

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

AUGUSTO CÉSAR GUERRA PEREIRA MARTINS

O CONTROLE EXTERNO DA INTELIGÊNCIA FINANCEIRA PELO PODER
JUDICIÁRIO E SUA INFLUÊNCIA NO PROCESSO PENAL

BRASÍLIA
NOVEMBRO 2020

AUGUSTO CÉSAR GUERRA PEREIRA MARTINS

**O CONTROLE EXTERNO DA INTELIGÊNCIA FINANCEIRA PELO PODER
JUDICIÁRIO E SUA INFLUÊNCIA NO PROCESSO PENAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para a conclusão da graduação em
Direito do Instituto Brasileiro de Ensino
Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

ORIENTADORA: Professora Doutora Fernanda
Regina Vilares

BRASÍLIA
NOVEMBRO 2020

AUGUSTO CÉSAR GUERRA PEREIRA MARTINS

**O CONTROLE EXTERNO DA INTELIGÊNCIA FINANCEIRA PELO PODER
JUDICIÁRIO E SUA INFLUÊNCIA NO PROCESSO PENAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para a conclusão da graduação em
Direito do Instituto Brasileiro de Ensino
Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

ORIENTADORA: Professora Doutora Fernanda
Regina Vilares

Professora Doutora Fernanda Regina Vilares

Professor Mestre Pedro Ivo Velloso

Professor Mestre Daniel Zaclis

O CONTROLE EXTERNO DA INTELIGÊNCIA FINANCEIRA CRIMINAL E SUA INFLUÊNCIA NO PROCESSO PENAL

Augusto César Guerra Pereira Martins

SUMÁRIO. Introdução. 1. Inteligência *lato sensu*. 2. Inteligência Estatal – Conceito. 3. Inteligência Criminal – Origem. 3.1. Inteligência Criminal e Inteligência Financeira. Categorias distintas? Ou gênero e espécie? 3.2. Origem da Inteligência Financeira. 4. Breve consideração sobre o ciclo convencional da produção de inteligência. 4.1. Análise de dados - ciência exata? A análise é passível de falha? 5. Controle da Inteligência Financeira. 5.1. COAF - Órgão responsável pela atividade de Inteligência Financeira no Brasil. 5.2. Controle Interno da Inteligência Financeira. 5.3. Controle Externo da Inteligência Financeira pelo TCU. 5.4. Controle Externo da Inteligência Financeira pelo Poder Judiciário. 5.4.1. O Judiciário tem condições de examinar o Relatório de Inteligência Financeira a fim de lhe dar confiabilidade para sua utilização na persecução penal? Conclusão. Referências.

Resumo

O presente artigo tem o objetivo de verificar a efetividade do controle sobre a atividade de Inteligência Financeira. Para isso, adota-se parâmetros teóricos da Inteligência Estatal, por esta receber definições mais claras, em razão de ser atividade mais antiga e, conseqüentemente, mais estudada. Destaca-se ponto passível de fragilidade na elaboração da produção da Inteligência, qual seja a da análise de dados, por se tratar de atividade precipuamente subjetiva. Nesse esteio, o artigo assume a necessidade de controle sobre a Inteligência Financeira, porquanto seu produto se mostra relevante para a persecução penal. Embora o controle interno tenha sua importância, este artigo busca enfatizar o controle externo, mais detalhadamente o exercido pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, surge o questionamento cerne deste artigo a fim de verificar a efetividade do controle externo da Inteligência Financeira feito pelo Poder Judiciário: O Judiciário teria condições de examinar o Relatório de Inteligência Financeira a fim de lhe dar confiabilidade para sua utilização na persecução penal? O que o Poder Judiciário deveria fazer e como o Judiciário deveria agir para ser efetivo em sua responsabilidade de controlador da atividade de Inteligência Financeira? Conclui-se que o Poder Judiciário só será efetivo em seu exame frente ao Relatório da Inteligência Financeira caso respeite o Direito à ampla defesa e ao contraditório, conferindo à defesa do acusado acesso aos dados que foram utilizados pela Inteligência Financeira.

Introdução

Nas democracias modernas, já há amplo conhecimento de que suas instituições devem ser submetidas a controles internos e externos. Entretanto, quando o assunto é acerca da atividade de inteligência, torna-se mais nebuloso o debate. Embora seja possível, atualmente, perceber discussões mais robustas sobre o grau de transparência nos órgãos de inteligência estatal, ainda é, relativamente, incipiente quanto aos órgãos que produzem atividade de inteligência criminal. Dessa forma, este artigo tem o intuito de abordar o tema do controle em face dos órgãos que são responsáveis pela atividade da inteligência criminal financeira. Importante será o destaque da necessidade de transparência na produção dessa atividade, pois o produto desta será utilizado, em boa medida, para formação de provas em futuras persecuções penais.

O estudo partirá da demonstração das diferentes inteligências e suas peculiaridades. Em seguida, o enfoque passará para a inteligência criminal financeira. Para isso, será abordado o *modus operandi* da produção dessa inteligência, que ocorre, basicamente, no âmbito da Unidade de Inteligência Financeira - UIF, COAF. Nesse ponto, levanta-se o questionamento quanto à utilização de dados e como é feita a sua leitura.

Então, será apresentada a forma como é feito o controle interno da inteligência financeira. Para isso, serão utilizadas informações prestadas diretamente pelo COAF em um processo¹ aberto em 2018 junto ao TCU (Tribunal de Contas da União), quando o órgão de inteligência financeira precisou detalhar o procedimento que adotava para assegurar o seu controle interno.

Na etapa seguinte, será abordada a questão do controle externo em face da UIF. A pesquisa buscará responder os seguintes questionamentos: como é feito o controle externo junto à UIF; e se esse controle é eficiente, levando-se em conta justamente um dos pontos debatidos previamente, quanto à forma da produção da inteligência que, em suma, é realizada por intermédio da leitura de um número grande de dados. Por fim, será possível verificar o grau de confiança dos dados produzidos pela inteligência financeira em futuras e possíveis persecuções penais. Assim, o debate seguirá para a competência do Poder Judiciário para avaliar, de maneira técnica, a confiabilidade dos relatórios da UIF, os quais são alimentados, basicamente, por dados.

¹ Processo no TCU: TC 018.933/2019-21

1. Inteligência *lato sensu*

Em um primeiro momento, faz-se necessário traçar um panorama geral sobre Inteligência. De acordo com Herbert Espuny, a atividade de inteligência é um processo específico de produção de informações estratégicas para a organização. Complementa dizendo que a produção de conhecimento estratégico, por intermédio da inteligência, tem a finalidade de auxiliar o responsável para as decisões na organização. Assim, o setor de inteligência não decidiria nada. Apenas produziria informações confiáveis para assessorar aquele que tem responsabilidade para tanto.²

Nesse mesmo sentido, Marco Cepik define inteligência como toda informação coletada, organizada e analisada para atender as demandas de um tomador de decisões qualquer. Afirma também que “Inteligência é uma camada específica de agregação e tratamento analítico em uma pirâmide informacional, formada, na base por dados brutos e no vértice, por conhecimentos reflexivos”.³ Caracteriza essa ideia como acepção ampla do que é a inteligência e cita Jennifer Sims, ao expressar que a inteligência é o mesmo que conhecimento ou informação analisada.⁴

Já em sua acepção mais restrita, Cepik conceitua a inteligência como a coleta de informações sem o consentimento, a cooperação ou mesmo o conhecimento por parte dos alvos na ação. Assim, a inteligência seria o mesmo que segredo ou informação secreta.⁵

2. Inteligência Estatal - Conceito

Considerada como a atividade clássica de inteligência, a Inteligência Estatal é atividade vinculada à informações, aos processos e às organizações relacionadas à produção de conhecimento cujo objetivo é assessorar o processo decisório do governo, tendo como escopo a segurança do Estado e da sociedade. A Inteligência de Estado conecta a produção de

² ESPUNY, Herbert Gonçalves. **Combate à Fraude com Atividades de Inteligência. Case Operação Esqueleto**. ABSEG – Associação Brasileira de Profissionais de Segurança – ABSEG. Publicado em 2012.

³CEPIK, Marco. 2003. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 28

⁴ SIMS, Jennifer. **What is intelligence? Information for decision makers**. In: GODSON, Roy; SCHMITT, G; MAY, E. (Ed.). **Us intelligence at the crossroads: agendas for reform**. Nova York: Brassey's, 1995.

⁵ CEPIK, Marco. 2003. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 28

conhecimento de diversas áreas (político, tecnológico, militar, etc). A atividade pode ser produzida por uma integração de diversos órgãos dentro do governo.⁶

Para conceituar a atividade de Inteligência Estatal também é possível recorrer à Lei nº 9.883/99, que criou o Sistema Brasileiro de Inteligência e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), que dispõe, no §2º do artigo 1º, que inteligência é

[...] a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

Com a leitura do dispositivo acima, observa-se claramente o objeto da Inteligência Estatal, qual seja a segurança da sociedade e do Estado.

Nesse mesmo seguimento, Cepik ensina que

Os sistemas governamentais de inteligência consistem em organizações permanentes e atividades especializadas em coleta, análise e disseminação de informações sobre problemas e alvos relevantes para a política externa, a defesa nacional e a garantia da ordem pública de um país.

3. Inteligência Criminal - Origem

A Inteligência Criminal vem ganhando cada vez mais espaço nos debates jurídicos e políticos. Os administradores públicos se atêm a essa atividade como uma grande ferramenta para mitigar os inúmeros problemas enfrentados pelo Brasil no que tange à segurança pública. Seu conceito, ao que tudo indica, está ancorado exatamente nas duas inteligências mais conhecidas e longevas da sociedade: A Inteligência Estatal e a Inteligência Militar. Nesse sentido, em um certo momento da história da civilização, os Estados compreenderam que era possível adotar medidas de inteligência – inicialmente utilizadas contra adversários externos – para combater, agora, um adversário interno: o crime dentro de suas fronteiras. Segundo Guaracy Mingardi, a Inteligência Criminal seria uma espécie de

⁶GONÇALVES, Joanival Brito. *Sed quis custodiet ipso custodes? O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá*. 2008, p. 837. Tese (Doutorado em relações Internacionais) - Instituto de RElações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://bdt.d.bce.unb.br/>> Acesso em novembro de 2020, p. 160-161

“prima pobre” da Inteligência de Estado e “prima distante” da Inteligência Militar, que é a atividade de inteligência mais antiga⁷.

No entanto, o estudo detido da Inteligência Criminal revela algumas complexidades pendentes de discussão. Destaca-se, desde logo, que o tema carece de um debate mais profundo, especialmente quando comparado às demais inteligências. Observa-se uma dificuldade de definição de termos teóricos; uma certa confusão nas demarcações do tema; uma mistura com termos cunhados pelas outras inteligências; uma obscuridade quanto à compreensão de seus limites; e uma resistência em compreender as suas falhas. Dessa forma, é relevante analisar se a Inteligência Criminal pode ser compreendida partindo das mesmas premissas das demais inteligências ou se ela demanda tratamento diferenciado.

Assim, primeiramente, parte-se da afirmativa de Mingardi de que o objetivo das atividades de Inteligência Estatal e Criminal convergem em certa medida. As duas teriam a finalidade de obter conhecimento para influenciar o processo decisório, em benefício da sociedade e do Estado.

Contudo, Mingardi diz que as maiores diferenças seriam acerca da abrangência e dos meios empregados pelas duas. Então, enquanto a Estatal trabalharia com várias áreas do conhecimento (político, tecnológico, militar, etc.), a Criminal atuaria apenas na área da segurança pública, ou seja, na obtenção de conhecimento que ajude a tomada de decisões quanto à repressão ou à prevenção criminal.⁸ Ainda sobre a divergência, Célio Jacinto Santos destaca, no que tange aos meios empregados, que a Inteligência Criminal possuiria mais limitações legais do que a do Estado, já que ela, por ter relação direta com a investigação criminal, deve respeitar os direitos e garantias do indivíduo.

3.1. Inteligência Criminal e Inteligência Financeira. Categorias distintas? Ou gênero e espécie?

Embora existam doutrinas que defendam que a Inteligência Criminal e Inteligência Financeira sejam de categorias diferentes, esse debate não é pacífico.⁹

⁷ MINGARDI, Guaracy. **O trabalho da Inteligência no controle do Crime Organizado**. Estud. av., São Paulo, v. 21, n. 61, p. 51-69, Dezembro 2007.

⁸ MINGARDI, Guaracy. **O trabalho da Inteligência no controle do Crime Organizado**. Estud. av., São Paulo, v. 21, n. 61, p. 51-69, Dezembro 2007

⁹ GONÇALVES, Joannisval Brito. **Sed quis custodiet ipso custodes? O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá**. 2008, p. 837. Tese (Doutorado em relações

À saída, é necessário fazer uma conceitualização criteriosa acerca da Inteligência Criminal, conquanto tenha já sido suscitada no tópico anterior.

Primeiramente, destaca-se a explicação de Cepik quanto à divisão do sistema de inteligência. Segundo Cepik, de forma didática e restritiva, o sistema de inteligência é dividido em três categorias básicas: externa (*foreign intelligence*), militar (*military intelligence*) e interna (*security intelligence*).

Importa para este trabalho a última categoria, a inteligência interna, a qual também é nominada como inteligência de segurança pública. De acordo com Cepik, a inteligência interna surgiu na Europa, na primeira metade do século XIX, para verificar ameaças internas representadas por movimentos inspirados na Revolução Francesa e pelo surgimento do movimento operário, anarquista e socialista.¹⁰ Contudo, com a expansão das missões dos serviços de inteligência interna, esta abarcou o combate aos mais diversos delitos, como crime organizado, narcotráfico, fraudes financeiras, lavagem de dinheiro, etc.¹¹

Portanto, percebe-se que o conceito atribuído à inteligência interna evoluiu para a inteligência criminal, modalidade esta que atua na área da segurança pública, obtendo conhecimento para ajudar na tomada de decisões quanto à repressão ou à prevenção criminal. Neste ponto, forçoso mencionar a definição de segurança pública pela Constituição Federal do Brasil, no seu artigo 144: “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todas, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]”.

Feita tal análise, e compreendendo que a inteligência interna pode ser percebida, atualmente, como inteligência criminal, parte-se para outra discussão que envolve o conceito em si. Somente após tais considerações será possível depreender, de certa maneira, a relação entre Inteligência Criminal e Inteligência Financeira.

Mingardi aponta que a Inteligência Criminal muitas vezes é cunhada como inteligência policial, pois seria entendida como atividade elaborada apenas pelas polícias. Porém, Mingardi ressalta que outras instituições também trabalham nessa atividade, como,

Internacionais) - Instituto de RElações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://bdtd.bce.unb.br/>> Acesso em novembro de 2020, p. 144

¹⁰ CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 99.

¹¹ CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 103.

por exemplo, Ministério Público, o Exército, as Guardas Municipais, e, por isso, a melhor nomenclatura é, de fato, a Inteligência Criminal.

Com a mesma percepção, a Professora Fernanda Vilares define a Inteligência Criminal como

[...] atividade que objetiva buscar, coletar e analisar dados com o escopo de produzir conhecimento útil à atividade de Segurança Pública, subsidiando a tomada de decisões no âmbito dos órgãos relacionados à prevenção ou repressão criminal, não sendo praticada de forma exclusiva pela polícia.¹²

Portanto, o que se tem é que a Inteligência Criminal não pode ser definida apenas como uma atividade exclusiva da polícia, haja vista a possibilidade de outros órgãos serem também responsáveis por tal atividade.

Feita a delimitação do conceito de Inteligência Criminal, parte-se para o da Inteligência Financeira. De acordo com Gonçalves, a Inteligência Financeira é definida do seguinte modo: “conjunto de ações de inteligência voltadas à identificação de delitos financeiros, pessoas, organizações e informações a eles relacionados e produção de conhecimento com vistas ao combate a esses ilícitos e neutralização das atividades de pessoas e organizações.”¹³

Dessa forma, partindo das definições apresentadas de Inteligência Criminal e Financeira, para fins deste estudo, defende-se que a atividade de Inteligência Financeira estaria inserida no âmbito do conceito de Inteligência Criminal/Inteligência Interna e não como uma categoria diversa. Isso porque, como se pode perceber, a Inteligência Criminal atuaria no âmbito da segurança pública com o objetivo de combater à criminalidade em sentido amplo. Por seu turno, a Inteligência Financeira atuaria também no âmbito da segurança pública, porém seu objetivo seria o combate à lavagem de capitais. Além disso, considerando que a atividade criminal não é somente de responsabilidade policial, o conceito de Inteligência Financeira, então, se amolda a ela, já que é de responsabilidade da Unidade de Inteligência Financeira.

¹²VILARES, Fernanda Regina. **Ação controlada: limites para as operações policiais**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017, p. 94

¹³ GONÇALVES, Joanisval Brito. *Sed quis custodiet ipso custodes? O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá*. 2008, p. 837. Tese (Doutorado em relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://bdttd.bce.unb.br/>> Acesso em novembro de 2020, p. 153

3.2. Origem da Inteligência Financeira

Como já destacado, a inteligência criminal se desenvolve, com o passar do tempo, no intuito de prevenir e combater os mais diversos crimes, garantindo a segurança pública do Estado. Neste esteio, o crime de lavagem de dinheiro ganhou, nas últimas décadas, cada vez mais destaque no âmbito internacional.

Como primeira tentativa global de combater a lavagem de dinheiro, destaca-se a Convenção de Viena, de 1988, conhecida como a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Naquela ocasião, perceberam os Estados que privar os delinquentes do produto principal de seus crimes - o dinheiro - seria uma importante ferramenta para combater o tráfico de drogas e outros crimes graves. Assim, por intermédio da Convenção, diversos Estados se convenceram que o combate efetivo a estes crimes graves passaria, necessariamente, pelas investigações quanto à lavagem de dinheiro. Porém, dependeria de ações coordenadas entre os Estados para intentar a destituição dos proveitos financeiros que os agentes auferiam com suas atividades ilícitas, retirando-lhe, assim, seu principal incentivo. Surgiria, portanto, a Inteligência Financeira com o objetivo de auxiliar na prevenção e no combate à lavagem de capitais.¹⁴

O combate à lavagem de dinheiro utilizou-se muito da inteligência. Conseqüentemente, os Estados trataram de criar mecanismos para combater com maior efetividade essa prática. Construiu-se um arcabouço legal com o objetivo de empreender contra tal crime. Contudo, a criminalização trouxe em si problemas práticos para a persecução penal. Isso porque, ao contrário dos tipos penais tradicionais, os indícios e a prova dos elementos constitutivos da lavagem de dinheiro estão, em regra, presentes em negócios privados, na maioria dos casos protegidos pelas leis nacionais de sigilo bancário, e, portanto, fora do acesso imediato dos responsáveis por sua investigação.

Dessa forma, os Estados precisaram estudar mecanismos pelos quais os países poderiam ser auxiliados para detectar a ocorrência da lavagem de dinheiro. Criou-se, em 1989, pelo então G7, o Grupo de Ação Financeira Contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI). Surgem, assim, as primeiras unidades de inteligência

¹⁴ **Financial Intelligence Units: an Overview** - Washington, D.C.: International Monetary Fund, Legal Dept., Monetary and Financial Systems Dept.: World Bank, Financial Market Integrity Div., Washington, USA, 2004, p. 1

financeira, nos anos 1990, como novos instrumentos de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro, diante da necessidade de criar entidades nacionais que centralizassem a recepção, análise e transmissão de informações estratégicas, oriundas principalmente do sistema financeiro.

Desse modo, o sistema foi delineado, em suma, da seguinte maneira: primeiramente, haveria a fase de transmissão de informações estratégicas, que se daria pela obrigação administrativa de pessoas físicas/jurídicas e entidades do setor privado de se reportar à Unidade de Inteligência Financeira (UIF) do país, quando se deparasse com um caso suspeito de lavagem de capitais. Feito a transmissão das informações, o que seria sempre sob sigilo, a UIF analisaria e elaboraria um relatório de inteligência confirmando ou não a suspeita de ocorrência do delito, confrontando-as com informações fornecidas por outras pessoas do setor privado, por organismos públicos internos e também de outras UIFs, quando houvesse cooperação jurídica internacional.

4. Breve consideração sobre o ciclo convencional da produção da inteligência

Neste tópico, a atenção será para o que parte da doutrina chama de “ciclo convencional da produção da inteligência”. Embora tenha sido exposto acima diferentes categorias de inteligência, todas elas seguem padrões similares para suas produções. Esse ciclo diz respeito ao processo por meio do qual a informação é reunida, convertida em inteligência e disponibilizada aos tomadores de decisão.¹⁵

Apesar de não haver consenso sobre o número de etapas do ciclo de inteligência, este trabalho não entrará nessa discussão, visto que a etapa cerne para o debate neste estudo é a da análise, a qual está presente, em regra, nos diversos manuais que abordam sobre o processo de produção da inteligência.

Para efeito, então, se utilizará o ciclo exposto pelo professor Cepik. Este assinalou que o ciclo da inteligência seria de até 10 etapas: 1. Requerimentos informacionais; 2. Planejamento; 3. Gerenciamento dos meios técnicos de coleta; 4. Coleta a partir de fontes singulares; 5. Processamento; 6. Análise das informações obtidas de fontes diversas; 7. Produção de relatórios, informes e estudos; 8. Disseminação dos produtos; 9. Consumo pelos

¹⁵ “*The intelligence cycle is the process by which information is acquired, converted into finished intelligence, and made available to policymakers*”. Richelson, Jeffrey T. **A Century of spies: spies Intelligence in the Twentieth Century**. New York: Oxford University Press, 1995, p. 3.

usuários; 10. Avaliação (*feedback*)¹⁶. Esse ciclo, basicamente, trabalha para produzir informações estratégicas. Essas informações são originadas de dados.¹⁷

A ideia de ciclo de inteligência, de acordo com Cepik, seria ajudar a compreender a transformação da informação e demonstrar a existência dos fluxos informacionais entre diferentes atores (usuários, gerentes, coletores, analistas, etc.)¹⁸

Cada etapa dessas tem suas características. Contudo, para o fim deste trabalho, o importante é destacar com mais detalhes a etapa 6 descrita acima, que é o da análise, o qual será pilar para o debate deste trabalho.

4.1. Análise de dados - Ciência exata? A análise é passível de falha?

De acordo com Joanisval Brito Gonçalves, a análise é o cerne da atividade de inteligência. Isso porque a análise, consubstanciada pelos recursos empregados, produz o conhecimento o qual irá assessorar o processo decisório. Para Gonçalves, a atividade de inteligência gira em torno dos relatórios, estimativas, memórias e outros documentos elaborados pelos analistas e até exposições orais.¹⁹

Segundo Gomes e Braga, a etapa da análise é a fase em que os dados e informações já coletados são processados, gerando conhecimento de inteligência. O autor expõe que “essa etapa deveria ser denominada ‘gerador de inteligência’”. Nesse momento, o analista transforma as informações coletadas em uma avaliação, cujo teor fará parte de um relatório que subsidiará as decisões.²⁰

¹⁶ CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 32.

¹⁷ **Dado** é toda e qualquer representação de fato, situação, comunicação, notícia, documento, extrato de documento, fotografia, gravação, relato, denúncia, etc. ainda não submetida, pelo profissional de inteligência, à metodologia de Produção de Conhecimento; **Informação** é o dado com significado ou seja, organizado dentro de um contexto e submetido a algum trabalho de interpretação, pelo profissional de Inteligência. As espécies de informação podem ser determinadas conforme o grau crescente de sua utilidade para a tomada de decisão. **Conhecimento** é o resultado final, expresso por escrito ou oralmente pelo profissional de Inteligência, da utilização da metodologia de Produção de Conhecimento sobre dados e/ou conhecimentos anteriores.

¹⁸ CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 32.

¹⁹ GONÇALVES, Joanisval Brito. **Sed quis custodiet ipso custodes? O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá**. 2008, p. 837. Tese (Doutorado em relações Internacionais) - Instituto de RElações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://bdtd.bce.unb.br/>> Acesso em novembro de 2020, p. 176

²⁰ GOMES, Elisabeth; BRAGA, Fabiane. **Inteligência Competitiva: como transformar informação em um negócio lucrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 67

Mingardi explana interessante essa fase:

Na realidade, existe um modelo básico de processar os dados que não difere muito nos vários países do Ocidente.

A primeira fase é a coleta do informe, ou do dado bruto. **A segunda é a análise do material, separando o joio do trigo e agregando dados pertinentes, o que, aos poucos, vai transformando o dado bruto em informação.** A partir da informação, ou de um conjunto delas, o analista entra na terceira fase, a síntese, e produz uma apreciação, que já é uma forma de conhecimento. A quarta e última fase é a da estimativa, elaborada a partir de um conhecimento consolidado.²¹

Dito de outra maneira, de acordo com Hannah, Brien e Rathmell, a análise consiste nos procedimentos técnicos e metodológicos de produção de conhecimento a partir das informações em seu estado bruto, ou seja, a partir de dados.²²

Com efeito, percebe-se os dados com uma importância fundamental na produção da inteligência, já que é o substrato mais importante para a análise feita durante a atividade da inteligência.

Neste ponto, destaca-se afirmação de Mingardi que

o trabalho de inteligência tem, a partir de então, um estreito vínculo com as ciências humanas, donde saiu a maioria dos analistas. Talvez por isso, por não ser uma ciência exata, a escolha é uma parte integrante da Inteligência, já que a informação disponível geralmente é insuficiente e/ou contraditória.²³

Considerado todo o exposto, passa-se a discutir sobre as possíveis falhas das análises. Haja vista os trechos acima descritos pela doutrina, já se pode prever, neste estágio, que a análise de dados (atividade cerne dentro da atividade da inteligência) é passível de falhas. Esse assunto será, portanto, melhor detalhado a seguir, considerando ser de grande importância para este trabalho.

Em razão dos poucos estudos sobre as falhas nas análises dentro da atividade da Inteligência Criminal, serão utilizados, como base da discussão, estudos relacionados às

²¹ MINGARDI, Guaracy. **O trabalho da Inteligência no controle do Crime Organizado**. Estud. av., São Paulo, v. 21, n. 61, , Dezembro 2007, p. 54

²² “*Analysis is arguably the most important part of the intelligence process. It is the means by which the information gathered and processed from a variety of sources is pulled together and developed into usable product to help decision-makers address the issues of the day*”. HANNAH, Gregh; O’BRIEN, Kevin; RATHMELL, Andrew. **Technical Report: Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform**. United Kingdom’s Security Sector advisory Team, RAND Europe, Cambridge, 2005, p. 5

²³ MINGARDI, Guaracy. **O trabalho da Inteligência no controle do Crime Organizado**. Estud. av., São Paulo, v. 21, n. 61, , Dezembro 2007, p. 54

falhas na inteligência estatal, a fim de averiguar possíveis analogias. Marco Cepik e Christiano Ambros escreveram artigo sobre o tema, em que se debruçaram sobre as falhas de inteligência referentes aos fatores históricos-institucionais, cognitivos e políticos.²⁴

Cepik e Ambros revelam que a literatura tende a focar, como principal falha na inteligência, em aspectos como os condicionantes históricos e o desenho institucional das agências e dos sistemas de obtenção de informações. Contudo, de acordo com os autores, se negligencia aspectos cognitivos dos analistas e até mesmo as relações políticas que podem ocorrer na atividade de inteligência.²⁵

De acordo com os autores Cepik e Ambros, as habilidades humanas de tomar decisões e processar informações (repisa-se: atividades essas cernes da inteligência) não são perfeitas. Os autores ainda salientam:

A complexidade informacional do mundo esmaga as habilidades cognitivas humanas, obrigando-nos a criar desvios e atalhos cognitivos simplificadores que agem automaticamente no subconsciente, garantindo nossa capacidade de lidar com ambientes complexos, de forma mais eficiente possível, sem que se sobrecarregue o nível consciente do cérebro. [...] esses mecanismos cerebrais automáticos podem nos levar a processar determinadas informações de forma enviesada, produzindo erros de avaliação e resultado em decisões impróprias para lidar satisfatoriamente com o contexto em que estamos inseridos.

Os dois autores trouxeram do estudo de Mark Lowenthal a afirmação que os erros de análise podem ocorrer em diferentes níveis do processo da inteligência, bem como podem ser originados por diversas causas, como, por exemplo, pressupostos falsos, escassez de tempo, orientação ao consenso entre os analistas, disfunções dentro das organizações, interpretações motivadas, sem considerar problemas relacionados à própria coleta de informações.²⁶

Ademais, o artigo de Cepik e Ambros identifica quatro dimensões subconscientes referentes aos aspectos cognitivos individuais do analista de inteligência, os quais demonstram a influência no modo de percepção e avaliação de informações e que podem

²⁴ CEPIK, Marco A. C.; AMBROS, Christiano C.. **Explicando falhas de inteligência governamental: fatores histórico-institucionais, cognitivos e políticos**. Varia hist., Belo Horizonte, v. 28, n. 47, p. 79-99, junho, 2012

²⁵ CEPIK, Marco A. C.; AMBROS, Christiano C.. **Explicando falhas de inteligência governamental: fatores histórico-institucionais, cognitivos e políticos**. Varia hist., Belo Horizonte, v. 28, n. 47, p. 82, junho, 2012

²⁶ LOWENTHAL, Mark. **Intelligence: from secrets to policy**. 3. ed. Washington-DC: QC Press, 2006, p.68-106.

conduzir a erros de análise. Seriam essas quatro dimensões: 1) a dimensão ambiental e sistêmica; 2) a dimensão ideológica; 3) a dimensão emocional; e 4) a dimensão cognitiva.

A dimensão ambiental se relaciona aos modelos mentais e esquemas cognitivos que são internalizados pelos agentes a partir da adaptação ao ambiente em que estão inseridos, reproduzindo percepções, julgamentos e comportamentos de forma automática e inconsciente, incorrendo em padrões que são sistêmicos.

A dimensão ideológica é composta pelas crenças dos agentes, conceitos gerais, regras e estereótipos obtidos durante suas vidas, de acordo com seus acontecimentos e suas interpretações passadas da realidade, que impactam os esquemas mentais e modelos cognitivos.

A dimensão emocional é entendida, por novos estudos na área da neurociência, como fundamental para a percepção, julgamento e tomada de decisões dos indivíduos.

Por fim, a dimensão cognitiva, que abriga os procedimentos mentais subconscientes, atalhos cognitivos automáticos e estratégias simplificadoras que possibilitam ao cérebro lidar com o volume e complexidade de informações que recebe. Contudo, segundo Heuer, esses mecanismos de simplificação estratégica criam armadilhas, vieses cognitivos, que podem ser vistos como erros mentais.²⁷ Para Pohl, essas distorções cognitivas acontecem involuntariamente, sem instruções específicas, vontade deliberada ou decisão consciente. Nesse sentido, é possível constatar ser uma aspiração ilusória de se tentar reduzir a zero os erros de análise nas agências de inteligência.²⁸

No mesmo sentido, Richards Heuer, ao se debruçar em estudo sobre a psicologia da inteligência da análise, revela que a análise apurada de dados requer percepção também apurada. E essa percepção é um processo cercado por inúmeras armadilhas. De acordo com Heuer, o que as pessoas em geral e analistas em particular percebem, e como eles interpretam, é fortemente influenciado pelas suas experiências do passado, pela educação, pelos valores culturais, bem como pelos estímulos registrados pelos seus órgãos sensoriais. Complementa ainda com a afirmação contundente de que “temos a tendência de perceber o que esperamos

²⁷ HEUER, Richard J. **The psychology of intelligence analysis**. Washington: Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency, 1999, p.111-112.

²⁸JORDÁN, Javier. **Introducción al análisis de inteligencia**. 2011. Citado em CEPIK, Marco A. C.; AMBROS, Christiano C.. **Explicando falhas de inteligência governamental: fatores histórico-institucionais, cognitivos e políticos**. *Varia hist.*, Belo Horizonte, v. 28, n. 47, p. 79-99, junho, 2012

perceber. [...] E as expectativas têm muitas fontes diversas, incluindo experiências anteriores, treinamentos profissionais e normas culturais e organizacionais”.

Nota-se que a discussão acima questionando a falibilidade na análise da inteligência se baseou apenas no tratamento dos dados e de informações por parte dos agentes que fazem parte das agência de inteligência. Contudo, a fragilidade da análise também se dá quando se refere ao tratamento dos dados e de informações por computadores munidos com avançados softwares.

Nesse passo, sublinha-se a constatação feita em publicação recente que faz um estudo pormenorizado acerca das agências de inteligência que combatem lavagem de dinheiro na Europa. No estudo, afirma-se que as tecnologias modernas usadas na análise de dados é motivo de grande preocupação por parte do judiciário alemão. Isso ocorre, em suma, porque os sistemas utilizados de *self-learning* não apenas aplica algoritmos que foram conceituados e alimentados por agentes humanos, mas também podem analisar dados com base em padrões até então desconhecidos, estabelecendo correlações sustentadas com parâmetros e padrões descobertos de forma autônoma, levando a análises equivocadas.²⁹

Além disso, o estudo frisou que os sistemas *self-learning* implementados nos grandes computadores, para que analisem com eficiência vasto número de dados nas agências de inteligência, representam um sério desafio na avaliação de proporcionalidade do processamento de dados e, portanto, da legalidade deste. Isso porque não só pode ser difícil identificar os dados que o sistema incluiu em sua análise como pode ser, na verdade, impossível, tornando a defesa de um suspeito extremamente difícil.³⁰

Diante do exposto, considerando que a inteligência não consegue entregar produto integralmente confiável, o cerne deste trabalho é buscar compreender como as inteligências podem, então, ser controladas, a fim de que sejam reduzidos os danos causados por análises equivocadas, já que são, no caso da Inteligência Financeira, sustento para a persecução penal, como será detalhado em momento oportuno.

²⁹ VOGEL, Benjamin; MAILLART, Jean-Baptiste. **National and International Anti-Money Laundering Law. Developing the architecture of criminal justice, regulation and data protection.** Intersentia: Cambridge. 2020, p.237.

³⁰ “*Yet self-learning systems also pose a serious challenge in assessing the proportionality of data processing and thus the latter’ s legality. Not only can it be difficult or even impossible to identify the data that the system included in its analysis. Given that the proportionality of data processing depends in particular on the level of sensitivity of the processed data, uncertainty about the nature and scope of the processed data might potentially negate the proportionality of the processing.*”. VOGEL, Benjamin; MAILLART, Jean-Baptiste. **National and International Anti-Money Laundering Law. Developing the architecture of criminal justice, regulation and data protection.** Intersentia: Cambridge. 2020, p.237.

5. Controle da Inteligência Financeira

Considerando a ausência de parâmetros específicos relativos à fiscalização da Inteligência Financeira, a discussão sobre o seu controle partirá da análise e das limitações do controle da Inteligência Estatal.

Portanto, quanto à temática do controle, salienta Mingardi que, acerca dos meios de obtenção de informações, a Inteligência Estatal não se preocupa, em regra, com as limitações legais. Para ele, “mesmo que um organismo de informações seja muito respeitador das leis em seu país, o que é raríssimo, o mesmo não ocorre quando atua no exterior”. Nessa mesma toada posiciona-se Célio Jacinto Santos, que entende que: “[...] a inteligência de Estado tem menor preocupação com preceitos éticos ou princípios de lealdade e transparência, estando totalmente desvinculada de uma instrução processual”. Santos finaliza destacando que a Inteligência de Estado obedece apenas às formas e aos métodos do ciclo de inteligência, de caráter normativo.³¹ Cepik, por sua vez, ensina que, em razão de a Inteligência Estatal enfrentar grande dilema entre a segurança coletiva e os direitos dos indivíduos - como a segurança, a privacidade, ou o direito de informação -, a preocupação com o controle se mostra, de fato, complexa, tendendo para certa inefetividade. Veja o que diz o professor a respeito:

O acesso dos cidadãos às informações sobre o que os governantes fazem e sobre o que eles sabem é uma condição necessária para se manter os governos contemporâneos minimamente representativos em relação aos governados. Um dos principais dilemas enfrentados pela teoria democrática é como compatibilizar a necessária autonomia que os governantes precisam ter para defender os interesses e a segurança dos governados com o pleno funcionamento de mecanismos capazes de assegurar que as ações dos governantes serão conduzidas respeitando-se a vontade dos governados. Esse respeito é tanto relativo à vontade manifesta expressamente pelo governados (responsabilidade) quanto é relativo à avaliação posterior das ações dos governantes pelos governados (*accountability*). Do ponto de vista de uma teoria da democracia, portanto, a representatividade se estabelece através de eleições (chamadas de mecanismos verticais de prestação de contas) e também da fiscalização mútua entre órgãos e poderes (chamados de mecanismos horizontais de prestação de contas).

Esse dilema é particularmente difícil quando se trata de discutir o controle público sobre a segurança nacional, o segredo governamental e os serviços de inteligência. Isso ocorre porque, nesses casos, as tensões entre a segurança estatal e segurança individual, assim como as tensões entre

³¹ SANTOS, Célio Jacinto dos. **Investigação Criminal e Inteligência: qual a relação?** Revista Brasileira de Ciências policiais, Brasília, v. 2, n. 1, jan-jun/2011, p. 103-131

segredo governamental e o direito dos cidadãos à informação, são estruturalmente determinadas pela natureza anárquica da autoridade no sistema internacional e são mais ou menos agudas dependendo da natureza dos regimes políticos, das formas de governo e de outras características institucionais e escolhas políticas dos sujeitos relevantes em cada país.³²

Embora os doutrinadores, como visto acima, compreendam que a Inteligência Estatal não se submete a um controle externo efetivo, não se pode ignorar os mecanismos de controle público existentes estudados pela doutrina que podem afetar de alguma maneira as atividades de inteligência e segurança, lembrados pelo Professor Cepik. Esses mecanismos seriam: as próprias eleições; a opinião pública informada pela mídia; mandatos legais delimitando as funções e as missões das diferentes agências e áreas funcionais; os procedimentos judiciais de autorização de certas operações e de resolução de disputas de interpretação sobre os mandatos legais; as inspetorias e corregedorias nos próprios órgãos de inteligência; outros mecanismos de coordenação e supervisão no Poder Executivo; os mecanismos de supervisão e prestação de contas no Poder Legislativo.³³

Ocorre que essas são apenas algumas ferramentas que podem ser utilizadas para controlar a inteligência estatal e o seu uso, mas que têm enorme dificuldade de serem efetivadas até mesmo por Estados que se intitulam defensores dos princípios democráticos, como é o caso dos Estados Unidos. Para isso, basta verificar, por exemplo, políticas adotadas por aquele país no passado, cujos interesses foram bastante questionados, mas que só foram publicizados posteriormente por intermédio do episódio denominado Wikileaks, demonstrando uma falha no controle da inteligência, revelando, com isso, a dificuldade do controle da inteligência Estatal tanto na sua produção quanto na sua utilização pelos governantes.

E a Inteligência Criminal? Ela contém algum controle? Ela se assemelha com a sua prima, a Inteligência Estatal, em que seu controle possui pouca ou quase nenhuma efetividade? Caso se entenda que a Inteligência Financeira necessite ser alvo de controle, indaga-se se esse controle está sendo implementado e se é efetivo.

³² CEPIK, Marco. 2003. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas p. 158

³³ CEPIK, Marco. 2003. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas p. 159

5.1. COAF - Órgão responsável pela atividade de inteligência financeira no Brasil

Para o estudo do controle da atividade de Inteligência Financeira Criminal é relevante apresentar breves considerações acerca do órgão responsável por tal atividade.

No Brasil, em 1998, por intermédio da Lei 9.613, criou-se o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), que é a atual Unidade de Inteligência Financeira do Brasil. Seu objetivo é reunir informações sobre suspeitas do crime de lavagem de capitais. Ele é representado por diversos órgãos públicos, depreendendo, assim, que o COAF é órgão público essencialmente voltado ao intercâmbio de informações estratégicas entre diferentes organizações da burocracia estatal com o intuito de proporcionar maior eficiência à comunicação de suspeitas de lavagem de capitais. Essas informações são encaminhadas pelas pessoas obrigadas (aquelas para as quais existe uma obrigação legal para a prevenção e combate ao crime de lavagem de dinheiro) ao Sistema de Controle de Atividades Financeiras (SISCOAF). Recebidas as informações, o SISCOAF efetua análise sistêmica e distribui as comunicações que deverão ser tratadas individualmente pelos analistas. O conteúdo das comunicações é avaliado e relacionado com outras informações disponíveis. Quando detectados sinais de alerta, é calculado o risco inerente à comunicação. Esse cálculo é efetuado de forma automatizada, pela Central de Riscos e Prioridades. O resultado das análises é registrado em documento denominado Relatório de Inteligência Financeira (RIF)³⁴. Nota-se que a inteligência financeira sob a responsabilidade do COAF é feita, basicamente, por intermédio da leitura de dados, os quais são oriundos de diversas fontes.

5.2. Controle Interno da Inteligência Financeira

Explicitado, anteriormente, o modo como é elaborada a inteligência e as possíveis falhas de análise, iniciar-se-á o debate quanto ao controle da inteligência, mais especificamente a financeira, tendo em vista que o controle é absolutamente essencial enquanto presente o Estado Democrático de Direito.

Este artigo parte da hipótese de que a Inteligência Financeira precisa ser controlada de forma efetiva. À saída, importa mencionar que a Inteligência Financeira

³⁴BRASIL. Ministério da Economia. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/prevencao-lavagem-dinheiro/inteligencia-financeira>> Acesso em: novembro de 2020.

interfere, em muitos casos, diretamente no Direito Processual Penal, tendo em vista que há uma linha tênue entre a Inteligência Financeira e a Investigação Criminal. Inclusive, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.055.941/SP, sobre a produção dos Relatórios de Investigação pelo COAF, alguns Ministros do Supremo Tribunal Federal chamaram atenção para “o risco de indevida confusão entre as atividades de inteligência financeira e investigação criminal”.

Em primeiro lugar, apresenta-se o controle interno, o qual é feito pelo próprio órgão. Para corroborar, adere-se a explicação do Sr. Jorge Luiz Alves Caetano, então Presidente Substituto do Conselho de Controle de Atividades Financeiras do Ministério da Economia, quando indagado sobre possíveis irregularidades cometidas no âmbito do COAF, em eventual desvio de finalidade, em episódio³⁵ que teria havido empreendimento irregular de análise das atividades financeiras do jornalista Glenn Greenwald pelo Tribunal de Contas da União. Na ocasião, o Ministro relator Bruno Dantas identificou “elevado risco institucional para o Coaf” nos fatos descritos na representação. O Ministro observou que, “se confirmadas as informações constantes dos autos, há indícios de que os controles internos do órgão não foram efetivos”. Por consequência, o Ministro Bruno Dantas determinou ao presidente do COAF que se manifestasse. Assim, o Sr. Caetano defendeu o procedimento e controle interno no âmbito da COAF nos seguintes termos:

O processo de trabalho da inteligência financeira é alicerçado numa abordagem baseada em risco, com a utilização de ferramentas tecnológicas, tendo em vista a grande quantidade de comunicações (média de 15.000) recebidas diariamente pelo Coaf.

A gestão baseada em risco permite definir prioridades e otimizar a alocação dos recursos disponíveis. Assim, quando os riscos identificados são baixos, os controles e os procedimentos são simplificados (ou reduzidos), o que permite liberar os recursos para aplicação onde há maior probabilidade de eventos de interesse. Dessa forma, os esforços são direcionados para a análise de situações que apresentem maiores riscos de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo.

Os principais mecanismos utilizados para o gerenciamento de riscos e de prioridades são:

- A) Análise sistêmica de comunicações recebidas: tratamento analítico das comunicações recebidas dos setores obrigados, realizado eletronicamente pelo Sistema de Controle de Atividades Financeiras (SISCOAF), utilizando regras previamente definidas;
- B) Distribuição aleatória de comunicações: mecanismo que distribui para os analistas as comunicações que não foram diferidas automaticamente pelo

³⁵ Processo no TCU: TC 018.933/2019-0

- SICOAF (a distribuição aleatória confere impessoalidade ao processo de trabalho e mitiga os riscos de concentração de ocorrências por analistas);
- C) Regras de diferimento: critérios predefinidos para o diferimento de comunicações que, em princípio, não apresentem riscos maiores de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo ou de outros ilícitos; ou que a ocorrência relatada se refira a caso já analisado, com encaminhamento de relatório às autoridades competentes.
 - D) Central de Gerenciamento de Riscos e Prioridades: ferramenta automatizada, que calcula o risco das comunicações recebidas e estabelece a ordem de distribuição de casos para análise e elaboração de RIF;
 - E) Regime de Alçadas e Delegação de Competências: segregação das atividades por função institucional e definição de responsabilidades;
 - F) Comitê Consultivo: instrumento operacional, de caráter permanente, para o assessoramento na tomada de decisão em assuntos relacionados ao processo de inteligência financeira, inclusive apreciação dos RIF.

Esses mecanismos são permanentes revisados, com vistas à melhoria das ferramentas de análise das comunicações e do tratamento de fatos específicos, decorrentes das peculiaridades dos comunicantes e da natureza das comunicações.

Em relação à tecnologia, a principal ferramenta tecnológica empregada é o Sistema de Controle de Atividades Financeiras (SISCOAF), usado como canal pelos setores obrigados para efetuarem as comunicações. Ele também é utilizado para a análise das comunicações e denúncias recebidas; armazenamento de registros e documentos produzidos relativos às comunicações e análises realizadas; e repositório de informações, servindo como uma grande base de dados.

[...]

Somente nos casos em que, no trabalho de análise das comunicações de operações suspeitas, se conclui pela existência de fundados indícios de ilícitos, são difundidos Relatórios de Inteligência Financeira (RIF) às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, na forma prevista no art. 15 da Lei no 9.613, de 1998.

[...] o Coaf confia que seus procedimentos internos para tratamento de dados e informações recebidas por meio de seus canais regulares inibem arbítrio ou qualquer avaliação personalística, quer de empresas ou pessoas naturais, tendo ao longo de todo o tempo obedecido, rigorosamente, as leis a que está afeto.

Ao final desse processo, mediante o Tribunal de Contas, foi determinado, pelo relator Ministro Bruno Dantas, à SecexFinanças (Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão) que fosse avaliada a conveniência e oportunidade de inclusão, em seu Plano Operacional, de auditoria para a avaliação dos riscos e controles internos da Unidade de Inteligência Financeira (UIF) do Banco Central, especificamente quanto às atividades relacionadas à elaboração da relação de transações e

operações suspeitas, nos termos do parágrafo 1º do art. 11 da Lei 9.613/1998, a ser devidamente incluída no Plano de Fiscalizações do TCU.

Portanto, o que se vê nas linhas anteriores são alguns dos possíveis controles internos que o COAF adota em sua atividade de produção de inteligência. Assim, no âmbito interno, percebe-se, na defesa do então Presidente Jorge Caetano, que são implementados mecanismos de revisão na produção dos relatórios dentro do COAF.

5.3. Controle Externo da Inteligência Financeira pelo TCU

Haja vista, em linhas gerais, a existência do processo de controle interno da atividade de Inteligência Financeira, esse controle sozinho não é suficiente. Nesse sentido, este trabalho compreende que o controle externo é o de maior relevância para a confiabilidade da produção da inteligência financeira.

No citado processo do Tribunal de Contas, é possível perceber, desde logo, uma forma de controle externo: aquele feito pelo próprio TCU.

No exemplo, O TCU demonstrou interesse em implementar maiores cuidados acerca do controle das atividades da COAF via SecexFinanças. Contudo, é preciso destacar que a decisão proferida pelo então Ministro Bruno Dantas não gerou ainda frutos concretos. Isso porque, pesquisas dentro do Tribunal de Contas da União e diretamente com servidores da SECEXFINANÇAS indicam que as recomendações feitas acima ainda estão sob debate interno do Tribunal e não se tornaram, assim, medidas públicas de controle oficial em face do COAF.

5.4. Controle Externo da Inteligência Financeira pelo Poder Judiciário

Feita a análise do controle externo da inteligência financeira por parte do TCU, defende-se neste trabalho que o controle externo pode e deve ser feito de outras formas. O Poder Judiciário, nesta etapa, será delineado com um exemplo disso. No entanto, será necessário indagar: como deve ser esse procedimento junto a tal Poder?

O enfoque não será quanto à imparcialidade do Poder Judiciário, mas sim, quanto à forma como deve ser conduzido o referido controle. Ressalta-se que a ideia deste trabalho

não é esgotar as possibilidades de controle externo, tampouco os mecanismos possíveis a serem utilizados pelo Poder Judiciário nesta temática. O intuito é apenas levantar o debate sobre a importância do Poder Judiciário no controle externo da atividade de inteligência financeira e pontuar aspectos que necessariamente precisam ser observados, a fim de conceber efetividade para tal controle.

5.4.1. O Judiciário tem condições de examinar o Relatório de Inteligência Financeira a fim de lhe dar confiabilidade para sua utilização na persecução penal?

O Poder Judiciário, em regra, será um controlador da inteligência financeira em casos concretos e não em abstrato, sendo, assim, obrigado a conduzir a persecução penal, quando um indivíduo for acusado via Ministério Público com fundamento em Relatório de Inteligência Financeira apontando movimentações anormais. Neste ponto surge uma provocação. Tendo em vista que, em muitos casos, o Ministério Público oferece denúncias subsidiadas, em seu cerne, pelos Relatórios de Inteligência Financeira, indaga-se se o acusado teria condições satisfatórias para apresentar uma ampla defesa com amplo contraditório apenas a partir do que fora apresentado pelo relatório, ou seja, apenas com os dados e as informações disponibilizadas no relatório. Dito de outra forma: o Poder Judiciário tem condições de analisar o grau de confiabilidade dos relatórios da inteligência financeira adotando-o como prova no processo penal sem, no entanto, conceber o amplo direito de defesa do acusado, significando o amplo acesso aos dados e, conseqüentemente, o respeito ao direito de autodeterminação informativa ou também conhecido como autonomia informacional?

O professor Jurgen Wolter, muito atento à temática processual criminal, em seu recente trabalho, suscita exatamente o debate acerca da função do Judiciário, nos dias atuais, quanto aos dados produzidos e transferidos para órgãos de persecução penal, tendo em vista que tal inteligência, como se nota, não é infalível. Wolter relata que não se percebe ainda nos discursos jurídicos indagações sobre a falibilidade dos relatórios de órgãos de inteligência e, nesse sentido, ressalta a insuficiência na retórica de que o Poder Judiciário consegue apreciá-los de maneira efetiva.

Essa provocação surge, automaticamente, quando se compreende a possível fragilidade da análise na atividade de inteligência, como amplamente exposto em tópicos anteriores.

A título de demonstração quanto à crescente importância conferida ao Relatório de Inteligência Financeira no processo penal, exhibe-se a tese de doutorado de Mylene Comploier, pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, na qual se propôs a analisar o Relatório de Inteligência Financeira sob a ótica dos Tribunais Superiores, com o objetivo de conhecer o entendimento dessas instituições a respeito da utilização do relatório no processo criminal.

O trabalho afirmou que a jurisprudência, conquanto não esteja consolidada, tende, crescentemente, em aceitar cada vez mais o Relatório de Inteligência Financeira para: (i) fundamentar as investigações; (ii) dar ensejo às cautelares³⁶; e (iii) admitir como fonte exclusiva para oferecimento de denúncia. Ressaltou ainda que: “São inúmeras as decisões recentes que usam o RIF como ‘prova’, ao menos em sentido amplo”.³⁷ Tal assertiva foi seguida por uma citação de Fábio Ramazzini Bechara, a qual ponderava o seguinte: “se o termo prova é tomado no sentido amplo, como qualquer meio de convencimento para estabelecer a verdade sobre determinado fato, a informação de inteligência poderia ser qualificada como prova”.³⁸

Assim, posto que a produção da inteligência financeira tem sido, progressivamente, utilizada pelo Poder Judiciário no que se refere à persecução penal, nota-se a preocupação, também crescente, quanto à necessidade de garantir o controle judicial efetivo sobre os atos realizados pela Unidade Financeira.

Nesse ponto, cita-se o trabalho do Professor Ademar Borges, no qual faz comentários importantes sobre a interação do COAF com órgão de persecução criminal na jurisprudência, sob a ótica do julgamento do RE n. 1.055.941/SP, com repercussão geral, pelo Supremo Tribunal Federal. Borges explana:

³⁶ Exemplos de cautelares: Afastamento de Sigilo Bancário; afastamento de sigilo fiscal; cautelar de monitoramento telefônico; cautelar de prisões preventivas e temporárias; cautelar de buscas e apreensões; e cautelar de bloqueio de bens.

³⁷ COMPLOIER, Mylene. **O papel da atividade de inteligência financeira na prevenção e repressão aos crimes praticados por organizações criminosas**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019, p. 68-74

³⁸ BECHARA, Fábio Ramazzini; SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Ministério Público e a estratégia de investigação no caso Lava Jato: legalidade e eficácia probatória da informação de inteligência financeira**. In: (coord.) AMBOS, Kai; ZILLI, Marcos; MENDES, Paulo de Sousa. **Corrupção - ensaios sobre a Operação Lava Jato**. São Paulo: Marcial Pons; CEDPAL, 2019, p. 85-86.

[...] convém registrar que o *controle judicial* da atividade de inteligência financeira não seria sequer viável sem a necessária formalização de todo o processo de obtenção das informações sigilosas pelo órgão de inteligência bem como do seu posterior compartilhamento com os órgãos responsáveis pela persecução penal. Não por acaso, no julgamento do RE. 1.055.941/SP, o Supremo Tribunal Federal afirmou expressamente a importância da formalização de todas as etapas da atividade de inteligência financeira, que deve abranger todo esse processo que tem início com a obtenção dos dados acobertados por sigilo e termina com o seu compartilhamento com os órgãos de investigação criminal, com especial enfoque para registro das interações entre o COAF e o MP.³⁹

Nesse aspecto, Borges frisa que a exigência de formalização das interações entre o COAF e os órgãos de investigação constitui garantia de realização, basicamente, de dois direitos fundamentais: o princípio da autonomia informacional e o princípio do devido processo legal. Isso é a prerrogativa individual de impedir a indevida recolha, armazenamento, utilização e transmissão de seus dados pessoais, também garantindo a proteção da privacidade e da intimidade. Desse direito decorre a prerrogativa de “saber quem fez a recolha e a respectiva finalidade, poder acessar e conhecer os dados recolhidos, de prestar esclarecimentos a seu respeito, ofertar contestação e demandar pela retificação, atualização, eliminação e não difusão dos dados pessoais”.⁴⁰ Desse modo, a documentação da atividade de inteligência financeira oferece ao acusado o direito de conhecer como as suas informações pessoais sigilosas foram obtidas, tratadas e disseminadas pela UIF. Borges acrescenta:

[...] o direito a conhecer o conteúdo, a origem e o destino de todos os dados pessoais obtidos e tratados pelo poder público deve contar com uma garantia de efetivo controle sobre a circulação de dados. Atentando-se para o vetor segundo o qual quanto mais grave for a intervenção no direito à proteção de dados pessoais, mais rigorosos devem ser as exigências procedimentais de transparência e rastreabilidade, conclui-se com facilidade que a interação e a troca de informações sigilosas entre o COAF e o Ministério Público estão sujeitos ao mais intenso escrutínio procedimental, o que envolve principalmente a devida formalização de todo o processo de obtenção, armazenamento, processamento e transmissão de informações.

E adiciona o professor Borges:

Do ponto de vista processual, o registro da atividade de inteligência financeira é necessário para garantir que o tratamento dos dados do

³⁹ BORGES, Ademar. **O relatório de inteligência financeira como meio de obtenção de prova no processo penal**. P. 26. No prelo.

⁴⁰ KIST, Dario José. **Prova Digital no Processo Penal**. Leme/SP: JH Mizumo, 2019, p.310.

investigado seja levado a efeito em conformidade ao devido processo legal. A formalização dos atos da agência de inteligência financeira propicia a reconstrução histórica do RIF – desde a obtenção dos dados sigilosos pela UIF, passando pela produção do relatório e seu posterior compartilhamento com as autoridades investigativas, até a sua incorporação definitiva no processo criminal. Esse registro é fundamental para o controle da cadeia de custódia da prova, mais particularmente da integridade do processo que resulta na confecção e compartilhamento do RIF.

Nota-se que não se busca aprofundar o debate quanto à possibilidade de interação entre o órgão de inteligência financeira e o Ministério Público. Até porque os Ministros do STF já afirmaram, no julgamento do Recurso Extraordinário acima suscitado, a validade do compartilhamento com o Ministério Público e com as autoridades policiais dos dados bancários e fiscais do contribuinte obtidos pela Receita Federal e pela Unidade de Inteligência Financeira (UIF) sem a necessidade de autorização prévia do Poder Judiciário.⁴¹ A intenção, no entanto, é questionar a possível fragilidade do conteúdo produzido pela Unidade de Inteligência Financeira (UIF), tendo em vista ser atividade precipuamente fundada em leitura de dados, a qual, em última instância, será escopo básico para persecução penal.

Sendo assim, entendendo que há a possibilidade de fragilidade na elaboração da prova por parte do órgão de inteligência, mas, ao mesmo tempo, concedendo a possibilidade de que essa prova seja utilizada pelo órgão de persecução penal sem passar antes pelo crivo de um controle, a parte interessada necessita de todas as ferramentas possíveis para que lhe seja dado direito íntegro e efetivo à sua defesa.

Dessa forma, se a parte for acusada com base em relatórios de inteligência, ela precisará se defender de maneira ampla. Essa amplitude só será possível com a entrega daqueles dados que levaram os agentes estatais a concluir pela ocorrência de irregularidades/crimes, bem como a cadeia de custódia da própria agência de inteligência para a análise daqueles dados. A cadeia de custódia sobre responsabilidade da Unidade de Inteligência, nesse momento, será de grande importância já que concederá a possibilidade ao acusado de demonstrar a falha no trabalho, quando houver, da inteligência.

⁴¹ Tese: “é constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil, que define o lançamento do tributo, com os órgãos de persecução penal, para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle judicial. [...] o compartilhamento pela UIF e pela Receita Federal do Brasil, referente ao item anterior, deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios.

Necessário, neste momento, explanar, brevemente, sobre o marco teórico da cadeia de custódia. À saída, salienta-se que o processo penal é o instrumento de reconstrução histórica de fatos, sendo a prova o elemento que dá condições para o juiz verificar a existência ou não dos fatos narrados na acusação.⁴² Contudo, a reconstrução histórica nunca será integral, abrangente e inquestionável, tendo em vista que a versão adotada apenas refletirá tal história de um modo analógico.⁴³ Assim, em função de as provas serem o elemento central de informação e verificação dos fatos passados, a sua autenticidade, fidedignidade e confiabilidade devem ser cristalinas e inquestionáveis.

Nesse sentido, Geraldo Prado revela que a cadeia de custódia é como um dispositivo dirigido a assegurar exatamente a fiabilidade do elemento probatório, ao colocá-lo sob proteção de interferência capazes de falsificar o resultado da atividade probatória.⁴⁴ Geraldo Prado ainda assinala que o instituto objetiva discutir a possibilidade concreta de manipulação indevida do elemento comprobatório, notadamente porque a cadeia de custódia da prova leva em consideração questões de ordem prática como, por exemplo, a manipulação indevida do elemento probatório com o propósito de incriminar ou isentar alguém de responsabilidade e também interroga, no plano teórico, as condições concretas do melhor conhecimento judicial.⁴⁵

Tal ensinamento se complementa com o do professor Gustavo Badaró sobre a cadeia de custódia:

[...] é um procedimento de documentação ininterrupta, desde o encontro da fonte de prova, até a sua juntada no processo, certificando onde, como e sob a custódia de pessoas e órgãos foram mantidos tais traços, vestígios ou coisas, que interessam à reconstrução histórica dos fatos no processo, com a finalidade de garantir sua identidade, integridade e autenticidade.⁴⁶

Vale trazer os ensinamentos do Professor Aury Lopes e Alexandre Morais da Rosa:

⁴² LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 15. ed. São Paulo, Saraiva, 2018, pg. 410

⁴³ KHALED JR., Salah H. **A busca da verdade no processo penal. Para além da ambição inquisitorial**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 591.

⁴⁴ PRADO, PRADO, Geraldo. **Prova penal e sistema de controles epistêmicos: a quebra da cadeia de custódia das provas obtidas por métodos ocultos**. São Paulo: Marcial Pons, 2014b, p. 86

⁴⁵ PRADO, Geraldo. **Ainda sobre a “quebra da cadeia de custódia das provas**. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, ano 22, n. 262, set./2014, p. 16-17.

⁴⁶ BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **A cadeia de custódia e sua relevância para a prova penal**. In: SIDI, Ricardo; LOPES, Anderson Bezerra (orgs). **Temas atuais da investigação preliminar no processo penal**. Belo Horizonte: Editora D’palácio, 2018, p. 523

A cadeia de custódia exige o estabelecimento de um procedimento regado e formalizado, documentando toda a cronologia existencial daquela prova, para permitir a posterior validação em juízo e exercício do controle epistêmico.

A preservação da cadeia de custódia exige grande cautela por parte dos agentes do estado, da coleta à análise, de modo que se exige o menor número de custódios possíveis e a menor manipulação do material. O menor número de pessoas manipulando o material faz com que seja menos manipulado e a menor manipulação, conduz a menor exposição. Expor é proteção e defesa da credibilidade do material probatório.⁴⁷

Portanto, o que se percebe é a necessidade da parte acusada com fundamento no Relatório de Inteligência Financeira ter acesso a todos os dados referentes a ela e não apenas aqueles escolhidos e tratados pela Inteligência Financeira, utilizados para produzir o relatório. Para isso, é necessário o cuidado das autoridades que conduzem a atividade de inteligência com a cadeia de custódia daqueles dados armazenados, colhidos e tratados, a fim de que seja disponibilizada à defesa sempre que solicitada. Caso contrário, o indivíduo acusado não terá condições de fazer uma defesa ampla e justa. Dessa forma, uma das formas de controle externo na inteligência seria obstaculizada, conduzindo à suspeita da sociedade como um todo.

A professora Laura Schertel expõe primordialmente a razão da necessidade da disponibilização à defesa de toda a cadeia de custódia envolvida nos dados utilizados para o relatório, o que se consubstancia no direito de autodeterminação informativa: Para Schertel: “é condição de todo tratamento de dados pessoais a sua completa transparência, sem qual não é possível que o indivíduo conheça quem é o responsável pelo processamento e quais os tipos de dados estão sendo processados”.⁴⁸

Essa ampla preocupação com a elaboração do Relatório de Inteligência Financeira se dá por causa do manuseio de dados, o qual deve ser visto com cautela. Esse tema já foi abordado, em síntese, no tópico 4.1 (Análise de dados - Ciência exata? A análise é passível de falha?) Contudo, para fins deste trabalho, compreende-se que esse debate necessita de maiores detalhes neste momento, pois se fará um paralelo entre a falibilidade da análise de dados com o controle externo do Poder Judiciário.

⁴⁷ LOPES JR, Lopes; ROSA, Alexandre. **A importância da cadeia de custódia para preservar a prova penal.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jan-16/limite-penal-importancia-cadeia-custodia-prova-penal> Acesso em novembro de 2020.

⁴⁸ MENDES, Laura Schertel Ferreira. **Habeas data e autodeterminação informativa.** Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, v. 12, n. 39, 2019, p. 207

Importa ressaltar que a sociedade tende a acreditar fielmente no produto final da leitura dos dados e essa crença não pode ser refletida no judiciário. Compreende-se, equivocadamente, como se a análise de dados fosse uma ciência exata, ainda mais no que tange à temática *big data*. Vale ressaltar a afirmação de Andersen:

How can the numbers be interpreted accurately without unwittingly introducing bias? As a large mass of raw information, Big Data is not self-explanatory. And yet the specific methodologies for interpreting the data are open to all sorts of philosophical debate. Can the data represent an “objective truth” or is any interpretation necessarily biased by some subjective filter or the way that is “cleaned”?

“Cleaning the data” – i.e., deciding which attributes and variables matter and which can be ignored – is a dicey proposition.

[...]

*It removes the objectivity from the data itself. It’s a very opinionated process of deciding what variables matter. People have this notion that you can have an agnostic method of running over data, but the truth is that the moment you touch the data, you’ve spoiled it. For any operation, you have destroyed that objective basis for it.*⁴⁹

Dana Boyd e Kate Crawford reiteram a ideia posta acima afirmando que *big data* oferece às disciplinas humanísticas uma nova maneira de reivindicar o status de ciência quantitativa e método objetivo. Assim, para os autores, tenta-se tornar muitos espaços sociais quantificáveis, objetivos. Nesse sentido, as buscas pela objetividade sugeririam adesões à esfera dos objetos, às coisas tal como elas existem em si mesmas; por outro lado, a subjetividade seria observada com suspeita, de forma colorida e com várias formas condicionadas à individualidade de cada sujeito e ao social. Dessa forma, de acordo com os autores, o método científico tentaria se retirar do domínio subjetivo por meio da aplicação de um processo desapaixonado pelo qual hipóteses seriam propostas e testadas, resultando, necessariamente, em melhorias no conhecimento. Contudo, Boyd e Crawford asseveram que tais reivindicações de objetividade são, em suas essências, feitas pelos sujeitos, baseadas, assim, em observações e escolhas subjetivas, tornando o objetivo em subjetivo.⁵⁰

Gitelman, acompanhando o raciocínio dos autores acima mencionados, sustenta que todos os pesquisadores são intérpretes de dados. Segundo ele, dados necessitam ser imaginados como dados em um primeiro instante, e esse processo de imaginação de dados

⁴⁹ BOLLIER, David. **The promise and peril of big data**. Washington: Aspen Institute, pg. 13

⁵⁰ BOYD, Danah; CRAWFORD, Kate. **Critical question for big data**. Cambridge: Routledge. p. 667

envolve uma base interpretativa. Por esse ângulo, cada disciplina e instituição teria sua própria norma e padrão para imaginação de dados. Nessa toada, conclui:

A model may be mathematically sound, an experiment may seem valid, but as soon as researcher seeks to understand what it means, the process of interpretation has begun. This is not to say that all interpretations are created equal, but rather that not all numbers are neutral.

Nesse ponto, utiliza-se uma reflexão do personagem Sherlock Holmes a título de ilustração. Sherlock, em uma de suas buscas para desvendar um caso, disse:

É um erro grave formular teorias antes de conhecer os fatos. Sem querer, começamos a mudar os fatos para que se adaptem às teorias, em vez de formular teorias que se ajustem aos fatos.

O que o personagem tenta expor (e que se comunica com o questionamento cerne deste trabalho) é que, como a inteligência financeira é feita com o substrato de base de dados, e esta só tem sentido após a interpretação de um indivíduo, fácil compreender que é possível ocorrer desvios na produção da inteligência. É possível que agentes formulem teorias antes de conhecer os fatos (aqui no caso são dados). Assim, de alguma forma, começa-se a mudar os fatos/dados para que se adaptem às teorias. É exatamente neste ponto que, com toda a dificuldade de implementação de um controle efetivo sobre a atividade de inteligência, o Poder Judiciário precisa dar suporte à ferramenta que pode prover uma segurança maior às defesas dos indivíduos em um Estado Democrático de Direito.

Vale lembrar que o trabalho desenvolvido recentemente na Europa, citado acima, expõe que as legislações dos países europeus não contemplam o escopo nem os limites dos poderes de processamento de dados por parte das agências de inteligência financeira, embora frise que tais agências dependam cada vez mais de tecnologias avançadas de análise de dados. Por consequência, assevera que as decisões de Unidades de Inteligência Financeira que afetam significativamente um indivíduo não poderiam se basear apenas no tratamento automatizado de dados.⁵¹

Recorre-se, neste ponto, a trecho escrito pela Professora Ana Carolina Carlos Oliveira, no mesmo estudo acima citado, onde revela que a lei de combate à lavagem de

⁵¹ VOGEL, Benjamin; MAILLART, Jean-Baptiste. **National and International Anti-Money Laundering Law. Developing the architecture of criminal justice, regulation and data protection.** Cambridge: Intersentia, 2020, p.841-842.

dinheiro na Espanha não prevê nenhuma definição ou restrição à atividade da Unidade de Inteligência Financeira no que diz respeito à análise de dados naquele país. De acordo com os órgãos responsáveis pela política de inteligência financeira espanhola, a Unidade de Inteligência Financeira “*has ‘state of the art’ software, analytical and data mining tools allowing it to conduct effective investigations*”. Oliveira relata que não há nenhuma informação oficial disponível sobre a técnica que a UIF utiliza para realizar o tratamento dos dados para a devida investigação.⁵²

Em outro capítulo, onde se explana a situação na Alemanha, evidencia-se que a jurisprudência constitucional daquele país afirma repetidamente que os métodos estatísticos de processamento de dados como uma ferramenta de política criminal levantam graves problemas de proteção de dados. De acordo com o autor, em decisões de 2006, o Tribunal Constitucional Federal alemão estabeleceu limites estritos contra qualquer processamento de dados que incluía extensivamente dados pessoais de indivíduos contra os quais não haja suspeita. De acordo com o excerto, o Tribunal teria enfatizado que, mesmo a vinculação de dados inócuos permite *insights* sobre a personalidade de alguém. O Tribunal asseverou também o perigo de que a utilização de tal processamento de dados expusesse um grande número de pessoas inocentes ao risco de serem tratadas como suspeitas, o que poderia conduzir a novas e mais violações de direitos, sem terem se comportado de qualquer forma que pudesse dar origem suspeita. Outro ponto em destaque da decisão do Tribunal alemão foi na preocupação para o risco que o processamento de dados oriundos de *dragnet* (conhecido no Brasil como *fishing expedition*) reproduza preconceitos na percepção social. Assim, grupos inteiros, em particular minorias sociais, podem ser estigmatizadas e, como consequência, injustamente discriminados por meio do uso de parâmetros de correlação amplos (por exemplo, origem étnica ou crenças religiosas).⁵³

Portanto, a fim de trazer algumas sugestões quanto a um dos possíveis controles da inteligência criminal, qual seja a feita pelo Poder Judiciário, Wolter alude a criação de

⁵² VOGEL, Benjamin; MAILLART, Jean-Baptiste. **National and International Anti-Money Laundering Law. Developing the architecture of criminal justice, regulation and data protection**. Cambridge: Intersentia, 2020, p. 480. No prelo.

⁵³ VOGEL, Benjamin; MAILLART, Jean-Baptiste. **National and International Anti-Money Laundering Law. Developing the architecture of criminal justice, regulation and data protection**. Cambridge: Intersentia, 2020, p.235-236. No prelo.

figuras como, por exemplo, o “juiz da transferência de dados”, um oficial de proteção de dados com a qualidade de juiz ou um colegiado ou órgão com as qualidades de um notário.⁵⁴

De modo mais pragmático, no entanto, o professor Ademar Borges defende o amplo acesso às informações produzidas pela Unidade de Inteligência Financeira, a fim de que seja concedidos a ampla defesa e o contraditório para aquele investigado. Nesse sentido, será dada a oportunidade do próprio processo fazer o controle externo da produção de inteligência financeira, ou seja, a defesa, com acesso a todas as informações, terá possibilidade de buscar falhas na inteligência financeira.⁵⁵

Dessa maneira, percebe-se que o Poder Judiciário pode sim ter condições de perceber a confiabilidade dos dados da inteligência para formação de prova em processo penal. Contudo, para isso, este estudo entende que é extremamente necessário que o Poder Judiciário entenda as possíveis falibilidades na produção da inteligência e, por consequência, conceda o amplo direito de autodeterminação informacional ao acusado, garantindo seu amplo Direito de Defesa e evitando violações a outros Direitos individuais, sob fundamento de completa confiabilidade do produto gerado pela inteligência.

Para isso ocorrer, então, se faz necessário que a defesa, no caso concreto, tenha acesso a todos os dados e informações coletadas pelo órgão de inteligência, sendo possível identificar a cadeia de custódia da Unidade de Inteligência e, assim, intentar na sua defesa efetiva e concreta, apartada, ao máximo, de análises subjetivas sem nenhum tipo de controle e de dúvida, respeitando o amplo direito de defesa e do contraditório inserido no princípio do devido processo legal. Vale salientar também a importância de um Poder Judiciário fundado na imparcialidade, o qual questiona, em certa medida, as provas produzidas pelo Estado, a fim de conceder equilíbrio na persecução penal, não caindo na tentação de inferir a veracidade absoluta dos Relatórios de Inteligência.

Conclusão

⁵⁴ WOLTER, Jurgen. **O inviolável e o intocável no direito processual penal: reflexões sobre dignidade da pessoa humana, proibições de prova, proteção de dados (e separação informacional de poderes) diante da persecução penal**. São Paulo: Marcial Pons, 2018, p. 209

⁵⁵ BORGES, Ademar. **O relatório de inteligência financeira como meio de obtenção de prova no processo penal**. P. 29-30. No prelo.

Ao longo deste trabalho, discutiu-se sobre o controle da Inteligência Financeira e sua influência no processo criminal. Para tanto, foi necessário, inicialmente, fazer um paralelo entre a Inteligência Criminal, na qual se insere a Financeira, e a Inteligência Estatal, cujas bases teóricas são mais elaboradas e mais exploradas, haja vista a sua maior longevidade.

Desconfortavelmente, notou-se a falta de transparência na elaboração da Inteligência Estatal. Essa percepção se mostra bastante complexa na temática da inteligência, pois se trata de um conflito, em suma, entre direitos individuais e direitos coletivos. A inteligência estatal defende o seu caráter sigiloso sob o fundamento da defesa de um bem maior, que seria o bem da coletividade, o bem do Estado. Ocorre que a importância do sigilo de dados não pode ser utilizada como pretexto para ocultar arbitrariamente informações que, ao fim e ao cabo, são decisivas para fundamentar a persecução penal.

Assim, embora se note, nos dias atuais, tentativas de mitigar a falta de transparência da Inteligência Estatal, adotando maior controle sobre sua produção, percebe-se que o controle ainda é pouco efetivo. Surge, então, a questão se a Inteligência Financeira deveria ser passível de maior controle, tanto interno quanto externo? Neste trabalho, sugere-se que sim, que a inteligência necessita de controles efetivos em sua produção.

A partir da afirmação acima, então, foi apresentado o controle interno da Inteligência Financeira. Verificou-se, por intermédio de um processo instruído pelo Tribunal de Contas da União, que a Unidade de Inteligência Financeira, ao ser questionada sobre um possível abuso na produção de Relatório de Inteligência, detém um plano interno de fiscalização sobre suas atividades. Contudo, embora se reconheça a importância do mecanismo de controle interno, este não deve ser o único. Desse modo, defende-se a utilização dos mecanismos de controle externo, observando, entre outros, os princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência.

Com o exemplo do processo acima destacado, no Tribunal de Contas da União, foi possível, então, iniciar a temática do controle externo da Inteligência Financeira. Isso porque, ao final do processo citado, o Ministro relator proferiu decisão recomendando à Secex (Secretaria de Finanças do TCU), responsável pela temática na Corte de Controle, que adotasse estudos e sugestões a serem implementadas na fiscalização feita pelo próprio TCU frente à Unidade de Inteligência Financeira. Contudo, neste tópico, destacou-se: (i) que a decisão do TCU não trouxe nenhuma efetividade na prática, uma vez que a sugestão do Ministro Bruno Dantas ainda está em debate interno, de acordo com pesquisas feitas

diretamente ao órgão; e (ii) que o TCU não deve ser o único ator com a responsabilidade de fiscalizar o processo da Inteligência, embora compreenda-se a importância do órgão.

Inferese, desse modo, que, em um Estado Democrático, o controle das instituições se mostra fundamental, e esse controle necessita de grande efetividade, mesmo que a instituição seja responsável pela atividade de Inteligência. Nesse sentido, o Poder Judiciário aparece como um grande exemplo enquanto responsável pelo controle externo da Inteligência Financeira.

Ocorre que, para a efetividade do controle externo feito pelo Poder Judiciário, questionou-se o uso, pelo Ministério Público, do Relatório de Inteligência Financeira (RIF) como cerne para oferecimento da denúncia. A provocação foi realizada no sentido de indagar se um indivíduo acusado de movimentações suspeitas apontadas em Relatório de Inteligência produzido pela UIF teria condições satisfatórias de se defender, de acordo com os princípios da ampla defesa e do contraditório, apenas a partir do que fora apresentado pelo relatório, o qual subsidiou, em grande medida, a denúncia. Tal questionamento se deu, pois se verificou, exaustivamente, que as inteligências são produzidas a partir de bases volumosas de dados e que são completamente passíveis de falibilidade de análise por parte dos agentes humanos e por parte dos *softwares* implementados em computadores que analisam *big data*. Isso ocorre devido à complexidade informacional do mundo atual, obrigando a todos a criar desvios e atalhos cognitivos simplificadores, garantindo a capacidade de lidar com ambientes complexos, de forma mais eficiente possível. Esses mecanismos automáticos podem levar ao processamento de determinadas informações, tanto pelos humanos quanto pelos computadores, de forma enviesada, produzindo erros de avaliação e resultado em decisões impróprias para lidar satisfatoriamente com o contexto. O Relatório de Inteligência Financeira é exatamente elaborado nesses moldes, o que sugere, portanto, a possibilidade de análises frágeis e equivocadas.

Dessa forma, este trabalho concluiu que a defesa do acusado, quando apenas detém o Relatório de Inteligência como documento a ser questionado frente à denúncia, não goza da sua garantia constitucional da ampla defesa e do contraditório, garantias que dão substrato ao devido processo legal.

O acusado necessita ter acesso a todos os dados colhidos, armazenados e tratados pela agência de inteligência a fim de que possa usufruir da cadeia de custódia que elaborou o Relatório da Inteligência. Só assim seria possível mitigar, em certa medida, a possibilidade de

colocar o suspeito a mercê de uma análise subjetiva e extremamente falível por parte da inteligência.

Portanto, as sugestões trazidas para um efetivo controle externo da inteligência financeira, além do Tribunal de Contas da União, baseiam-se na atuação do Poder Judiciário. Como exemplo, o professor Juger Wolter sugere a criação de novas figuras a fim de dar maior segurança na transferência de dados os quais poderão servir para munir uma persecução penal. Dentre as figuras sugeridas revela a do “juiz da transferência de dados”, um oficial de proteção de dados com a qualidade de juiz.

O Professor Ademar Borges, por sua vez, sugere a possibilidade de amplo acesso às informações produzidas pela Unidade de Inteligência Financeira, a fim de que seja concedidos a ampla defesa e o contraditório para aquele investigado. Nesse sentido, seria dada a oportunidade, dentro do próprio processo judicial, de se fazer o controle externo da produção de inteligência financeira, ou seja, a defesa, com acesso a todas as informações, teria a possibilidade de buscar falhas na inteligência financeira. Entretanto, para que essa sugestão seja implementada com efetividade, necessário se faz a adoção de medidas pelos magistrados, no sentido de compreender a falibilidade da inteligência e a importância da cadeia de custódia na produção dos relatórios de inteligência financeira.

Este trabalho, portanto, compreende que a inteligência financeira necessita de efetivo controle interno e externo, pois se trata de pilar fundamental em um Estado Democrático de Direito. No que tange ao controle externo, sugere-se, como uma ferramenta potencialmente efetiva, a designação do Poder Judiciário para tal responsabilidade. Contudo, para que esse Poder consiga controlar a inteligência financeira de maneira íntegra, reconhece-se a necessidade de se respeitar todos os princípios que delineiam o processo criminal e, principalmente, o direito à ampla defesa e ao amplo contraditório. Para isso, este trabalho conclui: (i) que o Poder Judiciário precisa ter em vista a falibilidade do órgão de inteligência financeira, o que não significa o desprezo por esse, mas sim a adoção de cautela necessária para utilizar as análises de inteligência no processo penal, pois, caso contrário, haverá sérios riscos de violação a Direitos Fundamentais; (ii) que uma das cautelas a ser adotada pelo Poder Judiciário é justamente respeitar o direito de defesa em todos os momentos oportunos, compreendendo, nos casos em que haja Relatórios de Inteligência, a concessão ao suspeito de toda a cadeia de custódia da prova elaborada pela agência de

inteligência, considerando que ela é responsável por recolher, armazenar, tratar e transferir os dados.

Referências

BECHARA, Fábio Ramazzini; SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Ministério Público e a estratégia de investigação no caso Lava Jato: legalidade e eficácia probatória da informação de inteligência financeira.** In: (coord.) AMBOS, Kai; ZILLI, Marcos; MENDES, Paulo de Sousa. **Corrupção - ensaios sobre a Operação Lava Jato.** São Paulo: Marcial Pons; CEDPAL, 2019

BOLLIER, David. **The promise and peril of big data.** Washington: Aspen Institute.

BORGES, Ademar. **O relatório de inteligência financeira como meio de obtenção de prova no processo penal.** No prelo.

BOYD, Danah; CRAWFORD, Kate. **Critical question for big data.** Cambridge: Routledge.

BRASIL. Ministério da Economia. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/prevencao-lavagem-dinheiro/inteligencia-financeira>> Acesso em: novembro de 2020.

CEPIK, Marco A. C.; AMBROS, Christiano C.. **Explicando falhas de inteligência governamental: fatores histórico-institucionais, cognitivos e políticos.** *Varia hist.*, Belo Horizonte, v. 28, n. 47

CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003

COMPLOIER, Mylene. **O papel da atividade de inteligência financeira na prevenção e repressão aos crimes praticados por organizações criminosas.** Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019

ESPUNY, Herbert Gonçalves. **Combate à Fraude com Atividades de Inteligência. Case Operação Esqueleto.** ABSEG – Associação Brasileira de Profissionais de Segurança – ABSEG. Publicado em 2012.

Financial Intelligence Units: an Overview - Washington, D.C.: International Monetary Fund, Legal Dept., Monetary and Financial Systems Dept.: World Bank, Financial Market Integrity Div., Washington, USA, 2004

GOMES, Elisabeth; BRAGA, Fabiane. **Inteligência Competitiva: como transformar informação em um negócio lucrativo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

GONÇALVES, Joanisval Brito. ***Sed quis custodiet ipso custodes?*** O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá. 2008, p. 837. Tese (Doutorado em relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://bdtd.bce.unb.br/>> Acesso em novembro de 2020

HANNAH, Greg; O'BRIEN, Kevin; RATHMELL, Andrew. **Technical Report: Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform.** United Kingdom's Security Sector advisory Team, RAND Europe, Cambridge, 2005

HEUER, Richard J. **The psychology of intelligence analysis.** Washington: Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency, 1999

JORDÁN, Javier. **Introducción al análisis de inteligencia**. 2011. In CEPIK, Marco A. C.; AMBROS, Christiano C.. **Explicando falhas de inteligência governamental: fatores histórico-institucionais, cognitivos e políticos**. *Varia hist.*, Belo Horizonte, v. 28, n. 47, p. 79-99, junho, 2012

KHALED JR., Salah H. **A busca da verdade no processo penal. Para além da ambição inquisitorial**. São Paulo: Atlas, 2013

KIST, Dario José. **Prova Digital no Processo Penal**. Leme/SP: JH Mizumo, 2019

LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 15. ed. São Paulo, Saraiva, 2018

LOPES JR, Lopes; ROSA, Alexandre. **A importância da cadeia de custódia para preservar a prova penal**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jan-16/limite-penal-importancia-cadeia-custodia-prova-penal> Acesso em novembro de 2020.

LOWENTHAL, Mark. **Intelligence: from secrets to policy**. 3. ed. Washington-DC: QC Press, 2006

MENDES, Laura Schertel Ferreira. **Habeas data e autodeterminação informativa**. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, v. 12, n. 39, 2019

MINGARDI, Guaracy. **O trabalho da Inteligência no controle do Crime Organizado**. *Estud. av.*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 51-69, Dezembro 2007.

PRADO, Geraldo. **Ainda sobre a “quebra da cadeia de custódia das provas**. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, ano 22, n. 262, set./2014

PRADO, PRADO, Geraldo. **Prova penal e sistema de controles epistêmicos: a quebra da cadeia de custódia das provas obtidas por métodos ocultos**. São Paulo: Marcial Pons, 2014b, p. 86

Richelson. Jeffrey T. **A Century of spies: spies Intelligence in the Twentieth Century**. New York: Oxford University Press, 1995

SANTOS, Célio Jacinto dos. **Investigação Criminal e Inteligência: qual a relação?** *Revista Brasileira de Ciências policiais*, Brasília, v. 2, n. 1, jan-jun/2011

SIDI,Ricardo; LOPES, Anderson Bezerra (orgs). **Temas atuais da investigação preliminar no processo penal**. Belo Horizonte: Editora D'palácio, 2018

SIMS, Jennifer. **What is intelligence? Information for decision makers**. In: GODSON, Roy; SCHMITT, G; MAY, E. (Ed.). **Us intelligence at the crossroads: agendas for reform**. Nova York: Brassey's, 1995.

VILARES, Fernanda Regina. **Ação controlada: limites para as operações policiais**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017

WOLTER, Jurgen. **O inviolável e o intocável no direito processual penal: reflexões sobre dignidade da pessoa humana, proibições de prova, proteção de dados (e separação informacional de poderes) diante da persecução penal**. São Paulo: Marcial Pons

VOGEL, Benjamin; MAILLART, Jean-Baptiste. **National and International Anti-Money Laundering Law. Developing the architecture of criminal justice, regulation and data protection**. Intersentia: Cambridge. 2020