

EMENDA N° - CMMPV
(à MPV nº 1.158, de 2023)

Promovam-se as seguintes alterações na Medida Provisória nº 1.158, de 12 de janeiro de 2023:

- a) Em seu art. 3º, supressão das alterações efetuadas nos arts. 2º, 4º, 5º, 6º, 8º e 9º da Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020;
- b) Supressão de seus arts. 4º a 9º;
- c) Supressão do inciso I de seu art. 10;
- d) Substituição, em sua ementa, da expressão “a vinculação administrativa do Conselho de Controle de Atividades Financeiras ao Ministério da Fazenda” por “as competências do Conselho de Controle de Atividades Financeiras”.

JUSTIFICAÇÃO

A Medida Provisória (MPV) nº 1.158, de 2023, entre outras disposições, promove a revinculação administrativa do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) ao Ministério da Fazenda. Atualmente, o Conselho encontra-se vinculado ao Banco Central do Brasil.

A presente emenda se destina a suprimir da MPV os artigos que realizam tal mudança na estrutura do Poder Executivo, pelas razões que a seguir expomos.

A literatura especializada costuma identificar três modelos puros de unidade de inteligência financeira (UIF), dos quais podem derivar modelos híbridos. São eles o administrativo, o policial e o judicial. O Brasil adota o modelo administrativo, aquele no qual a UIF se situa na estrutura do Poder Executivo, mas não atrelada a órgãos de segurança pública ou persecução penal.

Originalmente, o Coaf esteve vinculado ao Ministério da Fazenda, passando, em 2019, por breve período, à estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública, e, posteriormente, à do Banco Central. Com a edição da MPV nº 1.158, de 2023, voltou à estrutura do Ministério da

SF/23570.85288-05

Fazenda.

Entre as vantagens da constituição da UIF sob o modelo administrativo, são apontadas: (i) atuação como intermediário entre as entidades que fornecem as informações e os órgãos policiais e de acusação, o que tem o potencial de aumentar a confiança na UIF; (ii) maior facilidade na troca de informações com UIFs de outros países; (iii) acesso aos recursos e à expertise dos órgãos do Poder Executivo ao qual se vinculam.

Já entre as desvantagens do modelo, estão: (i) maior risco de influência indevida em sua atuação, proporcionado por uma supervisão direta por parte de autoridades políticas; (ii) maior possibilidade de atrasos na adoção de medidas de aplicação da lei penal, comparado ao modelo policial; (iii) em alguns casos, a depender do arcabouço legal do país, competências mais restritas para reunir evidências, quando comparadas às que seguem os modelos policial ou judicial¹.

Seja vinculado ao Banco Central, seja ao Ministério da Fazenda, o Coaf enquadra-se no modelo administrativo. Entretanto, entendemos ser muitíssimo maior o risco de ingerência política em suas atividades, no caso da vinculação ao Ministério da Fazenda.

É certo que, segundo a lei, o Coaf dispõe de autonomia técnica e operacional. Contudo, o bom desempenho de suas funções pode ser comprometido por ingerências do órgão ou ente ao qual ele se vincula, já que ao titular deste compete: (i) a escolha do Presidente e membros do Coaf; (ii) a aprovação do regimento interno do Conselho; (iii) a disciplina do processo administrativo sancionador no âmbito do Coaf; (iv) o oferecimento dos meios materiais necessários ao funcionamento do órgão. Quando o Coaf integrou a estrutura do Banco Central, a primeira dessas competências era exercida pelo Presidente da autarquia e as demais pela sua Diretoria. A partir de 12 de janeiro de 2023, tais atribuições passaram a ser do Ministro da Fazenda.

Ora, tanto o Ministro da Fazenda quanto os diretores do Banco Central são indicados e nomeados pelo Presidente da República. As indicações para a diretoria do Banco Central, porém, devem passar por prévia aprovação do Senado Federal (art. 52, III, d, da Constituição Federal) e os diretores da entidade gozam de mandato (art. 4º da Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021). Diferentemente, o Ministro da Fazenda é de livre nomeação e exoneração pelo Presidente da República. Ademais, o Banco Central constitui *autarquia de natureza especial caracterizada pela ausência de vinculação a Ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica, pela*

¹ MARCUS, Abigail J. *Financial Intelligence Units (FIUs): effective institutional design, mandate and powers*. Berlin: Transparency International, 2019.

autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira (art. 6º da mesma Lei Complementar).

Como visto, o espaço de discricionariedade do Presidente da República na nomeação e exoneração das autoridades que podem influenciar a atuação do Coaf é bem mais limitado na hipótese de manutenção do Conselho na estrutura do Banco Central. E, como essa autarquia não se vincula a Ministério nem está sujeita a tutela, sendo dotada de autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira, não há espaço para que potenciais interferências políticas possam manietar o Banco Central, com o objetivo mediato de interferir no funcionamento do Coaf.

Na experiência internacional, encontramos diversos exemplos de UIFs vinculadas à estrutura do Banco Central ou órgão incumbido de fiscalizar as instituições financeiras. Assim ocorre na Itália, no Uruguai, no Peru e na Coreia do Sul.

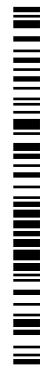
Pelo fato de o Coaf gerir informações tão sensíveis, o risco de o órgão ser usado politicamente não pode ser subestimado. É conhecida de todos a história do caseiro Francenildo Costa, que teve o seu sigilo bancário violado em 2006 por agentes do Poder Executivo, para descredibilizar seu depoimento à CPI dos Bingos. A Procuradoria-Geral da República ofereceu denúncia ao Supremo Tribunal Federal (STF) contra Antônio Palocci e Jorge Mattoso, respectivamente Ministro da Fazenda e Presidente da Caixa Econômica Federal à época dos fatos. Infelizmente, deixou-se de fazer justiça, já que a denúncia contra Palocci, em votação apertada (5 a 4), não foi recebida pelo STF.

Além de todas as razões acima apontadas, cabe registrar que a Exposição de Motivos da MPV sequer logra descrever a contento quais seriam a relevância e a urgência a justificarem a alteração promovida.

São essas, em suma, as razões que nos levam a apresentar esta emenda. Contamos com o apoio de nossos Pares para a sua aprovação.

Sala da Comissão,

Senador SÉRGIO MORO



SF/23570.85288-05