crimes” previstos na Lei 9.613 de 1998 ou com eles se relacionar, “nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes”. Ao contrário das COE, as COS demandam análise subjetiva pelos setores obrigados e potencializam o êxito em cumprir a finalidade do sistema de vigilância financeira em razão da sua maior contextualização.

As balizas para a tipicidade ostentam previsão legal e regulamentar. A lei traçou parâmetros gerais para as tipologias de risco⁷¹. A despeito da delegação ao poder executivo não ter sido plena, conferiu ampla margem para a definição das hipóteses de incidência da atipicidade.

No âmbito das instituições financeiras bancárias, a regulamentação incumbiu ao Banco Central do Brasil e abrange os capítulos VII e VIII da Circular nº 3.978, de 23/01/2020. Porém, as tipologias de risco estão detalhadas na Carta Circular nº 4.001, de 29 de janeiro de 2020, divididas em 17 categorias, com as suas respectivas subespécies⁷². O ato normativo apresenta conferir maior transparência ao processo de screening o que reduziria a opacidade inerente ao próprio setor (inteligência financeira) e seus instrumentos (inteligência artificial).

O resultado do processo de screening feito pelas instituições financeiras – leia-se, as comunicações das operações, em espécie ou suspeitas - apenas inaugura a tramitação pela unidade de inteligência financeira. A Recomendação nº 29 do GAFI e em especial a sua Nota Interpretativa⁷³ orienta as unidades de inteligência financeira a não se tornarem simples dutos

⁶⁸ Circular BACEN nº 3.978, 23/01/2020. Seção II. Da Comunicação de Operações em Espécie. Art. 49. As instituições mencionadas no art. 1º devem comunicar ao Coaf: I - as operações de depósito ou aporte em espécie ou saque em espécie de valor igual ou superior a R\$50.000,00 (cinquenta mil reais); II - as operações relativas a pagamentos, recebimentos e transferências de recursos, por meio de qualquer instrumento, contra pagamento em espécie, de valor igual ou superior a R\$50.000,00 (cinquenta mil reais); e III - a solicitação de provisionamento de saques em espécie de valor igual ou superior a R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) de que trata o art. 36. Parágrafo único. A comunicação mencionada no caput deve ser realizada até o dia útil seguinte ao da ocorrência da operação ou do provisionamento.

⁶⁹ Art. 10. As pessoas referidas no art. 9º: I - identificarão seus clientes e manterão cadastro atualizado, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes.

⁷⁰ Extraí a sua fundamentação legal do artigo 11, I, II, b e §1º, Lei nº 9.613/1998 Comunicação de Operação Suspeita (COS). Previsão legal: artigo 11, I, II, b e §1º, Lei nº 9.613/1998.

⁷¹ As “operações que, por suas características, no que se refere às partes envolvidas, valores, forma de realização, instrumentos utilizados, ou pela falta de fundamento econômico ou legal, possam configurar a hipótese nele prevista” (artigo 11, §1º, Lei nº 9.613/1998).

⁷² Esse detalhamento se faz importante, uma vez que as tipologias de risco adotam dinâmicas internacionais e locais sobre os principais *modus operandi* identificados em atos de lavagem de capitais e financiamento do terrorismo, o que confere maior segurança e eficiência para o treinamento dos sistemas de inteligência artificial. A previsão em ato normativo ainda possui a vantagem em ser dotada de flexibilidade e permite ao Estado moldar as suas estratégias conforme novos padrões de condutas serem identificados eis que, como dito, a mobilidade da ação ilícita frente as inovações tecnológicas e a prevenção e repressão estatais é uma característica do crime.

⁷³ Nota Interpretativa da Recomendação 29. B. Funções. b) Análise. A análise realizada pela UIF deveria acrescentar valor às informações que esta recebe e detém. Todas as informações deveriam ser tomadas em conta, mas a análise pode centrar-se em cada comunicação individual recebida ou nas informações selecionadas de forma adequada, em função do tipo e do volume de informações

informativos. As UIFs precisam “acrescentar valor às informações que esta recebe e detém”, o que induz a necessidade em tratar os dados e não apenas transmiti-los. Isso porque, a produção de inteligência financeira possui caráter instrumental e deve estar adequada com a “utilização que se espera após a disseminação”.

Para atingir a sua finalidade instrumental, o GAFI encoraja as unidades de inteligência financeira a utilizarem software de análise, com o objetivo: i) tratamento eficaz da informação; ii) auxílio em estabelecer ligações pertinentes (rede de vínculos). Claramente o GAFI orienta o uso de ferramentas tecnológicas para estabelecer a análise das operações financeiras comunicadas, o que se pode traduzir pelo estágio atual da técnica no uso de sistemas de inteligência artificial pelas unidades de inteligência financeira.

A recomendação do GAFI vem acompanhada da advertência de que “estas ferramentas não podem substituir totalmente o julgamento a realizar pelos analistas da informação”⁷⁴, o que parece orientar a proibição do uso de sistemas de inteligência artificial não supervisionados ou mesmo a adoção acrítica dos resultados dos sistemas aplicados.

3.2. Fluxo de análise de informações do COAF

3.2.1. Primeira etapa: análise sistêmica por meio de IA

A primeira etapa se trata da “análise sistêmica” e se concretiza “eletronicamente pelo SisCOAF”. O referido Sistema de Controle de Atividades Financeiras – SISCOAF⁷⁵ é o canal oficial estabelecido pelo COAF para o encaminhamento das comunicações pelos setores obrigados. Após recebê-las, as comunicações das operações são submetidas a regras simples de seleção previamente definidas, o chamado modelo especialista, constituído a partir da “experiência adquirida pelos analistas de inteligência financeira na análise de comunicações”⁷⁶. O objetivo é identificar fatos e fenômenos específicos e segregar àqueles que não apresentam riscos potenciais.

O sistema classifica as comunicações em “diferimento” ou “não diferimento”. As regras de “diferimento automático” são estabelecidas com os seguintes parâmetros: i) Comunicação de Operação em Espécie: as pessoas comunicadas apresentam baixíssimo risco associado; ii) Comunicação de Operação Suspeitas: não apresentam detalhamento mínimo da atipicidade

recebidas e da utilização que se espera após a disseminação. As UIF deveriam ser encorajadas a utilizar software de análise a fim de tratar mais eficazmente a informação e de as ajudar a estabelecer as ligações pertinentes. Porém, estas ferramentas não podem substituir totalmente o julgamento a realizar pelos analistas da informação. [...]. In GAFI. (2012). Padrões internacionais de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e da proliferação. As recomendações do GAFI. Tradução portuguesa.

⁷⁴ “As UIF deveriam ser encorajadas a utilizar software de análise a fim de tratar mais eficazmente a informação e de as ajudar a estabelecer as ligações pertinentes. Porém, estas ferramentas não podem substituir totalmente o julgamento a realizar pelos analistas da informação.” In GAFI. (2012). Padrões internacionais de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e da proliferação. As recomendações do GAFI. Tradução portuguesa.

⁷⁵ Sobre o sistema, remeta-se a própria página oficial da entidade: Disponível em <https://www.gov.br/coaf/pt-br/sistemas/siscoaf/siscoaf-acesso>

⁷⁶ FECHINE, Clesito Cezar Arcoverde. **Fórum Analytics e suas aplicações: ciência de dados no COAF.** Canal You Tube: Vert. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GnrPhVXFVMU&t=1193s>

identificada⁷⁷. As primeiras são arquivadas em um banco de dados e estarão sujeitas a futuros tratamentos. As segundas seguirão o iter da análise (*machine learning*).

3.2.2. Segunda etapa: modelo preditivo por meio de IA

A segunda etapa incide sobre as comunicações não diferidas. Os dados são submetidos a uma segunda análise por software, porém, desta vez, a ferramenta é um modelo preditivo, que consiste em um “modelo estatístico de classificação que seleciona comunicações recebidas para análise individualizada, baseando-se na probabilidade de a comunicação recebida conter elementos de risco⁷⁸”.

Seguindo a advertência do GAFI, trata-se de “um modelo supervisionado” e “foi construído com fundamento em análises pretéritas feitas individualmente por servidores do Conselho⁷⁹”.

3.2.3. Terceira etapa: análise por IA e humana

Novamente o resultado da análise pelo sistema (output) se vincula ao diferimento e não diferimento e, neste último caso, ou seja, após ultrapassar o filtro pretérito, inaugura-se a terceira etapa da análise: a avaliação individualizada pelo analista.

Como dito, o GAFI recomenda a utilização de sistemas automatizados, porém, desaconselha a transferência do poder decisório humano. O sistema eletrônico SISCOAF distribui as comunicações de forma aleatória, o que confere maior objetividade e imparcialidade sobre a tramitação e análise dos dados⁸⁰. Após a distribuição, o analista selecionado pode incrementar as informações, com pesquisas em bases de dados públicas e conveniadas.

Nesta etapa, a interação entre homem e máquina se torna mais evidente.

O analista humano registra esses dados – tanto os recebidos dos filtros precedentes quanto aqueles intuitivamente pesquisados e adicionados - em uma matriz de risco. Essa matriz é estruturada com base em fatores de risco, com valores atribuídos. São exemplos a “forma de movimentação comunicada, às partes envolvidas, às regiões geográficas apontadas, à existência de

⁷⁷ COAF. **Relatório Integrado de Gestão 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2022-publica-20230308.pdf>, p. 27.

⁷⁸ COAF. **Relatório Integrado de Gestão 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2022-publica-20230308.pdf>, p. 27.

⁷⁹ COAF. **Relatório Integrado de Gestão 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2022-publica-20230308.pdf>, p. 27.

⁸⁰ “A distribuição das comunicações selecionadas pelo modelo preditivo aos analistas é realizada de forma aleatória pelo próprio Siscoaf, não sendo permitido que analistas selecionem, eventualmente, quais comunicações serão por eles examinadas”. In: COAF. **Relatório Integrado de Gestão 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2022-publica-20230308.pdf>, p. 27.

investigações em curso, dentre outros.”⁸¹. A matriz automaticamente estabelece o nível de risco em baixo, médio ou alto, ao somar os “pontos calculados de cada fator de risco assinalado.”⁸²

A variável-resposta, ou seja, a classificação ou o resultado do sistema de inteligência artificial é binária: “abertura de caso” ou “não abertura de caso”. Apenas os riscos calculados como médio ou alto seguirão para a próxima etapa. A decisão automatizada demanda uma supervisão pelo analista humano, que pode decidir contrariamente a variável-resposta⁸³.

3.2.4. Quarta etapa: abertura de caso (central de gerenciamento de risco e prioridades - CGRP): distribuição e elaboração do RIF – análise humana

A variável-resposta “abertura de caso” encaminha o iter procedimental para a sua última etapa, com o seu registro em uma Central de Gerenciamento de Risco e Prioridades (CGRP) que, em sua essência, é uma lista de casos abertos e cuja ordem de distribuição é estabelecida conforme o nível de risco⁸⁴.

A opção pelo critério do risco em prejuízo do cronológico parece ser adequado com a função da própria existência do sistema de inteligência financeira e a Recomendação nº 01 - GAFI, que busca prevenir e reprimir as investidas criminosas em face do sistema financeiro e, portanto, atuar com celeridade e instrumentalizar uma resposta tempestiva estatal, com dispêndio proporcional de energia aos níveis mais altos de risco.

A abertura de caso gera nova distribuição, agora destinada a “aprofundada a cargo de analista diverso, reforçando a impessoalidade do processo.”⁸⁵ A distribuição objetiva entre as etapas para analistas distintos, reduz a possibilidade de manuseio subjetivo dos casos.

Após todo esse processo se inicia a elaboração do Relatório de Inteligência Financeira – RIF.

Uma importante observação sobre a base de dados. O iter demonstrado possuía como objeto comunicações de operações financeiras que inauguraram o seu ingresso na base do COAF e ultrapassaram todas as etapas de avaliação de risco. Entretanto, se torna possível que as pessoas a elas vinculadas já ostentem comunicações pretéritas no COAF e que foram diferidas. Nesta etapa, ocorre um significativo incremento informacional, pois os dados anteriormente arquivados instruirão o processo de confecção do RIF.

A separação informacional interna parece ser uma opção consentânea com a metodologia da proteção de dados, em conferir o acesso integral aos dados apenas ao analista responsável pela

⁸¹ COAF. **Relatório Integrado de Gestão 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2022-publica-20230308.pdf>, p. 27.

⁸² COAF. **Relatório Integrado de Gestão 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2022-publica-20230308.pdf>, p. 27.

⁸³ FECHINE, Clesito Cezar Arcoverde. **Fórum Analytics e suas aplicações: ciência de dados no COAF**. Canal You Tube: Vert. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GnrPhVXFVMU&t=1193s>.

⁸⁴ COAF. **Relatório Integrado de Gestão 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2022-publica-20230308.pdf>, p. 27.

⁸⁵ COAF. **Relatório Integrado de Gestão 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2022-publica-20230308.pdf>, p. 27.

confeção do RIF, em respeito aos princípios⁸⁶ da necessidade, segurança e prevenção sobre toda a cadeia de tratamento de dados pessoais.

3.3. Dados técnicos e históricos sobre o desenvolvimento do sistema de IA pelo COAF

O desenvolvimento e treinamento do sistema de inteligência artificial pelo COAF apresentaram dificuldades, incitas a espécie, entre elas o desbalanceamento da variável resposta. Em outras palavras, o sistema apresentou um número reduzido de classificações para a “abertura de caso”, cerca de 2% (COS-SFN⁸⁷) e 0,12% (COS # SFN). Esse desbalanceamento pode ser preocupante e não desejável, pois aumenta o potencial em não identificar graves ameaças. Uma vez que a finalidade se conecta a identificação de riscos, os falsos negativos são fatores menos desejáveis⁸⁸.

A resolução do problema consistiu em empregar a técnica SMOTE⁸⁹, com o aumento artificial do tamanho da amostra sobre os dados que fundamentaram a classificação para a abertura de casos. O resultado foi o aumento para 18% (COS-SFN) e 5,59% (COS # SFN⁹⁰).

3.3.1. Modelos testados. Melhor resultado: *random forest*

Para o processo de modelagem dos dados foram testados os modelos de regressão logística, árvores de decisão, redes neurais e Random forest. O melhor resultado foi obtido com o Random Forest⁹¹.

3.3.2. Etapa de validação

A etapa de validação foi dividida sob os seguintes critérios avaliativos: a) acurácia: acerto total do modelo (verdadeiros positivos e negativos); b) sensibilidade: proporção de verdadeiro positivo; c) especificidade: proporção de verdadeiro negativo. O método de avaliação ainda se

⁸⁶ Artigo 6º, 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. 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.

⁸⁷ Comunicações de Operações Suspeitas com origem no Sistema Financeiro Nacional.

⁸⁸ Os falsos positivos, a despeito de intervirem em âmbito de direitos fundamentais do cidadão, estão sujeitos a outras instâncias de controle, ao contrário dos falsos negativos que, apesar de serem submetidos a revisões por amostragem, permanecem armazenados na base de dados do COAF, sem revisão por outras instâncias.

⁸⁹ Stuart Russell e Peter Norvig explicam que “os algoritmos de aprendizado de máquina geram melhor precisão com mais dados de treinamento” e “Técnicas como SMOTE, a técnica de sobreamostragem de minoria sintética (Chawla et al., 2002) ou ADASYN, a técnica de amostragem sintética adaptativa para aprendizagem desequilibrada (He et al., 2008), fornecem maneiras baseadas em princípios de sobreamostragem” e podem ser úteis para casos com disparidade no tamanho da amostra. Fonte: Inteligência Artificial: uma abordagem moderna. Tradução Daniel Vieira. Flávio Soares Corrêa da Silva. 4. ed. Rio de Janeiro: Gen, 2022, p. 902 e 903.

⁹⁰ Comunicações de Operações Suspeitas com origem diversa do Sistema Financeiro Nacional.

⁹¹ FECHINE, Clesito Cezar Arcoverde. **Fórum Analytics e suas aplicações: ciência de dados no COAF.** Canal You Tube: Vert. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GnrPhVXFVMU&t=1193s>.

dividiu em dois grupos: as comunicações do Sistema Financeiro Nacional (SFN-Atípicas) e os Demais Segmentos.

A matriz de confusão do modelo preditivo do Segmento SFN-Atípicas obteve o seguinte desempenho: a) acurácia: 91,4%; b) sensibilidade: 91,2%; c) especificidade: 91,4%. Já a matriz de confusão do modelo preditivo dos Demais Segmentos obteve o seguinte desempenho: a) acurácia: 99,0%; b) sensibilidade: 82,4%; c) especificidade: 99,1%.

3.3.3 Etapa de disseminação

A disseminação dos Relatórios de Inteligência Financeira para as “autoridades competentes” ocorrerá em duas hipóteses: espontaneamente (disseminação espontânea)⁹², como resultado deste processo de screening⁹³; ou mediante provocação da própria autoridade competente (disseminação mediante pedido⁹⁴), ao fornecer informações concretas sobre pessoas, fatos e *modus operandi* relacionadas a investigação criminal em andamento⁹⁵.

Nesta segunda hipótese, há uma conferência automática/eletrônica pelo Sistema do COAF sobre comunicações preexistentes em sua base de dados, uma vez que a UIF não diligencia perante as instituições financeiras em busca de informações para os órgãos de persecução penal. Existindo informações previamente cadastradas, gera-se a “abertura de casos”, com o mesmo trâmite de análise e produção de inteligência para os RIFs espontâneos⁹⁶.

⁹² Nota Interpretativa da Recomendação 29 (GAFI): c) Disseminação. Disseminação espontânea: a UIF deveria estar apta para disseminar informações e os resultados das suas análises às autoridades competentes logo que surjam razões para suspeitar da existência de branqueamento de capitais, de infrações subjacentes ou de financiamento do terrorismo. Com base na análise da UIF, a disseminação de informações deveria ser seletiva e permitir que as autoridades que recebem a informação se concentrem nos casos/informações pertinentes. In GAFI. (2012). Padrões internacionais de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e da proliferação. As recomendações do GAFI. Tradução portuguesa.

⁹³ Art. 15. “O COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito.” (Lei nº 9.613/1998).

⁹⁴ Nota Interpretativa da Recomendação 29 (GAFI): c) Disseminação. Disseminação mediante pedido: A UIF deveria estar apta para responder a pedidos de informação das autoridades competentes em conformidade com a Recomendação 31. Se a UIF receber um pedido desta natureza, continua a competir-lhe a decisão de efetuar uma análise e/ou de disseminar as informações à autoridade que efetua o pedido. In GAFI. (2012). Padrões internacionais de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e da proliferação. As recomendações do GAFI. Tradução portuguesa.

⁹⁵ As regras para o fornecimento das informações são estabelecidas pelo próprio COAF. Vide nesse sentido, a página <https://seic.coaf.gov.br>. O Supremo Tribunal Federal também edificou diversos requisitos sobre a temática no julgamento do RE 1.055.941, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 28/11/2019 e a respectivo Tema de Repercussão Geral 990.

⁹⁶ Salienta-se que não se trata de requisição, uma vez que as Unidades de Inteligência Financeira possuem autonomia para decidirem sobre o fluxo de informações, conforme orientação da própria Nota Interpretativa da Recomendação 29, em seu item e – independência operacional, in verbis: “8. A UIF deveria ser operacionalmente independente e autônoma, o que significa que deveria ter os poderes e os meios para executar livremente as suas funções, nomeadamente a possibilidade de decidir autonomamente quanto à análise, ao pedido e/ou à disseminação de informações específicas. Em todo o caso, tal significa que a UIF tem o direito de transmitir ou disseminar informações às autoridades competentes de modo independente.” In GAFI. (2012). Padrões internacionais de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e da

3.3.3.1 Sistema Eletrônico de Intercâmbio (SEI-C)

O RIF é disseminado exclusivamente por meio eletrônico na plataforma do Sistema Eletrônico de Intercâmbio (SEI-C), um dos módulos do Siscoaf.⁹⁷ A medida se aproxima da concretização do princípio da segurança aplicável a proteção de dados pessoais (artigo 6º, VII, Lei nº 13.709, de 2018⁹⁸).

O Relatório Integrado de Gestão do COAF publicado em 2022 parece cumprir parcialmente⁹⁹ a proposta idealizada por Hassemer, sobre a métrica e a transparência das instituições públicas. Naquela oportunidade, a base de dados do COAF ostentava 42 milhões de comunicações de operações armazenadas. Apenas no ano de 2022, este número foi de 7,7 milhões. Este volume se refere a todos os setores, não apenas o bancário.

Ao comparar os dados, em 2022, enquanto apenas o setor bancário movimentou 120 bilhões transações, apenas 7,7 milhões¹⁰⁰ de operações financeiras foram comunicadas para a unidade de inteligência financeira pelos bancos e demais setores sensíveis somados. Sob o aspecto quantitativo, o volume total parece ser reduzido face ao potencial informacional custodiado pelas instituições bancárias.

O filtro informacional entre o COAF e os órgãos de persecução penal se apresenta bastante significativo. Entre as 7,7 milhões recebidas em 2022, o COAF emitiu 13.198 Relatórios de Inteligência Financeira (espontâneos), com 527.708 comunicações de operações financeiras (setores obrigados), com a abrangência de 1.500.832 entre pessoas físicas ou jurídicas.



proliferação. As recomendações do GAFI. Tradução portuguesa. A autonomia técnica e operacional do COAF está prevista na Lei nº 13.974, de 2020, in verbis: “O Coaf dispõe de autonomia técnica e operacional, atua em todo o território nacional e vincula-se administrativamente ao Banco Central do Brasil”

⁹⁷ “Como mecanismo adicional de segurança, o Siscoaf não permite que o analista visualize, arquive ou imprima o relatório produzido no mesmo formato em que a autoridade destinatária o recebe.” COAF. **Relatório Integrado de Gestão 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2022-publica-20230308.pdf>, p. 28.

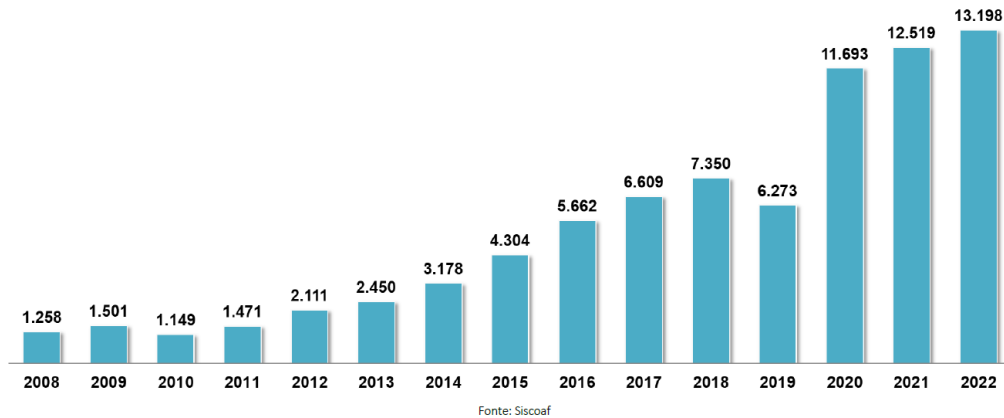
⁹⁸ VII – segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão.

⁹⁹ A instrumentalidade do sistema de inteligência financeira exige um olhar circular e retroalimentar sobre os resultados dos Relatórios de Inteligência Financeira no sistema de justiça criminal.

¹⁰⁰ COAF. **Relatório Integrado de Gestão 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2022-publica-20230308.pdf>, p. 6 e 31.

O gráfico abaixo¹⁰¹ demonstra a quantidade de Relatório de Inteligência Financeira espontâneos produzido anualmente. Apesar da tendência de crescimento experienciada ao longo dos anos, os números praticamente duplicaram em 2020 e manteve os altos índices em 2021 e 2022.

O gráfico a seguir apresenta a quantidade de RIFs produzidos por ano:



A seguir o volume de RIFs Espontâneos transmitidos por Estados¹⁰². São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal despontam como os estados federativos com maiores destinatários das transmissões efetuadas pelo COAF.

¹⁰¹ COAF. **Relatório Integrado de Gestão 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2022-publica-20230308.pdf>, p. 35.

¹⁰² Segundo o RIG de 2022, in verbis: “Os RIFs produzidos em 2022 foram encaminhados a autoridades de diferentes Unidades da Federação e do exterior, totalizando 13.809 difusões, detalhadas na tabela a seguir. Cabe destacar que, por vezes, um mesmo relatório é encaminhado para mais de uma autoridade”. Essa informação parece justificar a discrepância dos dados com àqueles anteriormente informados. COAF. **Relatório Integrado de Gestão 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2022-publica-20230308.pdf>, p. 35.

Quantidade de RIFs encaminhados por Unidade da Federação e para o Exterior

Ano	Período							Total	
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Difusões	%
Total Difusões	8.221	8.889	10.998	9.143	17.166	15.061	13.809	83.287	100%
AC	32	39	48	21	196	342	316	994	1%
AL	34	124	200	152	230	116	119	975	1%
AM	122	155	258	213	430	332	351	1.861	2%
AP	37	63	70	56	107	137	143	613	1%
BA	197	277	323	234	568	403	282	2.284	3%
CE	90	128	197	228	483	275	298	1.699	2%
DF	2.946	2.923	3.026	1.563	3.686	2.655	1.622	18.421	22%
ES	39	87	104	106	161	175	195	867	1%
GO	171	191	389	367	641	566	590	2.915	3%
MA	98	132	192	147	640	468	304	1.981	2%
MG	474	519	720	653	861	857	1.000	5.084	6%
MS	219	189	238	168	487	431	562	2.294	3%
MT	244	185	199	230	483	556	521	2.418	3%
PA	106	113	196	191	478	341	484	1.909	2%
PB	88	66	76	105	205	270	182	992	1%
PE	163	165	323	386	741	814	704	3.296	4%
PI	61	43	159	88	183	182	126	842	1%
PR	609	598	595	494	988	1.033	825	5.142	6%
RJ	449	807	1.211	1.222	1.665	1.040	924	7.318	9%
RN	63	62	82	122	211	255	180	975	1%
RO	135	147	263	202	238	414	365	1.764	2%
RR	55	55	73	61	203	111	134	692	1%
RS	243	269	361	386	416	506	832	3.013	4%
SC	148	123	190	273	402	435	594	2.165	3%
SE	23	68	59	112	162	182	191	797	1%
SP	1.178	1.183	1.222	1.169	2.067	1.934	1.766	10.519	13%
TO	74	86	147	136	134	155	137	869	1%
EX	123	92	77	58	100	76	62	588	1%

Observações:

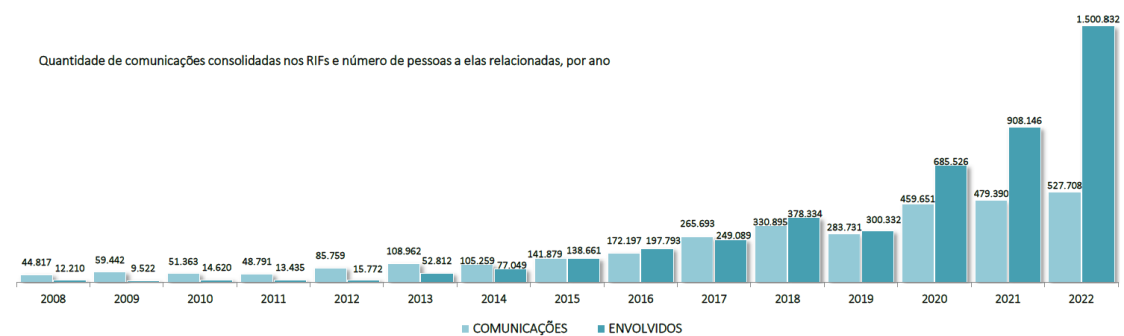
- No DF está localizada a sede da Polícia Federal, para a qual são encaminhadas cópias dos relatórios enviados ao Ministério Público nas Unidades da Federação.

- EX (exterior): RIFs encaminhados para Unidades de Inteligência Financeira estrangeiras.

Fonte: Siscoaf

Outro dado¹⁰³ importante se refere a comparação entre as comunicações de operações financeiras e as pessoas a elas relacionadas. Em 2022, o volume de transações financeiras comunicadas atingiu o patamar de 527.708 e abrangeu 1.500.832 pessoas, ou seja, praticamente o triplo. Esse gráfico demonstra que um aspecto qualitativo sobre os RIFs emitidos pelo COAF: a preponderância dos vínculos relacionais sobre as informações financeiras.

O gráfico a seguir apresenta a quantidade de comunicações consolidadas nos RIFs disseminados e o número de pessoas a elas relacionadas:



¹⁰³ COAF. **Relatório Integrado de Gestão 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2022-publica-20230308.pdf>, p. 36.

Os Relatórios de Inteligência Financeira por provocação, a pedido ou de intercâmbio apresentaram maior volume em comparação aos espontâneos em 2022¹⁰⁴. Entre os anos de 2020 e 2022, houve um aumento significativo de pedidos de RIF pelas autoridades competentes. Este fator pode ser um indicativo do amadurecimento das instituições públicas em trabalharem com a análise de expressivos volumes de dados, uma vez que essa espécie de RIF exige investigação previa e formalmente instaurada para a sua solicitação, além do manejo de técnicas e softwares para a análise¹⁰⁵.

Intercâmbio de informações com autoridades nacionais

Autoridades Competentes	Intercâmbio de Informações				Total
	2003 - 2019	2020	2021	2022	
Polícia Federal	15.466	3.574	4.897	5.579	29.516
Polícia Civil	8.915	4.286	6.375	9.189	28.765
Polícia Militar	0	0	7	1	8
Sub-total	24.381	7.860	11.279	14.769	58.289
Ministério Público Federal	4.820	735	444	494	6.493
Ministério Público Estadual	12.496	2.028	1.629	1.739	17.892
Procuradoria Geral da República	216	29	21	7	273
Outros Ministérios Públicos	310	47	35	18	410
Sub-total	17.842	2.839	2.129	2.258	25.068
Justiça Federal	1.831	152	76	71	2.130
Justiça Estadual	2.268	261	280	287	3.096
Outros - Poder Judiciário	1.875	658	848	982	4.363
Sub-total	5.974	1.071	1.204	1.340	9.589
Receita Federal do Brasil	1.885	354	280	203	2.722
Controladoria Geral da União - CGU	757	113	100	111	1.081
Comissão Parlamentar de Inquérito	137	0	197	0	334
Tribunal de Contas	2	1	0	0	3
Outros Órgãos	1.486	214	272	270	2.242
Sub-total	4.267	682	849	584	6.382
Total	52.464	12.452	15.461	18.951	99.328

Fonte: Siscoaf

Abaixo, o volume de RIFs transmitidos ao exterior¹⁰⁶. Os dados revelam com o maior fluxo brasileiro ocorre com a *Europa*.

O quadro a seguir apresenta o número de intercâmbios realizados com outras UIFs em 2021 e 2022.

Intercâmbio de informações com outras UIFs em 2021 e 2022

Região da UIF	2021				Total 2021	2022				Total 2022
	Recebidos		Enviados			Recebidos		Enviados		
	Informações Espontâneas	Intercâmbios	Informações Espontâneas	Intercâmbios		Informações Espontâneas	Intercâmbios	Informações Espontâneas	Intercâmbios	
Total	188	97	18	63	366	270	75	16	22	383
África	1	3	0	0	4	1	1	0	0	2
América Central/Caril	12	3	0	10	25	8	3	4	4	19
América do Norte	5	6	2	22	35	2	9	3	3	17
América do Sul	4	24	4	4	36	1	34	3	3	41
Ásia	13	13	6	2	34	7	7	2	0	16
Europa	153	47	6	24	230	251	20	4	12	287
Oceania	0	1	0	1	2	0	1	0	0	1
Outros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Rede Egmont

¹⁰⁴ COAF. **Relatório Integrado de Gestão 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2022-publica-20230308.pdf>, p. 33.

¹⁰⁵ LIMA, Rafael Sousa.; SERRANO, André Luiz Marques.; CUPERTINO, Cesar Medeiros. Contabilidade forense e grafos no combate à lavagem de dinheiro. In: XX USP **International Conference in Accounting: accounting as a governance mechanism**. São Paulo, 29 a 31 de julho de 2020. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org/anais/20UspInternational/ArtigosDownload/2205.pdf>.

¹⁰⁶ COAF. **Relatório Integrado de Gestão 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2022-publica-20230308.pdf>, p. 34.

4. CONCLUSÃO

O Relatório Integrado de Gestão 2022 produzido pelo COAF constitui um esforço na tentativa em trazer maior transparência a sua atuação e deve ser visto como um ponto de partida no diálogo com a sociedade. As publicações institucionais integradas com a regulamentação legal e normativa possibilitaram extrair certo grau de compreensão sob o procedimento de produção de inteligência financeira e a sua instrumentalização pela inteligência artificial.

O sistema de inteligência financeira brasileiro à luz do caso paradigmático Kadi, ostenta características significativamente distintas, o que legitima o método adotado. Isso porque o COAF atua sob uma base de dados limitada e regulamentada, cujo dataset e a base fática sobre a qual o sistema de inteligência artificial incide são delimitadas pela lei e especialmente pelos atos normativos emanados dos órgãos reguladores. Em igual sentido, os parâmetros para a identificação das atipicidades são pormenorizados, a exemplo na Carta Circular nº 4.001, de 29 de janeiro de 2020¹⁰⁷.

Ainda que apreciações subjetivas possam ser acrescentadas ao justificar o contexto da comunicação (em especial nas COS), os tipos de dados a serem transmitidos, como dados cadastrais e informações financeiras, são objetivos por natureza.

Essas características concedem maior nível de transparência e previsibilidade no que tange aos fluxos informacionais e os parâmetros para a análise institucional.

A máxima da programação *garbage in, garbage out* – GIGO parece ser uma preocupação dos órgãos reguladores. Ciente de que a inexatidão dos dados pode levar a resultados inadequados, exigem a devida diligência aos setores sensíveis em seus processos de screening, com o intuito em fundamentar as suas comunicações em dados previamente verificados.

A opacidade do procedimento de produção de inteligência pelo COAF, entretanto, se refere ao valor atribuído a pontuação sobre os inputs alimentados na matriz de risco e os parâmetros para a sua classificação em risco médio ou alto (output), o que gera a abertura de caso, a elaboração do RIF e sua disseminação. O critério de referência para a construção desta matriz foi a própria experiência dos especialistas da entidade.

Como o resultado da produção de inteligência financeira se submete a uma análise e tratamento secundário pelos órgãos de persecução penal, a base informacional deve ser comunicada, assim como a justificativa das suas conclusões, a exemplo das tipologias de risco identificadas. Esse modelo mitiga, em certo grau, a opacidade tanto da atuação da inteligência financeira, quanto da sua instrumentalização pelos sistemas de inteligência artificial.

Por fim, em aspectos quantitativos, denota-se que os fluxos informacionais entre os setores sensíveis, unidade de inteligência financeira e os órgãos de persecução penal são significativamente reduzidos em cada filtro aplicado, o que induz a observância do princípio da necessidade¹⁰⁸ inerente ao regime da proteção de dados pessoais e uma clara separação informacional na relação dialógica entre os entes que compõem o sistema PLDFT.

5. REFERÊNCIAS

¹⁰⁷ Esse detalhamento se faz importante, uma vez que as tipologias de risco adotam dinâmicas internacionais e nacionais sobre os principais *modus operandi* identificados em atos de lavagem de capitais e financiamento do terrorismo, o que confere maior segurança e eficiência para o treinamento dos sistemas de inteligência artificial. A previsão em ato normativo ainda possui a vantagem em ser dotada de flexibilidade e permite ao Estado moldar as suas estratégias conforme novos padrões de condutas são identificados eis que, como dito, a mobilidade da ação ilícita frente as inovações tecnológicas e a prevenção e repressão estatais é uma característica do crime.

¹⁰⁸ Artigo 6º, 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.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

ARAS, Vladimir. **Sistema nacional de combate à lavagem de dinheiro e de recuperação de ativos**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/9862/sistema-nacional-de-combate-a-lavagem-de-dinheiro-e-de-recuperacao-de-ativos>. Acesso em: 07/12/2023.

BADARÓ, Gustavo.; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais; comentários à Lei 9.613/1998, com alterações da Lei 12.683/2012**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo: novos conceitos para uma nova realidade**. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges, revisão técnica Maria Claudia Coelho. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

BERTHOLD, Lennart. O Tribunal de Justiça da União Europeia e a ordem jurídica internacional após o caso Kadi. Fundação Getúlio Vargas. **Revista do Programa de Direito da União Europeia**. n. 1, 2011, p. 49-62.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura**. Tradução Roneide Venancio Majer. 21. ed., rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

COAF. CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Avaliação Nacional de Riscos**, Brasil 2021.04-07-2022. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos>. Acesso em 07/12/2023.

_____. **Relatório Integrado de Gestão 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2022-publica-20230308.pdf>. Acesso em 07/12/2023.

_____. **Sumario executivo - Avaliação Nacional de Riscos**.04-07-2022. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos>. Acesso em 07/12/2023.

CUNHA, Juan Ferreiro (Banco Central).; DEL PETRI FILHO, Alceu (Bradesco e Febraban).; MENEZES, Aline Menezes (Grupo UBS e BSM).; e SOARES, Fernanda (ANBIMA). **Prevenção à lavagem de dinheiro: a norma do BC e a avaliação de riscos pelas instituições**. ANBIMA. Semana ANBIMA de Prevenção à Lavagem de Dinheiro. 30/09/2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=odCvsX_pYys. Acesso em 07/12/2023.

EDWARD, David. **Due Process, Judicial Protection and the Kadi Saga**. Sturm College of Law. University of Denver. Disponível em: <https://www.law.du.edu/documents/judge-david-edward-oral-history/2014-fennelly.pdf>. Acesso em 07/12/2023.

FATF (2012-2022). **International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation**. FATF, Paris, France, Disponível em: www.fatf-gafi.org/recommendations.html. Acesso em 26/01/2022.

FEBRABAN. **12º Congresso de PLDFT debate operações do Coaf, avaliação do Gafi, criptoativos e ações policiais**. Disponível em: <https://febrabantech.febraban.org.br/videos/12-congresso-de-pldft-debate-operacoes-do-coaf-avaliacao-do-gafi-criptoativos-e-acoes-policiais>. Acesso em: 09/11/2023.

FECHINE, Clesito Cezar Arcoverde. **Fórum Analytics e suas aplicações: ciência de dados no COAF.** Canal You Tube: Vert. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GnrPhVXFVMU&t=1193s>. Acesso em 07/12/2023.

FERREIRA, André.; MORIBE, Camila Misko. **O PL 10.431/2018 e as resoluções da ONU contra o terrorismo. 6 de março de 2019.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mar-06/opiniaop-l-104312018-resolucoes-onu-terrorismo> 6 de março de 2019, 16h42. Acesso em 07/12/2023.

GABRIEL DE SOUZA, João Paulo. **O tratamento de dados pessoais nas investigações de organizações criminosas.** In: Ministério Público Estratégico - Enfrentando as Organizações Criminosas. 1. ed. vol. 2. São Paulo: Editora Foco, 2023.

GAFI. (2012). **Padrões internacionais de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e da proliferação.** As recomendações do GAFI. Fevereiro de 2012. Tradução efetuada pelo Banco de Portugal sob a égide do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/Recommendations/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-Port.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em 07/12/2023.

_____. Grupo Egmont (2018). **Dissimulação do benefício efetivo.** GAFI, Paris, França. Disponível em: www.fatf-gafi.org/publications/methodandtrends/documents/concealment-beneficial-ownership.html. Acesso em 07/12/2023.

GRECO, Luís. **Poder de julgar sem responsabilidade de julgador: a impossibilidade jurídica do juiz-robô.** São Paulo: Marcial Pons, 2020.

HASSEMER, Winfried. Segurança pública no Estado de Direito. Tradução Carlos Eduardo Vasconcelos. 1. ed. **Três temas de direito.** Porto Alegre: Publicações Fundação Escola Superior do Ministério Público. 1993.

LIMA, Rafael Sousa.; SERRANO, André Luiz Marques.; CUPERTINO, Cesar Medeiros. Contabilidade forense e grafos no combate à lavagem de dinheiro. In: XX USP **International Conference in Accounting: accounting as a governance mechanism.** São Paulo, 29 a 31 de julho de 2020. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/20UspInternational/ArtigosDownload/2205.pdf>.

GOMES FILHO, Antonio Magalhães. **A motivação das decisões penais.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MORAES, Maurício Zanoide de. **Presunção de inocência no processo penal brasileiro: análise de sua estrutura normativa para a elaboração legislativa e para a decisão judicial.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

RIBEIRO, Rochelle.; MASIERO, Marcia. **Aprimorando as comunicações ao COAF.** ANBIMA. 5 julho 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=npbIrIY-uKQ>. Acesso em 07/12/2023.

RUSSEL, Stuart J.; NORVIG, Peter. **Inteligência Artificial: uma abordagem moderna.** Tradução Daniel Vieira. Flávio Soares Corrêa da Silva. 4. ed. Rio de Janeiro: Gen, 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 1.055.941, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 28/11/2019.

TIGRE MAIA, Rodolfo. **Lavagem de dinheiro: lavagem de ativos provenientes de crime: anotações a disposições criminais da Lei n. 9.613/98**. São Paulo: Malheiros, 1999.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. InfoCuria jurisprudência. C-584/10 – Comissão Europeia contra Yassin Abdullah Kadi. **Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção)** de 18 de julho de 2013. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-584/10&language=PT>. Acesso em 07/12/2023.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. **Regulamento Inteligência Artificial. Alterações aprovadas pelo Parlamento Europeu, em 14 de junho de 2023, sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Regulamento Inteligência Artificial) e altera determinados atos legislativos da união (COM(2021)0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106(COD))**. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0236_PT.html. Acesso em 07/12/2023.