

## **Parecer 579/2019-BCB/PGBC**

Parecer que analisa proposta de medida provisória sobre a transformação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) na Unidade de Inteligência Financeira (UIF), vinculada administrativamente ao Banco Central do Brasil.

**Chiarely Moura de Oliveira**

Procuradora-Chefe do Banco Central

**Cassiomar Garcia Silva**

Procurador do Banco Central

**Leonardo de Oliveira Gonçalves**

Subprocurador-Geral do Banco Central

**Nelson Alves de Aguiar Júnior**

Subprocurador-Geral do Banco Central

**Marcel Mascarenhas dos Santos**

Procurador-Geral Adjunto do Banco Central

**Cristiano Cozer**

Procurador-Geral do Banco Central

Parecer Jurídico 579/2019-BCB/PGBC  
S/Proc

Brasília, 14 de agosto de 2019.

Ementa: Câmaras de Consultoria Monetária, Internacional e Penal (CC2PG) e de Consultoria Administrativa (CC3PG). Núcleo Estratégico de Consultoria em Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro, ao Financiamento do Terrorismo e à Corrupção (NUPLA). Procuradoria Especializada de Consultoria Administrativa (PRADM) Consultorias penal e administrativa. Análise de minuta de medida provisória que transforma o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) na Unidade de Inteligência Financeira (UIF), vinculada administrativamente ao Banco Central do Brasil, e dá outras providências. Reestruturação do órgão responsável pela produção e gestão de informações de inteligência financeira em matéria de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa. Proposta de medida legislativa que não encontra óbice constitucional, bem como se encontra aderente às recomendações emanadas do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafi). Documento preparatório sujeito a restrição temporária de acesso (Portaria nº 100.620, de 13 de dezembro de 2018).

Senhores Subprocuradores-Gerais,

### ASSUNTO

Trata-se de análise de minuta de Medida Provisória (MP) que dispõe sobre a transformação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) na Unidade de Inteligência Financeira (UIF), vinculada administrativamente ao Banco Central do Brasil, e dá outras providências.

2. A proposta de normativo em apreço visa a transferir, para a estrutura do Banco Central do Brasil (BCB), o órgão atualmente responsável pela coleta, processamento e retransmissão às autoridades competentes das informações de inteligência financeira concernentes à prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa.

3. A proposta de MP ainda define a estrutura organizacional da UIF e as suas atribuições, prevê o Presidente do BCB como autoridade competente para indicar ao Presidente da República o Presidente da UIF, bem como designar os demais integrantes do Conselho Deliberativo do órgão, disciplina a alçada da Diretoria Colegiada desta Autarquia, dispõe sobre procedimentos, prevê a transferência para esta Autarquia dos cargos em comissão, funções comissionadas e servidores, militares e empregados que atualmente se encontram à disposição do Coaf, para a finalidade exclusiva de prover o cargo de Presidente da UIF e a estrutura do Quadro Técnico-Administrativo da UIF e revoga dispositivos da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

4. É a síntese do necessário. Passamos à análise jurídica da questão.

## APRECIÇÃO

5. Cabe ressaltar, de início, que a análise jurídica é etapa prévia e necessária ao encaminhamento de propostas de atos normativos à Casa Civil da Presidência da República, consoante dispõe o art. 30 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.

6. O objeto da análise jurídica, segundo consta do art. 31 do referido Decreto, é a seguir discriminado:

*“Art. 31. A análise contida no parecer jurídico abrangerá:*

*I - os dispositivos constitucionais ou legais nos quais está fundada a validade do ato normativo proposto;*

*II - as consequências jurídicas dos principais pontos da proposta de ato normativo;*

*III - as controvérsias jurídicas que envolvam a matéria; e*

*IV - a conclusão a respeito da constitucionalidade, da legalidade e do atendimento à técnica legislativa.”*

7. Ademais, destaque-se que não compete a esta Procuradoria-Geral se manifestar sobre o mérito do assunto, cabendo-lhe, tão-somente, examinar a juridicidade da proposta de medida provisória.

8. Feito esse intróito, é importante reconhecer que o objeto da proposição é formalmente constitucional, uma vez que não dispõe sobre matérias previstas no art. 62, § 1º, da Constituição Federal de 1988, *verbis*:

*“Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.*

*§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:*

*I – relativa a:*

*a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;*

*b) direito penal, processual penal e processual civil;*

*c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;*

*d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º*

*II – que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;*

*III – reservada a lei complementar;*

*IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.”*

9. Registre-se, por oportuno, que a proposição cuida de transformação de órgão da administração pública destinado à realização de inteligência financeira em qualquer ramo da atividade econômica, bem como de organização de cargos e funções no âmbito do Poder Executivo Federal. Portanto, não abrange a regulação do Sistema Financeiro Nacional, tampouco matérias que devem ser disciplinadas mediante Lei Complementar.

10. Ademais, observa-se que o assunto é de iniciativa privativa do Presidente da República, a teor do que dispõem o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, e o art. 84, inciso XXVI, da Carta Magna, *verbis*:

*“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

*II - disponham sobre:*

(...)

*e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;*

(...)

*Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:*

(...)

*XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;”*

11. Logo, é admissível a submissão da proposta de MP em apreço ao Presidente da República, na forma em que se apresenta.

12. Compulsando os termos da minuta de MP, depreende-se que não veicula disposição contrária a norma ou princípio constitucional. Com efeito, as consequências jurídicas decorrentes da proposta de MP não destoam do arcabouço jurídico geral, notadamente as normas que disciplinam órgãos, cargos e funções na administração direta e autárquica.

13. No tocante aos cargos em comissão e funções comissionadas que vierem a ser transferidos para o BCB, nos moldes do art. 7º da proposta de MP, ressalte-se que a indicação das pessoas que irão ocupá-los deve também observar o disposto no Decreto nº 9.916, de 18 de julho de 2019, e no Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019, segundo os quais:

**Decreto nº 9.916, de 2019:**

*“Art. 1º Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão observar, para os atos de nomeação ou de designação de quaisquer cargos em comissão ou funções de confiança, a partir de 1º de agosto de 2019, os critérios gerais para ocupação de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS ou de Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE dispostos no art. 2º do Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019.*

*§ 1º Os ocupantes dos cargos em comissão e das funções de confiança a que se refere o caput deverão observar o disposto no parágrafo único do art. 2º do Decreto nº 9.727, de 2019.”*

**Decreto nº 9.727, de 2019:**

*“Art. 2º São critérios gerais para a ocupação de DAS ou de FCPE:*

*I - idoneidade moral e reputação ilibada;*

*II - perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo ou a função para o qual tenha sido indicado; e*

*III - não enquadramento nas hipóteses de inelegibilidade previstas no inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 .*

*Parágrafo único. Os ocupantes de DAS ou de FCPE deverão informar prontamente a superveniência da restrição de que trata o inciso III do caput à autoridade responsável por sua nomeação ou designação.”*

14. Não há, por fim, controvérsias jurídicas que envolvam a proposta de MP para transformar o Coaf na UIF, apresentando assim, compatibilidade vertical com a Constituição e horizontal com as demais normas do ordenamento nacional, e observando, ainda, adequada técnica legislativa, uma vez que contempla os parâmetros previstos na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no Decreto nº 9.191, de 2017.

15. Deve-se registrar, também, que a medida proposta é aderente à Recomendação 29 emanada do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafi), que dispõe o seguinte:

*“Os países deveriam estabelecer uma unidade de inteligência financeira (UIF) que sirva como um centro nacional de recebimento e análise de: (a) comunicações de operações suspeitas; e (b) outras informações relevantes sobre lavagem de dinheiro, crimes antecedentes e financiamento do terrorismo, e de disseminação dos resultados de tal análise. A UIF deveria ser capaz de obter informações adicionais das entidades comunicantes e ter acesso rápido a informações financeiras, administrativas e de investigação que necessite para desempenhar suas funções adequadamente.”*

16. Nos parágrafos 8 a 12 da nota interpretativa referente à aludida Recomendação 29, o Gafi deixa claro que:

#### E. INDEPENDÊNCIA OPERACIONAL

8. A UIF deverá ser operacionalmente independente e autônoma, o que significa que a UIF deverá ter autoridade e capacidade de desenvolver suas funções livremente, inclusive tomar por conta própria a decisão de analisar, solicitar e/ou disseminar informações específicas. Em todos os casos, isso significa que a UIF tem o direito independente de encaminhar ou disseminar informações para autoridades competentes.

9. As UIFs poderão ser estabelecidas como parte de uma autoridade competente já existente. Quando a UIF se localizar dentro da estrutura de outra autoridade, as funções centrais da UIF deveriam ser distintas daquelas da outra autoridade.

10. A UIF deverá receber recursos financeiros, humanos e técnicos adequados, de forma a assegurar sua autonomia e independência e permitir que a UIF possa cumprir de forma eficaz suas responsabilidades. Os países deveriam possuir processos para garantir que os funcionários da UIF tenham altos padrões profissionais, inclusive padrões de confidencialidade, além de serem idôneos e aptos.

11. A UIF também deverá ser capaz de fazer acordos ou se envolver de forma independente com outras autoridades competentes domésticas ou homólogas estrangeiras na troca de informações.

#### F. INFLUÊNCIA OU INTERFERÊNCIA INDEVIDA

12. A UIF deverá ser capaz de obter e empregar os recursos necessários para desenvolver suas funções, de forma individual ou rotineira, livre de qualquer influência ou interferência política, governamental ou industrial indevida, que possa comprometer sua independência operacional.”

17. Como se vê, o Gafi não estipula o modelo de unidade de inteligência financeira a ser adotado pelos países associados, qual seja, se administrativo, policial-judiciário, promotorial ou judicial, ou híbrido, não indicando, tampouco, a localização da unidade na estrutura estatal, de modo que não há empecilho a que se proceda à alteração pretendida na aludida proposta de medida provisória.

18. Registre-se que tal modelo de unidade de inteligência financeira vinculada a um banco central já é adotado em pelo menos quatorze países, conforme registro constante do Relatório de

Atividades do Coaf do ano de 2005, podendo ser citados, exemplificativamente, a Itália, a Armênia, a Malásia e o Sri Lanka.

19. Ademais, deve-se pontuar que a transferência ao BCB da unidade de inteligência financeira, que ora está localizada na estrutura do Ministério da Economia, não implicará mudança em sua atual competência prevista na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que ficam preservadas ainda que passe a ser vinculada a esta autarquia, conforme expresso no art. 3º, parágrafo único, do texto da minuta de MP.

20. Sobre esse ponto, agregue-se, inclusive, que apesar de passar a ser vinculada ao BCB, a unidade de inteligência financeira continuará com estrutura organizacional própria, de modo que suas atribuições não poderão ser exercidas diretamente pela autarquia, valendo isso dizer que contará com independência de atuação no seu âmbito de competência, o que reforça ainda mais o entendimento de que a mudança proposta é perfeitamente aderente à recomendação do Gafi antes citada.

21. Por fim, ressalte-se que a minuta de exposição de motivos bem evidencia o cumprimento dos requisitos de relevância e urgência de que trata o art. 62 da Constituição, de modo a autorizar a veiculação da proposta sob a forma de medida provisória, cabendo ressaltar, de todo modo, que a avaliação final quanto ao instrumento normativo mais adequado é do Presidente da República.

## CONCLUSÃO

22. À vista do exposto, conclui-se pela constitucionalidade e respeito à técnica legislativa da proposta de MP ora examinada, razão pela qual opinamos pela sua aprovação.

23. Por fim, por se tratar de matéria afeta não somente ao BCB, mas também ao Ministério da Economia, estrutura à qual está hoje vinculado o COAF, a exposição de motivos deverá ser assinada em conjunto pelo Presidente do BCB e pelo Ministro de Estado da Economia. Além disso, de acordo com o art. 30 do Decreto nº 9.191, de 2017, deverão acompanhar a medida os pareceres de mérito e jurídicos desta autarquia e do Ministério da Economia. Encontram-se presentes os documentos do BCB que devem acompanhar o ato, os quais atendem aos critérios estabelecidos no referido Decreto.

24. Em virtude da provisoriedade do assunto, que pende de decisões no Poder Executivo e, em última instância, do Presidente da República, esta manifestação fica sujeita a restrição de acesso por se tratar de documento preparatório, cujo acesso pode ser assegurado com a divulgação do projeto ora examinado (art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e art. 20 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012). Obviamente, essa restrição de acesso não se aplica às instâncias governamentais responsáveis pelas etapas remanescentes do processo de discussão e encaminhamento da proposição legislativa.

À consideração de Vossa Senhoria.

**CHIARELLY MOURA DE OLIVEIRA**

Procuradora-Chefe do Banco Central  
Procuradoria Especializada de Consultoria Administrativa (PRADM)  
OAB/DF 60.743

**CASSIOMAR GARCIA SILVA**

Procurador do Banco Central  
Núcleo Estratégico de Consultoria em Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro, ao Financiamento do Terrorismo e à  
Corrupção (NUPLA)  
OAB/DF 10.027

Aprovamos.  
Ao Procurador-Geral Adjunto.

**LEONARDO DE OLIVEIRA GONÇALVES**

Subprocurador-Geral do Banco Central  
Câmara de Consultoria Administrativa (CC3PG)  
OAB/DF 60.750

**NELSON ALVES DE AGUIAR JÚNIOR**

Subprocurador-Geral do Banco Central  
Câmara de Consultoria Monetária, Internacional e Penal (CC2PG)  
OAB/DF 15.946

Aprovo.

Ao senhor Procurador-Geral, tendo em vista o disposto no art. 9º, inciso I, da Ordem de Serviço nº 4.747, de 19 de abril de 2012.

**MARCEL MASCARENHAS DOS SANTOS**

Procurador-Geral Adjunto do Banco Central  
Seção de Consultoria e Representação Extrajudicial (PGA-1)  
OAB/DF 31.580

(Segue despacho.)

Aprovo.

Ao senhor Presidente.

**CRISTIANO COZER**

Procurador-Geral do Banco Central  
OAB/DF 16.400