

# Suborno Transnacional

O papel das agências governamentais e dos  
profissionais privados na sua detecção e  
responsabilização



**CGU**

Controladoria-Geral da União



## Sumário

1. Introdução: origem histórica, conceito, convenções e legislação brasileira ..	3
1.1 As Convenções Internacionais .....	5
1.2 O combate ao suborno transnacional no Brasil.....	6
1.3 Sanções da Lei Anticorrupção.....	7
1.4 Competências da Controladoria-Geral da União (CGU).....	8
1.5 Combate ao suborno transnacional na América Latina .....	9
2. Suborno Transnacional e Autoridades tributárias .....	11
2.1 Breve histórico.....	11
2.2 O papel das autoridades fiscais .....	11
2.3 A prática da detecção de suborno transnacional .....	13
2.4 Aprofundamento.....	15
3. Unidades de inteligência financeira .....	16
3.1. A experiência internacional das Unidades de Inteligência Financeira (UIF) na detecção e no combate ao suborno transnacional .....	16
3.2. COAF - Unidade de Inteligência Financeira Brasileira.....	20
3.3. O papel do COAF na detecção e no combate ao suborno transnacional .....	21
3.4. Conclusão.....	22
3.5. Referências .....	22
4. Representações Brasileiras no Exterior .....	24
4.1. O papel das representações no exterior na detecção e no combate ao suborno transnacional:.....	24
4.2. Denúncia de alegações de suborno transnacional:.....	25
4.3. O canal de denúncias Fala.BR e as medidas de proteção aos denunciantes.....	26
5. Crédito à Exportação e Assistência para o Desenvolvimento .....	28
5.1. O papel das Agências de Crédito para Exportação na detecção e no combate ao suborno transnacional:.....	28
5.2. O papel dos provedores oficiais de assistência para o desenvolvimento na detecção e no combate ao suborno transnacional:.....	30
5.3. O dever de comunicar para a autoridade competente para a apuração o lícito de suborno .....	31
6. Autoridades de defesa da concorrência .....	33
6.1 Pontos de atenção em contratações públicas .....	34

7. Suborno Transnacional e consultores especializados (advogados e contadores).....	36
7.1 Advogados e contadores na qualidade de “gatekeepers” .....	36
7.1.1. Auditores (contador externo) e Contadores (internos) .....	37
7.1.2. Advogados.....	41

## **1. Introdução: origem histórica, conceito, convenções e legislação brasileira**

A corrupção é um dos maiores problemas que assolam a sociedade. A corrupção afeta diretamente o livre mercado e concorrência, agrava as diferenças sociais e reduz os investimentos públicos na saúde, na educação, em infraestrutura, segurança, habitação, ampliando a exclusão social e a desigualdade econômica.

Assim, o fenômeno da corrupção representa uma ameaça para o Estado de Direito e para a sociedade democrática, pois atinge a representação popular e os direitos fundamentais. Neste último aspecto, a própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, menciona em seu Preâmbulo uma relação de causa e efeito entre a ignorância, o esquecimento e o desprezo dos direitos do homem, e a corrupção dos governos. A corrupção atinge direitos econômicos e sociais, dá lugar a tratamento discriminador e desigual e é fonte de apropriação indevida de bens e do surgimento de monopólios que suprimem ou enfraquecem a liberdade empresarial ou comercial.

Todavia, ao contrário do que se pode imaginar, o reconhecimento dos malefícios da corrupção não esteve sempre presente na sociedade.

É bem verdade, que as relações comerciais estabelecidas entre diferentes comunidades e nações foram, durante muitos anos, desenvolvidas e incrementadas a partir de um modelo de exploração de um grupo de pessoas sobre outras. Sabe-se que a estrutura comercial e política das metrópoles e colônias perdurou por séculos, tendo sido consubstanciada na imposição de um domínio entre diferentes povos.

Guardadas as devidas cautelas de olhar histórico, não se pode perder de vistas que o modelo de exploração foi por vezes impulsionado por meio da atuação da metrópole em corromper membros da sociedade dominada e, assim, lograrem maior êxito no avanço sobre aquelas localidades.

Mesmo num período pós-colonialista, especialmente ao longo do século XX, é forçoso reconhecer que a expansão comercial internacional acabou resultando no encontro de comunidades já mais desenvolvidas institucionalmente, com outras que ainda enfrentavam os desafios de estruturar minimamente as balizadas de um Estado de Direito. Exemplificando, foi o caso de empresas ou negociantes norte-americanos ou europeus buscando ampliar seu mercado junto a países latino-americanos ou africanos, então recentemente declarados independentes e que ainda vivenciavam um processo de institucionalização.

Diante dessa situação, era comum que as empresas estrangeiras encontrassem barreiras burocráticas na tentativa de ingressar em novos mercados. Tais barreiras poderiam ser desde a imposição do pagamento de impostos, com o cumprimento de regras alfandegárias ou obtenção de autorização de funcionamento. Em muitos casos, sob o argumento de necessidade de acelerar a burocracia encontrada, foi comum o pagamento de vantagens indevidas aos agentes públicos dos países estrangeiros.

A prática não só era tolerada, como vários países reconheciam a legitimidade de tal conduta. Era o caso, por exemplo, da Alemanha que até o final da década de 90, admitia que pagamentos de propina fossem passíveis de dedução do imposto de renda.

Foi apenas na década de 70 que se observou o início de um movimento de conscientização e conseqüente necessidade de combate do suborno transnacional. Em 19 de dezembro de 1977, os Estados Unidos editaram o **FCPA – Foreign Corrupt Practices Act**, a Lei Americana Anticorrupção no Exterior. Trata-se da primeira lei do mundo criada em torno do combate à corrupção transnacional e que permanece em vigência até os dias de hoje. O FCPA objetiva proibir e punir subornos transnacionais oferecidos por empresas americanas a dirigentes, oficiais e funcionários de governo estrangeiro, bem como candidatos políticos estrangeiros e partidos políticos, direta ou indireta, responsabilizando-os de forma objetiva.

### O que é suborno transnacional?

Suborno transnacional ocorre quando o cidadão de um determinado país ou agentes da empresa sediada naquele país oferecem vantagens indevidas para agentes públicos de outro país. O suborno transnacional ocorre muitas vezes com o objetivo de que empresas obtenham negócios em países estrangeiros.

⇒ **Importante:** A definição do suborno transnacional não está relacionada com seu local de ocorrência, mas sim pelas partes envolvidas. É transnacional o suborno pago para o agente público de país diferente daquele que faz a oferta.

O cerco do governo americano sobre suas empresas com atuação no exterior, acabou gerando um problema concorrencial para essas empresas, pois enquanto elas precisavam estar preocupadas com os requisitos legais do FCPA, as demais empresas (não americanas) não possuíam qualquer regramento legal em torno de subornos e demais atos de corrupção. Tal fato acabou gerando perda de competitividade das empresas americanas frente às suas concorrentes.

Nesse contexto, os EUA iniciam um processo de pressão, que ocorre durante a década de 80 e início da década de 90, junto aos diversos organismos internacionais em que possui assento no sentido de buscar impor uma mudança de cultura nos demais países.

Em decorrência desse processo, na metade da década de 90, as discussões tomam forma e se materializam por meio de **convenções internacionais**. Trataremos a seguir acerca das mais importantes.

## 1.1 As Convenções Internacionais



---

**OEA:** A Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA) contra a Corrupção, também conhecida como “Convenção Interamericana contra a Corrupção”, editada em 29/03/1996, teve a iniciativa inédita de trazer consigo, além de medidas preventivas, medidas punitivas aos atos de corrupção.

---

A Convenção da OEA foi ratificada pelo Decreto Legislativo nº 152, de 25/06/2002, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 07/10/2002.



---

**OCDE:** A Convenção da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, editada em 17/12/1997, **estipulou que o Estado participante deveria adequar sua legislação interna**

---

para que a conduta de oferecer, prometer ou entregar qualquer vantagem indevida a funcionário público estrangeiro, de forma direta ou indireta, fosse tipificada como crime.

---

A Convenção da OCDE sobre o combate à corrupção foi ratificada pelo Congresso Nacional em 15/06/2000, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 3.678, de 30/11/2000.



---

**ONU:** A Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) dispõe sobre a prevenção e o combate à corrupção, exigindo de seus signatários estrita observância ao que fora avençado no referido diploma internacional.

---

Esta Convenção também determina a responsabilização das empresas, nos âmbitos penal, administrativo e civil, por atos de corrupção de funcionários públicos, praticados por seus funcionários e/ou representantes.

---

A convenção da ONU sobre o combate à corrupção foi ratificada pelo Decreto Legislativo nº 348, de 18/05/2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31/01/2006.

Em comum, tais convenções elencam uma série de compromissos assumidos por todos os países signatários voltada para o combate à corrupção.

Conseqüentemente, os compromissos assumidos internacionalmente demandam que os países adotem novas leis, que visem tornar mais rígidas as penalidades para aqueles que praticam os atos de corrupção.

Nesse contexto, é crescente também a percepção de que não apenas os indivíduos devem ser responsabilizados, mas também as organizações que representam. Em muitos casos, o ato de corrupção não representa apenas uma atuação individualizada, mas uma verdadeira cultura corporativa de praticar negócios por meio de condutas ilícitas. Por esse motivo, decorre o

surgimento de normas específicas de responsabilização de pessoas jurídicas pela conduta de seus dirigentes, funcionários, representantes e agentes.

Sobre o tema do nosso curso, em todas as mencionadas convenções há expressa recomendação de que os países signatários incorporem legislações que reprimam o pagamento de subornos transnacionais.

## 1.2 O combate ao suborno transnacional no Brasil

A primeira medida efetiva do Brasil para o combate à suborno transnacional, foi meio da incorporação no Código Penal de dois tipos criminais específicos, dentro do Capítulo II-A, intitulado “Dos Crimes Praticados por Particular Contra a Administração Pública Estrangeira”. A Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002, incluiu a previsão dos crimes específicos de “corrupção ativa em transação comercial internacional” e de “tráfico de influência em transação comercial internacional”.

### *Crimes contra a Administração Pública Estrangeira*

#### **Corrupção ativa em transação comercial internacional**

Art. 337-B. Prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a funcionário público estrangeiro, ou a terceira pessoa, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício relacionado à transação comercial internacional:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 8 (oito) anos, e multa

Parágrafo único. A pena é aumentada de 1/3 (um terço), se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário público estrangeiro retarda ou omite o ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

#### **Tráfico de influência em transação comercial internacional**

Art. 337-C. Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, vantagem ou promessa de vantagem a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público estrangeiro no exercício de suas funções, relacionado a transação comercial internacional:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. A pena é aumentada da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada a funcionário estrangeiro.

A inserção dos novos tipos de crime foi passo fundamental para o país estar aderente aos compromissos assumidos internacionalmente. Entretanto, a responsabilização criminal tem por escopo a penalização dos indivíduos criminosos, não gerando nenhuma consequência para as empresas ou organizações em favor de quem atuaram.

Foi apenas com a edição da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que essa lacuna foi preenchida.

A Lei nº 12.846/2013, chamada de Lei da Empresa Limpa ou Lei Anticorrupção, inovou o ordenamento jurídico brasileiro ao dispor sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Esse diploma legal trouxe à lume a questão da corrupção praticada pelas empresas e organizações em desfavor da Administração Pública, alterando o foco tradicionalmente dado à corrupção como fenômeno estritamente individual.

Nesse sentido, a Lei Anticorrupção se apresenta como instrumento normativo para complementar o sistema brasileiro de combate à corrupção, ao prever a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas em âmbito administrativo e civil que cometam atos lesivos à Administração Pública nacional ou estrangeira.

Foi justamente a Lei Anticorrupção que também inseriu a previsão expressa de responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas pela prática de suborno transnacional.

### **Responsabilização de pessoas jurídicas pelo suborno transnacional**

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou **estrangeira**.

(...)

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou **estrangeira**, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou **contra os compromissos internacionais** assumidos pelo Brasil, assim definidos:  
I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

(...)

Art. 28. Esta Lei aplica-se aos atos lesivos praticados por pessoa jurídica brasileira contra a administração pública estrangeira, ainda que cometidos no exterior.

### 1.3 Sanções da Lei Anticorrupção

A Lei nº 12.846/2013, ao definir as condutas que caracterizam ato lesivo contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, também previu sanções administrativas e judiciais às empresas infratoras.

As penalidades administrativas estão previstas no seguinte dispositivo:

*Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:*

*I - **multa**, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e*

*II - **publicação extraordinária da decisão condenatória**.*

#### *Multa*

Trata-se da principal penalidade administrativa estabelecida pela LAC. Observe que o valor da multa pode variar entre 0,1% e 20% do faturamento bruto anual do ente privado, no ano anterior ao da instauração do PAR, com a

ressalva de que seu valor nunca será inferior ao valor da vantagem auferida, quando esta puder ser calculada.

#### *Publicação Extraordinária da Decisão Condenatória (PEDC)*

A publicação extraordinária da decisão condenatória (PEDC) é uma sanção administrativa independente e complementar à multa. Ela tem por objetivo dar publicidade de que determinar conduta considerar ilícita foi responsabilizada e, assim, gerar um efeito pedagógico para todas as demais pessoas jurídicas.

Para cumprir tal penalidade, a pessoa jurídica sancionada é que deverá providenciar a publicação do extrato da decisão, de maneira cumulativa, nos seguintes canais:

- ✓ em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica;
- ✓ em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público;
- ✓ em seu sítio eletrônico.

As sanções judiciais estão previstas no seguinte dispositivo:

*Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:*

*I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;*

*II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades;*

*III - dissolução compulsória da pessoa jurídica;*

*IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.*

A imposição das sanções judiciais depende de ação específica que poderá, no caso de suborno transnacional, ser proposta pelo Ministério Público ou pela Advocacia-Geral da União.

#### 1.4 Competências da Controladoria-Geral da União (CGU)

Por força da Lei nº 13.844/2019, com base no art. 1º do Anexo I ao Decreto nº 9.681/2019, a CGU é o órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR).

Nesse contexto, a Lei nº 12.846/2013, art. 8º, § 2º, c/c o Decreto nº 8.420/2015, art. 13, I e II, situou a CGU em uma posição de destaque dentro do sistema de

responsabilização administrativa anticorrupção. Com efeito, tais dispositivos previram que a CGU, no Poder Executivo Federal, possui **competência concorrente** para instaurar PAR ou para avocar os processos já instaurados, para exame de sua regularidade e correção do seu andamento.

Também no âmbito do Poder Executivo Federal, a CGU possui **competência exclusiva** para celebração dos acordos de leniência previstos pela Lei Anticorrupção.

Além disso, a LAC atribuiu à CGU **competência exclusiva** para apurar, processar e julgar os atos lesivos praticados por pessoas jurídicas brasileiras contra a administração pública estrangeira. Restou à CGU, portanto, levar a cabo a disposição constante do artigo 4 da Convenção da OCDE, que delimita a jurisdição de cada país ao território de ocorrência do delito ou ao envolvimento de nacionais na prática de atos lesivos em território estrangeiro.

As competências da CGU podem, então, ser assim sintetizadas:

Competências da CGU	
Concorrente	Exclusiva
<b>Instauração e julgamento de PAR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Avocação de processos instaurados:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. para exame de sua regularidade; ou</li> <li>ii. para lhes corrigir o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível.</li> </ul> </li> <li>• <b>Instauração, apuração e julgamento</b> de processos por atos ilícitos previstos na LAC praticados contra a administração pública estrangeira (<b>atos lesivos transnacionais</b>)</li> <li>• <b>Celebração de acordos de leniência</b></li> </ul>

### 1.5 Combate ao suborno transnacional na América Latina

A edição da Lei Anticorrupção brasileira é uma tendência que vem se observando em outros países do mundo e em especial da América Latina. Como se pode ver na lista abaixo, são diversos os países que já editaram normas específicas estabelecendo a possibilidade de responsabilizar empresas e organizações por atos de corrupção.

- Argentina: Lei 27.401, de 08/11/2017, estabelece o regime de responsabilidade penal das pessoas jurídicas por delitos contra a administração pública e suborno transnacional.
- Chile: Lei 20.393, de 02/12/2019, estabelece a responsabilidade penal das pessoas jurídicas por delitos de lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e corrupção.
- Colômbia: Lei 1.778, de 02/02/2016, estabelece a responsabilidade de pessoas jurídicas pelo suborno de servidores públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais.

- Costa Rica: Lei 9.699, de 10/06/2019, estabelece a responsabilidade de pessoas jurídica pela prática de atos de corrupção.

Tais norma possuem um traço em comum: destacam a necessidade de envolver as empresas no combate à corrupção. Parte-se da percepção que as organizações são ambiente suscetíveis à ocorrência de atos irregulares e que a punição dos indivíduos de forma isolada, pode não promover a mudança cultural ética esperada. Ao estabelecer uma responsabilidade que atinge a organização como um todo, tais normas querem fomentar a adoção de medidas de compliance, embutindo dentro delas a cultura de sempre adotar o comportamento mais correto e ético.

## 2. Suborno Transnacional e Autoridades tributárias

### 2.1 Breve histórico

Antes de 1997, com a assinatura da Convenção Antissuborno da OCDE, era surpreendentemente comum no mundo inteiro que subornos a agentes estrangeiros fossem considerados uma despesa normal dos negócios **para efeitos fiscais**. Ora, se o pagamento de suborno ou propina era uma despesa normal do negócio, nada mais “lógico” do que permitir sua dedução quando do pagamento de impostos, tal como ocorre com despesas normais. Isso ilustra como a mentalidade de que subornos, propinas e vantagens indevidas pagas a agentes estrangeiros seriam “essenciais” para o desenvolvimento normal dos negócios.

Esse paradoxo trazia evidentes problemas práticos e simbólicos no combate à corrupção. Como é que o pagamento de um suborno a um agente público nacional pode ser um crime punível com elevadas penas, mas o suborno pago a agentes públicos estrangeiros recebe incentivo fiscal estatal?

Destacamos que tal praxe de permitir dedução fiscal de subornos não era algo restrito a países com corrupção sistêmica. Como dissemos acima, isso acontecia no mundo todo, até mesmo em países com boa pontuação em índices de corrupção, tais como Alemanha e Suécia!

Felizmente, a Convenção Antissuborno conseguiu reduzir grandemente esse problema, e, hoje, a possibilidade de dedução fiscal de subornos é comumente vista como algo inaceitável.

Para fins deste capítulo, utilizaremos “autoridade fiscal” em sentido amplo, abrangendo todo e qualquer servidor público com competência para efetuar lançamento tributário ou analisar informações fiscais sigilosas de contribuintes, ainda que não detentor de cargo em comissão nem ocupante de elevada posição hierárquica.

### 2.2 O papel das autoridades fiscais

No mundo todo, as autoridades fiscais têm um importante papel no combate a todos os tipos de corrupção, inclusive a transnacional, em razão da ampla gama de informações sensíveis a que elas têm acesso. Além disso, a sonegação fiscal, que já faz parte do escopo normal do trabalho das autoridades fiscais, costuma se operar por instrumentos muito semelhantes aos da corrupção e da lavagem de dinheiro. O Brasil não é diferente.

O papel das autoridades fiscais no combate à sonegação fiscal, lavagem de dinheiro e todo tipo de corrupção (transnacional ou não) é tão importante que, num famoso caso, elas foram essenciais para a condenação criminal e prisão do mafioso americano Al Capone em 1931. Seu papel de chefe da máfia de Chicago, Illinois (Estados Unidos da América) era público e notório, bem como seu papel de mandante, ou até mesmo executor, de inúmeros assaltos, torturas e assassinatos. No entanto, nunca se conseguiu levá-lo à Justiça por tais crimes; somente a acusação por evasão fiscal prosperou.

Assim, é natural que a OCDE tenha elaborado recomendações para detecção de suborno transnacional por autoridades fiscais, diante de seu papel estratégico. Nesse sentido, as autoridades brasileiras já estão bem

posicionadas para a detecção do suborno transnacional, em razão dos instrumentos de que dispõem e da natureza da infração.

Quanto aos instrumentos, o Brasil está em linha com as melhores práticas da OCDE, no sentido de que as autoridades fiscais têm diversos poderes investigativos, tais como auditoria nos estabelecimentos dos contribuintes (investigação “on-site”); autorização para exame de quaisquer livros comerciais (Código Tributário Nacional – CTN, art. 195); poderes de requisição de documentos a autoridades públicas (CTN, art. 197), meios de compartilhamento e cruzamento de informações com outras autoridades, inclusive não fiscais (CTN, arts. 198 e 199); e competência para requerer em juízo medidas mais gravosas, tais como busca e apreensão e afastamento de sigilo bancário.

A OCDE considera que a obrigatoriedade de comunicação (ou “linha de reporte”) de irregularidades é uma das mais efetivas ferramentas de combate ao suborno transnacional. Nesse sentido, o Brasil também está alinhado às melhores práticas internacionais, pois as autoridades fiscais:

- já têm obrigação de comunicação de irregularidades detectadas durante o trabalho, seja para a chefia hierárquica (Lei nº 8.112/1990, art. 116, inciso VI, bem como em estatutos estaduais e municipais), seja aos órgãos de competência mais adequada;
- o nível de suspeita exigido para tal comunicação é relativamente baixo, o que se reflete em expressões normativas como “indícios” ou “suspeitas”; e
- nos termos do Código Tributário Nacional (CTN), o compartilhamento de informações fiscais não tem reserva de jurisdição, isto é, pode ser feito diretamente entre autoridades administrativas, sem a intervenção do Judiciário (art. 198, § 1º, inciso II, do CTN).

Outra ferramenta que auxilia as autoridades brasileiras na detecção do suborno (não só o transnacional) é a atribuição do ônus da prova em caso de negativa de dedução fiscal. No Brasil, quando uma autoridade fiscal nega uma dedução fiscal, cabe ao contribuinte o ônus de provar que a dedução é devida – por exemplo, trazendo documentos comprobatórios adicionais. Isso tem previsão nas normas de praticamente todos os tributos com algum tipo de dedução; por todos, vide o art. 66 do Decreto nº 9.580/2018 (Regulamento do Imposto de Renda).

Essa é a sistemática adotada na maioria dos países. Alguns poucos países, como a Bélgica, atribuem o ônus à autoridade fiscal (isto é, se a autoridade fiscal não consegue provar a regularidade da dedução fiscal, a dedução deve ser aprovada, sem ônus adicional para o contribuinte).

Quanto à natureza da infração, lembremo-nos de que, como vimos acima, houve uma época em que o suborno transnacional era explicitamente declarado nas informações prestadas à Fazenda pública, de modo que sua detecção era imediata. Mas com sua crescente repressão no mundo todo, sua ocorrência vem sendo disfarçada em transações legítimas, tais como contratos e notas fiscais sem a correspondente prestação de serviços, popularmente chamados “documentos frios”; lançamentos contábeis de rotina; etc. A detecção desse tipo de irregularidade oculta, de maneira geral,

já está no escopo de trabalho das autoridades fiscais brasileiras, na medida em que elas verificam a ocorrência de sonegação fiscal.

Assim, as autoridades fiscais não precisam acessar algum tipo de informação especializada para detectar o suborno transnacional; basta que analisem as mesmas informações a que já têm acesso, mas com um olhar direcionado para a detecção deste tipo de irregularidade.

### 2.3 A prática da detecção de suborno transnacional

Para treinar essa detecção, vamos descrever alguns dos mais comuns sinais indicativos (“*red flags*”, ou “bandeiras vermelhas” em inglês) da presença suborno transnacional, conforme a experiência das autoridades fiscais alemãs:

Gastos suspeitos são frequentemente encontrados nestas contas (lista 1)

- Taxas de consultoria;
- Comissões;
- Serviços de terceiros;
- Marketing;
- Patrocínio;
- Gastos com publicidade.

Notas fiscais, faturas ou entradas suspeitas frequentemente apresentam estes elementos (lista 2):

- Falta de base contratual específica para os pagamentos;
- Quantidades arredondadas ou exatas (isto é, terminam em valores exatos, tais como “15.000,00 reais”, e não “14.987,11” reais);
- Descrição inexistente ou excessivamente ampla dos serviços prestados;
- Ausência de um cabeçalho ou logotipo;
- Falta de número de fatura;
- Falta de descrição padronizada do endereço do banco ou informação da conta bancária;
- Pós ou pré-datação de faturas;
- Falta de documentos comprobatórios da operação;
- Transações incomuns ou economicamente irrazoáveis;
- Pagamentos a parceiros de negócios em países de elevados índices de corrupção

Estes esquemas são comumente usados para disfarçar subornos (nacionais ou transnacionais):

- Faturas fictícias por serviços de consultoria de empresas inexistentes ou de fachada;
- Contabilização de serviços fictícios prestados por parentes próximos do beneficiário do suborno;
- Uso de “laranjas” ou “testas-de-ferro” que prestam serviços fictícios, às vezes por contratos de emprego também fictícios;
- Emissão de múltiplas faturas pelo mesmo produto ou serviço.

Observe a relação entre os esquemas usados para disfarçar subornos (lista 3) e os indícios listados nas listas 2 e 3. Por exemplo, para disfarçar o fato de os serviços terem sido prestados pelo cônjuge do beneficiário final do suborno, pode-se utilizar uma descrição excessivamente ampla na fatura, para

dificultar sua identificação. Do mesmo modo, a natureza intelectual do trabalho de consultoria pode ser utilizada para disfarçar a falta da documentação embasadora do trabalho, tudo para ocultar o fato de que a dita “consultoria” é apenas um disfarce para o pagamento de vantagens indevidas.

Evidentemente, a lista acima não indica que toda transação ou indício dessa natureza será imediatamente irregular. Significa apenas que, conforme a prática, tais transações ou indícios têm mais chance de indicar irregularidades do que transações ou indícios não listados acima.

Chama-se a atenção especificamente para os casos de descrições excessivamente amplas da operação ou pura e simples ausência de descrição. Sabemos que, pelo dinamismo das operações comerciais, nem sempre é possível uma descrição minuciosa da operação em todos os documentos. No entanto, uma descrição excessivamente vaga é uma maneira de despistar as autoridades fiscais por não lhes dar meios para aprofundar a investigação. Por exemplo, suponhamos um lançamento contábil que indique que sua base é um contrato específico; a aquisição de um certo imóvel; ou a venda de certo mobiliário. Essas informações permitem que a autoridade fiscal, se necessário, solicite cópia daquele contrato, especificação daquele imóvel ou a identificação do mobiliário.

Por outro lado, se o lançamento diz, genericamente, tratar-se de uma “assessoria”, isso dificulta a solicitação de informações adicionais. Que tipo de assessoria? Consultoria tributária? Jurídica? Contábil? Assessoria financeira? Quem realizou essa assessoria? Uma pessoa física? Quem é ela? Quem são seus parentes? Qual sua experiência?

Num caso concreto relatado pela Alemanha, a detecção do suborno transnacional partiu de uma auditoria em uma empresa alemã. Ela providenciou para que um intermediário num país do continente africano recebesse os contratos localmente. O país não foi revelado, mas a descrição do caso dá a entender que se trata de um país com elevados índices de corrupção.

Além disso, os pagamentos para tal intermediário foram feitos em dinheiro vivo e registrados como “apoio para tomada de decisão”, uma descrição bastante suspeita por si só: como um pagamento em dinheiro vivo pode “auxiliar” alguém a “tomar uma decisão”? É quase que uma contabilização oficial de suborno.

Com base nessas informações, as autoridades fiscais alemãs procederam a uma investigação mais aprofundada da transação e detectaram um pagamento de vantagens indevidas de uma empresa alemã para um funcionário público estrangeiro do dito país africano – um típico caso de suborno transnacional!

Esse caso ilustra diversas das “*red flags*” citadas acima: (1) a presença de um intermediário; (2) pagamento em dinheiro vivo; (3) descrição suspeita da operação; (4) intermediário localizado em país de elevado índice de corrupção.

Enfim, a detecção do suborno transnacional pelas autoridades fiscais não é muito diferente da detecção do suborno comum. Mas é essencial que as autoridades fiscais procurem se atentar também à ocorrência de suborno transnacional, nem que seja pelo aproveitamento das ferramentas de que já dispõem à sua detecção. Isso pode ser feito de diversas maneiras, mas entendemos que uma das sugestões mais importantes é a **inclusão** de verificação de suborno **especificamente transnacional** em **rotinas, manuais e “check lists”** (listas de checagem), seja dos servidores diretamente envolvidos na análise de informações fiscais, seja dos supervisores responsáveis pela conferência das rotinas.

Em outras palavras, trata-se de adicionar o “olhar” do suborno transnacional ao “olhar” que as autoridades fiscais já utilizam em suas atividades de rotinas quando tratam informações fiscais, buscam sonegação fiscal, investigam contribuintes, etc. A adição desse “olhar” adicional, bem como da respectiva linha de reporte, colocará as autoridades fiscais numa posição privilegiada para combater o suborno transnacional.

#### 2.4 Aprofundamento

Recomendamos a leitura do *Manual de Sensibilização dos Inspectores Tributários para o Fenómeno da Corrupção*, elaborado pela própria OCDE e traduzido para o português pela Autoridade Aduaneira e Tributária de Portugal: [https://www.oecd.org/tax/crime/BRIBERY-AND-CORRUPTION-AWARENESS-HANDBOOK\\_Portuguese.pdf](https://www.oecd.org/tax/crime/BRIBERY-AND-CORRUPTION-AWARENESS-HANDBOOK_Portuguese.pdf). A tradução não é oficial, no sentido de que não foi realizada pela própria OCDE, mas ela nos parece ter elevada qualidade.

Como o nome diz, o manual é destinado a auxiliar as autoridades fiscais a detectar o suborno em geral, não só o transnacional. No entanto, como dissemos neste capítulo, a detecção do suborno transnacional por autoridades fiscais não difere muito daquela do suborno restrito ao território nacional. Desse modo, recomendamos que aproveitem a existência de uma tradução integral para o português de um material de alta qualidade e o utilizem no seu trabalho. É uma maneira de você fazer a sua parte na luta contra a corrupção!

### 3. Unidades de inteligência financeira

#### 3.1. A experiência internacional das Unidades de Inteligência Financeira (UIF) na detecção e no combate ao suborno transnacional

O Grupo de Trabalho da OCDE sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais (WGB) realizou um estudo, em 2017, sobre o papel das UIFs na detecção e combate ao suborno transnacional. Neste estudo, constatou-se que apenas 6 dos 263 esquemas de suborno analisados tiveram origem em Relatórios de Transações Suspeitas (STRs) de UIFs envolvendo lavagem de dinheiro com base em suborno estrangeiro.

Em que pese esta constatação, alguns exemplos positivos, que foram objeto de verificação neste mesmo estudo, podem ser destacados. Na Suíça, em 2016, 60% dos processos judiciais iniciados por atos de suborno de funcionários públicos estrangeiros foram abertos com base em um relatório da UIF; na França, a *TRACFIN* (UIF da França) recebeu elogios do WGB no que diz respeito a descoberta de casos de suborno estrangeiro; na Argentina, a UIF contribuiu recentemente para a detecção de um caso de suborno estrangeiro como resultado de treinamento intensivo e iniciativas de conscientização no setor privado relacionadas à detecção de corrupção e suborno; na Noruega, uma investigação recente de suborno estrangeiro foi iniciada por um relatório da UIF.

Nesse sentido, o WGB solicitou à maioria dos membros da Convenção Antissuborno da OCDE que tomassem medidas para aumentar a detecção por meio de mecanismos de combate à lavagem de dinheiro, inclusive por meio de medidas preventivas aplicáveis a entidades declarantes. Alguns países tomaram iniciativas que acabam contribuindo para promover a detecção de suborno estrangeiro, das quais:

**i) FRANÇA:** Iniciativas para promoção da detecção por meio de mecanismos de combate à lavagem de dinheiro. Juntamente com a Agência Anticorrupção (o *Service Central de Prévention de la Corruption ou SCPC*), a *TRACFIN* produziu um guia para detectar operações financeiras potencialmente corruptas, distribuído pela primeira vez em 2008. Em meados de junho de 2014, uma nova edição deste guia, amplamente reformulado e atualizado, está disponível para as entidades relatoras. O guia apresenta *red flags* e tipologias para uso pelos setores financeiros e não financeiros. Cópias impressas deste guia são distribuídas em vários eventos de treinamento e conscientização organizados pelo SCPC e *TRACFIN*.

**ii) MÉXICO:** iniciativa para identificar e monitorar Pessoas Politicamente Expostas (PEPs). Um modelo de avaliação de risco de corrupção foi implementado em 2016 pela UIF do México, que examina várias métricas associadas a transações financeiras e no setor não financeiro para atribuir um grau de risco para pessoas físicas que, por sua natureza, possam estar envolvidas em atos de corrupção, como PEPs, entidades públicas nas esferas federal, estadual e municipal, empresas estatais, funcionários públicos, bem como pessoas físicas ou jurídicas vinculadas. Entre os indicadores avaliados estão depósitos ou saques injustificados em dinheiro, triangulação de recursos entre empresas ligadas à PEPs ou funcionários públicos, transferências internacionais injustificadas e aquisição de bens de luxo.

**iii) SUÍÇA:** iniciativas de sensibilização junto dos intermediários financeiros. Entre janeiro de 2014 e junho de 2017, o *Money Laundering Reporting Office-Switzerland* (MROS) proporcionou cerca de 150 conferências e sessões de formação a entidades relatoras. Mais de 3.500 profissionais participaram. Essas sessões são focadas na detecção de corrupção e fornecem exemplos reais de casos, tornando esses esforços de conscientização mais práticos e úteis.

Os mecanismos de combate à lavagem e dinheiro têm o potencial de detectar vários tipos de esquemas financeiros suspeitos que podem revelar suborno estrangeiro. Na prática, vários tipos de fluxos financeiros podem ser detectados, como (1) verificar o que o destinatário de um suborno (funcionário público) fez com o dinheiro recebido; (2) detectar a transação de suborno pago aos funcionários públicos; (3) detectar os valores pagos à empresa ou pessoa que subornou o funcionário público, por meio de esquemas suspeitos. Por meio da detecção destas operações, alguns casos concretos puderam ser observados:

**i) CANADÁ:** Diversas transferências entre filiais de uma empresa canadense foram feitas para sua controladora na Europa. Uma parte desses fundos retornou ao Canadá por meio de transferências eletrônicas de fundos para outras empresas relacionadas no Canadá.

**ii) BÉLGICA:** Aplicação do produto do suborno por um *PEP* estrangeiro no setor imobiliário, na compra de valores mobiliários ou em produtos de seguro de vida.

**iii) SUÍÇA:** O cliente estrangeiro de um banco suíço abriu simultaneamente 3 novas contas para receber fundos relativos a 3 apólices de seguro de vida com uma seguradora estrangeira, informando que os recursos eram provenientes de suas atividades profissionais, bem como de sua participação de 40% em uma empresa fornecedora de equipamentos de vídeo vigilância. Um mês depois, a esposa do cliente também abriu uma conta na qual deveriam ser depositados os fundos relativos a um novo seguro de vida e explicou que esses fundos eram provenientes de seus ganhos e de sua participação de 20% na mesma empresa. Consultas da *Money Laundering Reporting Office-Switzerland* (MROS) junto à UIF do país de origem dos clientes revelaram que os recursos eram provenientes de contratos públicos para instalação de sistemas de câmeras de vídeo em áreas urbanas, e que esses contratos haviam sido manipulados por funcionários públicos corruptos.

Quanto ao monitoramento de *PEPs*, rastrear o fluxo de dinheiro pode contribuir para detectar o lado da oferta do suborno. Na Bélgica, um caso de corrupção transnacional foi detectado e notificado pela UIF, envolvendo um *PEP*:

**i) BÉLGICA:** Uma empresa do setor de eletrônico na Ásia efetuou 4 transferências internacionais, num total superior a 2,2 milhões de dólares, para uma conta bancária belga pertencente a uma empresa africana. A conta desta empresa africana foi aberta para fazer negócios com empresas da Bélgica e da Europa. Estas 4 transferências internacionais foram seguidas de transferências para a Coreia do Sul, Chipre e, em menor escala, França. Os movimentos registados na conta eram irrelevantes para a natureza prevista da relação comercial. De acordo com a imprensa, a pessoa que se identificou como intermediário neste caso tinha servido como assessor de um ministro da Defesa do país na África Central. Outros artigos encontrados na internet

referiam-se a projetos de desenvolvimento geridos pela empresa sul-coreana que teriam pagado propina às forças militares do país da África Central para obter a celebração de contratos. Os pagamentos foram feitos a uma pessoa próxima ao governo africano.

Em relação à diligência de instituições financeiras e não financeiras decorrentes do monitoramento da mídia, observa-se também ocorrência da descoberta de casos de corrupção transnacional:

**i) SUÍÇA:** Um banco soube por uma reportagem de jornal que um de seus clientes, empresário e ex-ministro de um país sul-americano, era suspeito de ter aceitado propina de uma construtora em troca de adjudicação de contratos públicos em seu país de origem. Artigos de imprensa mencionavam o nome de uma empresa X cujo beneficiário efetivo era o antigo ministro, e uma conta bancária aberta em outro país europeu em nome de X. Os subornos recebidos pela adjudicação de contratos públicos à empresa corrupta teriam sido pagos nesta conta, bem como na conta suíça aberta em nome de uma empresa domiciliada Y cujo beneficiário efetivo era o referido ex-ministro. O MROS mostrou que na conta suíça de Y havia sido creditada uma significativa quantia proveniente de conta bancária de X aberta no país mencionado na reportagem da imprensa.

Outra ação importante diz respeito ao desenvolvimento de tipologias e *red flags* para uso no setor privado. Essas diretrizes podem ajudar as instituições financeiras e outras entidades a identificar transações suspeitas que possam ocultar suborno estrangeiro. Eles podem ser criados pelo setor público ou por iniciativa do setor privado. Veja iniciativa da Austrália.

**i) AUSTRÁLIA:** Uma iniciativa bem-sucedidas por meio de parcerias público-privadas é a *Fintel Alliance* (<http://www.austrac.gov.au/fintel-alliance-launch>), estabelecida pela AUSTRAC, a UIF da Austrália. Foi lançado em março de 2017 com três objetivos operacionais claros: (i) ajudar os parceiros do setor privado a identificar e relatar transações suspeitas com mais facilidade; (ii) ajudar os parceiros de aplicação da lei a prender e processar criminosos mais rapidamente e (iii) trabalhar com a academia para construir conhecimento e obter insights. A AUSTRAC também produz estudos de caso com base em informações fornecidas por entidades informantes e UIFs estrangeiras. A publicação de estudos de caso (<http://www.austrac.gov.au/publications>), particularmente aqueles baseados em informações das entidades declarantes, é vista como uma ferramenta importante para demonstrar como as UIFs, agências de aplicação da lei e reguladores tributários e corporativos valorizam essas informações, permitindo-lhes detectar os resultados da corrupção e do suborno, que muitas vezes parecem legítimos à primeira vista.

Ao trabalhar com o setor privado, as UIFs e as autoridades reguladoras devem considerar maneiras de fornecer esse feedback, dentro das leis nacionais aplicáveis, para aumentar o valor fornecido pelos STRs para investigações de suborno. Importante iniciativa nesse sentido deu-se no Canadá:

**i) CANADÁ:** O FINTRAC (UIF do Canadá) fornece feedback para todas as entidades relatoras de várias maneiras. Estes incluem publicação de orientações no seu website, realização de visitas de divulgação às entidades relatoras, sessões de formação e webinars gerais e setoriais específicos, listas de discussão e eventos públicos. Os feedbacks consistem em comunicar às entidades relatoras os principais erros observados nos relatórios e os tipos de

relatórios usados em divulgações de inteligência financeira para parceiros de aplicação da lei. Além disso, a FINTRAC tem uma equipe que envolve regularmente as principais entidades reladoras, inclusive fornecendo orientações oportunas sobre políticas e informações relevantes.

As UIFs também devem contribuir para a conscientização e o treinamento às entidades informantes a fim de ajudá-las a detectar atividades suspeitas relacionadas a suborno estrangeiro. Seguem algumas iniciativas:

**i) POLÔNIA:** publicações relevantes do GAFI, incluindo relacionadas à detecção de *PEPs*, são traduzidas e publicadas como forma de fornecer orientação às entidades reladoras.

**ii) BULGÁRIA E ARGENTINA:** oferecem treinamento às entidades reladoras e publicam relatórios anuais que fornecem informações sobre tendências e tipologias.

**iii) AUSTRÁLIA:** Em 2015, a AUSTRAC produziu um resumo de análise estratégica que fornece informações sobre métodos de lavagem de dinheiro, vulnerabilidades e indicadores associados a pessoas politicamente expostas e lavagem de produtos de corrupção, incluindo suborno estrangeiro.

**iv) CANADÁ:** O FINTRAC se reuniu com esses setores via teleconferência para apresentar orientações e discutir aspectos práticos de suas obrigações. As entidades reladoras puderam fazer perguntas e receber respostas sobre as obrigações. O FINTRAC também oferece regularmente apresentações sobre *PEPs* e chefes de organizações internacionais em vários fóruns e conferências diferentes.

A troca de informações entre agências é crucial para a detecção eficaz do suborno estrangeiro. Esse troca inclui UIFs, órgãos de aplicação da lei e supervisão, e o setor privado. As informações recebidas pela UIF podem ser aprimoradas quando houver a possibilidade de acessar bancos de dados, sejam eles mantidos por empresas do setor privado ou agências governamentais, para realizar suas funções de análise operacional dos relatórios de transações suspeitas e dados relacionados. Veja o caso holandês:

**i) HOLANDA:** A *Financial Intelligence Unit Nederland* (MOT), UIF holandesa, funciona como uma entidade autônoma e independente sob mandato do Ministro da Segurança e Justiça. Seus processos são apoiados e facilitados pela Polícia Nacional (FIOD), que dá acesso direto aos bancos de dados de aplicação da lei dos esquadrões do crime e divisões de inteligência nacionais e regionais. Além disso, trabalha em estreita colaboração com o Centro de Combate à Lavagem de Dinheiro da FIOD através de conexões que fornecem todos os dados fiscais e perícia fiscal necessários, cooperando intensamente com agências de inteligência e aplicação da lei para fornecer produtos valiosos de inteligência financeira. Desenvolve continuamente métodos de análise estratégica e técnica de alto nível para detectar sinais em seu banco de dados de transações incomuns relacionados aos tópicos de criminalidade. Para melhorar este método de trabalho, a UIF notifica as entidades reladoras acerca de indicadores e alertas. É membro do Financial Expertise Center (FEC) para fornecer conhecimento e experiência para melhorar a integridade do setor financeiro e a infraestrutura na Holanda. Em 2013, foi realizada a correspondência da base de dados do *Infobox Criminal and Inexplicable Assets* (iCOV) com os arquivos de transações suspeitas da UIF da Holanda, a

fim de facilitar a troca e a disponibilidade de dados financeiros entre as agências.

Por fim, o suborno transnacional pode ser combatido com mais sucesso se for escolhida uma abordagem abrangente e multissetorial, levando em consideração os aspectos de lavagem de dinheiro. Como se trata de um problema global, a comunicação entre os países é um elemento-chave para aumentar a eficácia das medidas de combate à lavagem de dinheiro, vide os seguintes casos:

**i) AUSTRÁLIA:** AUSTRAC, a UIF australiana, firmou termos de intercâmbio com mais de 80 países e hospeda regularmente representantes de agências governamentais estrangeiras, incluindo autoridades policiais e fiscais. A AUSTRAC também enviou oficiais para outras agências (doméstica e internacionalmente), incluindo a UIF da Indonésia, para aumentar a cooperação e o compartilhamento de inteligência financeira. Tais mecanismos podem trazer à luz casos de suborno estrangeiro. (AUSTRAC)

**ii) SUÍÇA:** Em 2016, a MROS solicitou a cooperação no exterior em 146 dos 633 casos de suspeita de suborno de funcionários públicos estrangeiros sob sua análise. A informação foi fornecida em quase 70% desses casos para os quais o processo foi aberto.

### 3.2. COAF - Unidade de Inteligência Financeira Brasileira

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) é a unidade de inteligência financeira (UIF) brasileira e foi criado pela Lei 9.613, de 03 de março de 1998.

A Lei 13.974, de 07 de janeiro de 2020, reestruturou o órgão que passou a ser vinculado administrativamente ao Banco Central. No entanto, suas competências não foram alteradas. Em seu artigo 2º, a Lei dispõe que o COAF possui autonomia técnica e operacional e atuação em todo o território nacional.

Ademais, o COAF é constituído no modelo administrativo, entre suas principais atribuições estão a produção e gerenciamento de informações de inteligência e a interlocução com órgãos e entidades nacionais e internacionais sobre matérias de sua competência.

Desta forma, cabe à instituição receber e identificar as ocorrências de atividades ilícitas previstas na Lei nº 9.613/98. No entanto, não cabe ao órgão a instauração de procedimento para investigar e/ou punir as pessoas relacionadas nas ocorrências suspeitas.

Quando o órgão recebe as comunicações dos setores obrigados (pessoas físicas e jurídicas relacionadas no art. 9º da Lei 9.613/98), e identifica indícios de atividades ilícitas, são produzidos os relatórios de inteligência financeira (RIF) a serem encaminhados às autoridades competentes para investigar os ilícitos relatados.

Existe ainda a possibilidade de as autoridades responsáveis pela apuração de ilícitos solicitarem informações sobre operações atípicas ao COAF relacionadas aos procedimentos investigativos em apuração, a fim de aumentar a efetividade das ações de combate à corrupção e a lavagem de dinheiro.

Além da produção de informação de inteligência financeira, cabe ao COAF, de acordo com o disposto no parágrafo 1º do art. 14 da Lei nº 9.613, de 1998, a atividade de supervisão de setores obrigados que não possuem órgão fiscalizador ou regulador próprio. A título de exemplo, o COAF é órgão fiscalizador e regulador do comércio de bens de luxo ou alto valor. Cabe ao COAF identificar se as entidades que comercializam esses produtos estão cumprindo as obrigações dispostas nos artigos 10 e 11 da Lei 9.613. Em caso de descumprimento, cabe ao COAF a aplicação de penalidade.

Por fim, o COAF faz parte do Grupo de *Egmont*, que reúne 164 unidades de inteligência financeira que realizam trocas de informações com o objetivo de combater os crimes de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo.

### 3.3. O papel do COAF na detecção e no combate ao suborno transnacional

Conforme disposto no item 1 desta unidade, os casos de suborno identificados por meio de relatórios de inteligência elaborados pelas UIFs são poucos, embora as unidades de inteligência financeira sejam essenciais na luta contra a corrupção, a lavagem de dinheiro e o suborno transnacional. Uma das possíveis causas é que as instituições comunicantes não sejam capazes de identificar as transações que envolvem lavagem de dinheiro oriunda de suborno e o produto do suborno.

No Brasil, a situação não é diferente. Em que pese o COAF fazer parte da rede *Egmont* e receber inúmeros relatórios de unidades de inteligência financeira estrangeiras, poucos casos estão relacionados à suborno transnacional.

Dentre os casos de suborno identificados, o mais comum é que as UIFs estrangeiras identifiquem um pagamento de suborno de uma empresa brasileira a um servidor público estrangeiro.

Quando o COAF identifica um caso de suborno transnacional, encaminha relatórios de inteligência financeira para as autoridades nacionais (Polícia Federal e Ministério Público Federal) e para a UIF estrangeira.

Algumas das medidas adotadas por outros países para melhorar a identificação dos casos de suborno transnacional também são adotadas pelo COAF, tais como: o monitoramento das Pessoas Expostas Politicamente (PEP); o compartilhamento de relatórios de inteligência financeira com órgãos públicos que atuam no combate à corrupção; a realização de treinamentos para difusão do conhecimento sobre corrupção, abordando de forma residual o tema de suborno transnacional; e, por fim, o fornecimento de *feedbacks* gerais sobre tendências e métodos ou qualidade das informações recebidas das entidades comunicantes.

O COAF conta ainda com servidores requisitados de outros órgãos, com experiências diversas nas áreas de finanças, combate à corrupção e fiscalização, que colaboram para a troca de ideias e experiências na identificação de ilícitos.

Ainda que o COAF atue fortemente no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, algumas das formas de encorajar a detecção dos casos de suborno transnacional adotadas por outras UIFs podem contribuir para o incremento das investigações sobre casos de suborno transnacional iniciados a partir de relatórios de inteligência financeira.

Uma dessas formas seria a sensibilização do setor privado para atuar mais fortemente na identificação destes ilícitos, por meio de treinamento específicos sobre o tema. O desenvolvimento e divulgação de tipologias e *red flags* para as entidades comunicantes também seria interessante.

Ademais, em que pese o COAF forneça *feedbacks* gerais para as entidades comunicantes, seria interessante a apresentação de casos específicos, nos quais a identificação do ilícito de suborno transnacional ocorreu em função da comunicação de existência de transação financeira suspeita. Estes *feedbacks* podem permitir que os comunicantes afinem seus procedimentos de informação, de forma a produzir relatórios com transações suspeitas mais relevantes nos casos de suborno.

A maior parte das instituições financeiras brasileiras já empregam a política do "*conheça o seu cliente*" para a identificação dos casos de lavagem de dinheiro. No entanto, os treinamentos, capacitações e criação de *red flags* específicos sobre suborno transnacional podem contribuir para que os funcionários destas instituições tenham capacidade de identificar os indícios de recebimento ou pagamento de suborno por parte de seus clientes, pessoas físicas ou jurídicas.

### 3.4. Conclusão

A implementação de um sistema confiável de combate à lavagem de dinheiro contribui para evitar que beneficiários de recursos provenientes do delito de suborno transnacional possam usufruir do produto de seu crime, ou realizem a lavagem de tais recursos. Nesse escopo, a UIF torna-se um elemento chave, atuando como uma interface entre o setor privado e as agências de aplicação da lei, agregando valor aos esforços gerais anticorrupção devido à sua função de análise e troca de informações, nacional e internacionalmente.

Nesse sentido, aumentar a capacidade das UIF para detectar suborno estrangeiro requer ações integradas das partes envolvidas, tais como: (1) parcerias eficazes com o setor privado a fim de alavancar a detecção de fluxos financeiros suspeitos relacionados a suborno; (2) conscientização e treinamento adequados específicos do delito de suborno estrangeiro, (3) provimento de recursos financeiros, humanos e técnicos adequados para desenvolver habilidades analíticas; (4) acesso da UIF aos dados relevantes da comunidade de aplicação da lei, respeitando as leis de proteção de dados (5) fornecimento de *feedbacks* gerais sobre tendências e métodos ou qualidade das informações recebidas das entidades comunicantes; (6) Fortalecimento da cooperação entre agências nacionais e internacionais; (7) compartilhamento de boas práticas para além dos membros do WGB, onde o Grupo *Egmont* e o GAFI tem um papel importante mantendo a evidência na eficácia do combate deste tipo de delito.

### 3.5. Referências

OECD (2017), The Detection of Foreign Bribery, [www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm](http://www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm)



## 4. Representações Brasileiras no Exterior

### 4.1. O papel das representações no exterior na detecção e no combate ao suborno transnacional:

As representações brasileiras no exterior desempenham um papel estratégico na detecção e no combate ao suborno transnacional, por estarem em posição privilegiada para identificar atos suspeitos ocorridos no estrangeiro e levar esses casos ao conhecimento das autoridades competentes no Brasil.

Isso se deve ao fato de as representações manterem contato próximo com autoridades locais, além de terem conhecimento dos riscos e das oportunidades do ambiente de negócios no país anfitrião, bem como familiaridade com a mídia local. De fato, as alegações de suborno são frequentemente relatadas na mídia dos países estrangeiros onde os pagamentos a funcionários públicos supostamente ocorrem, e não na mídia nacional dos supostos pagadores de suborno.<sup>1</sup>

A Recomendação de 2021<sup>2</sup> dispõe expressamente para que os países membros:

*iv. incentivem a detecção proativa por agentes públicos, em especial aqueles que interagem ou que são expostos a informações sobre empresas que operam no exterior, por meio de canais apropriados, incluindo o monitoramento e alertas da mídia, bem como a comunicação antecipada de suspeitas de suborno de funcionários públicos estrangeiros e infrações conexas;*

Cabe ressaltar, aqui, a importância de que os servidores postados no exterior tenham amplo conhecimento dos principais conceitos e da legislação nacional aplicáveis ao suborno de funcionários públicos estrangeiros e infrações conexas, conforme abordado na Lição I deste curso, de modo que sejam capazes de identificar e reportar adequadamente indícios e suspeitas de casos de suborno transnacional sob jurisdição da lei brasileira.

As representações brasileiras no exterior também devem estar devidamente preparadas para auxiliar indivíduos e empresas brasileiras que se vejam confrontados com a solicitação de suborno por funcionários públicos do país anfitrião, fornecendo informações sobre como acessar os recursos disponibilizados pelos órgãos públicos brasileiros para prevenir e remediar esse tipo de delito, especialmente sobre os canais de denúncia e as medidas de proteção ao denunciante disponíveis. Nesse ponto, destacamos os diversos recursos disponibilizados gratuitamente pela Controladoria-Geral da União

---

<sup>1</sup> OECD (2017), *The Detection of Foreign Bribery*, [www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm](http://www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm)

<sup>2</sup> OECD (2021), *Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378>

para promoção da integridade junto ao setor privado (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/setor-privado>).

Além disso, as missões no exterior devem estar aptas a fornecer instruções claras sobre as medidas a serem tomadas localmente, inclusive indicando as autoridades competentes do país anfitrião a quem as alegações de solicitação de suborno devem ser relatadas.

A Recomendação de 2021 introduz uma novidade nos requisitos de implementação da Convenção da OCDE pelos países membros, que é a preocupação em enfrentar também o lado da “demanda” do suborno transnacional – ou seja, prevenir que funcionários públicos solicitem ou aceitem suborno de indivíduos ou empresas estrangeiras.

O documento recomenda que os países conscientizem seus servidores lotados no exterior a darem atenção especial aos riscos locais de solicitação de suborno a que indivíduos e empresas estão expostos, especialmente em operações em regiões geográficas e setores industriais considerados de alto risco. As missões no exterior também são instadas a realizar ações coordenadas, quando apropriado, em conjunto com outras representações de países membros e não-membros da Convenção da OCDE, junto ao país anfitrião, a fim de promover medidas para combater a solicitação e o recebimento de suborno por funcionários públicos locais.

#### 4.2. Denúncia de alegações de suborno transnacional:

Como mencionado anteriormente, os servidores postados em representações no exterior estão em posição privilegiada para tomarem conhecimento de alegações de suborno transnacional e reportarem essas suspeitas às autoridades competentes.

Importante lembrar que é dever funcional de todo servidor público civil federal levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração (conforme art. 116, inciso VI da Lei 8.112/1990).

Ao deparar-se com atos suspeitos ou alegações de suborno de funcionário público estrangeiro em transações comerciais internacionais que estejam sob jurisdição brasileira, na forma da lei, o servidor lotado em missão no exterior deve seguir os procedimentos previstos de reporte aos superiores hierárquicos, que efetuarão o devido encaminhamento da matéria às autoridades competentes, conforme normas e regulamentos aplicáveis.

O servidor federal não pode ser penalizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha

conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública, de acordo com o art. 126-A, da Lei 8.112/1990.

#### 4.3. O canal de denúncias Fala.BR e as medidas de proteção aos denunciantes

Os servidores postados em representações no exterior devem conhecer os canais de denúncia e as medidas de proteção ao denunciante de boa-fé existentes no arcabouço brasileiro, de forma a fornecer orientações claras e precisas a pessoas físicas e jurídicas interessadas.

A Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação Fala.BR serve como canal centralizado para o encaminhamento de manifestações (pedidos de acesso à informação, denúncias, reclamações, solicitações, sugestões, elogios e simplifique) a órgãos e entidades do poder público.

O canal está disponível na internet no endereço: <https://falabr.cgu.gov.br/>, de acesso livre e gratuito por qualquer pessoa – física ou jurídica, nacional ou estrangeira, inclusive por servidores públicos de qualquer esfera ou ente federativo.

A plataforma Fala.BR permite aos usuários encaminhar manifestações de denúncia de irregularidade tanto de forma identificada quanto anônima.

No caso de denúncias identificadas, a plataforma oferece proteções à identidade do denunciante, como a “pseudonimização” da manifestação, a necessidade de consentimento expresso do usuário para que a denúncia seja encaminhada a outras autoridades públicas e a separação entre as fases de recebimento da denúncia e da apuração dos fatos. A denúncia identificada garante ao usuário o direito de receber resposta, dentro do prazo previsto em lei de 30 dias (prorrogáveis por mais 30, mediante justificativa), sobre as medidas adotadas em relação à comunicação efetuada.

Os registros de manifestação de forma anônima são tratados como comunicação de irregularidade, nos termos do Decreto nº 9.492/2018. Nesse caso, o usuário não receberá número de protocolo para acompanhamento nem resposta sobre a sua manifestação.

Por força da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e Lei nº 13.460/2017 (código de defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos), os órgãos e entidades públicas devem proteger as informações pessoais dos usuários, restringindo o acesso a quaisquer dados relativos à intimidade, vida privada, honra e imagem, a não ser que seja expressamente autorizado o acesso a essas informações pelo próprio usuário.

Além das garantias à salvaguarda da identidade dos denunciantes, a Lei nº 13.608/2018 estabelece mecanismos de proteção contra retaliação e reparação de danos eventualmente sofridos pelo denunciante e, ainda, define a possibilidade de criação de meios de recompensa como forma de incentivo à denúncia. Entre as medidas de proteção previstas em lei, destacam-se:

- a)** proteção integral contra retaliações e isenção de responsabilização civil ou penal em relação ao relato, exceto se houver má-fé;
- b)** ações ou omissões praticadas em retaliação ao exercício do direito de relatar, tais como demissão arbitrária, alteração injustificada de funções ou atribuições, imposição de sanções, de prejuízos remuneratórios ou materiais de qualquer espécie, retirada de benefícios, diretos ou indiretos, ou negativa de fornecimento de referências profissionais positivas;
- c)** ressarcimento em dobro por eventuais danos materiais causados por ações ou omissões praticadas em retaliação, sem prejuízo de danos morais;
- d)** as medidas de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, estabelecidas na Lei 9.807/1999.

De acordo com o Decreto nº 10.153/2019, compete à Controladoria-Geral da União receber e apurar as denúncias relativas às práticas de retaliação contra denunciante praticadas por agentes públicos; adotar ou determinar, de ofício, medidas de proteção; suspender atos administrativos praticados em retaliação ao direito de relatar; e editar atos administrativos com vistas à proteção do denunciante.

## 5. Crédito à Exportação e Assistência para o Desenvolvimento

### 5.1. O papel das Agências de Crédito para Exportação na detecção e no combate ao suborno transnacional:

Inicialmente deve ser destacado que, em 2019, a OCDE divulgou novas [Recomendações sobre Suborno e Créditos à Exportação](#)<sup>3</sup>, às quais o Brasil aderiu. Nessa linha, como medidas gerais a serem adotadas, apontou, resumidamente, a necessidade de:

- a. Informar os exportadores e, quando apropriado, outros agentes relevantes sobre as consequências jurídicas decorrentes da prática de suborno em transações comerciais internacionais.
- b. Incentivar os exportadores e, quando apropriado, outros agentes relevantes a desenvolver, aplicar e documentar controles apropriados para prevenir e detectar suborno.
- c. Aumentar a conscientização de que os agentes envolvidos em transações comerciais internacionais devem cumprir todas as leis e regulamentos relevantes que proíbem o suborno no país onde estão realizando negócios.
- d. Promover uma conduta empresarial responsável entre os agentes envolvidos em pedidos de apoio oficial de crédito à exportação.
- e. Desenvolver e implementar controles apropriados ao sistema de crédito à exportação, que busquem deter o suborno em transações comerciais internacionais.
- f. Desenvolver e implementar políticas e procedimentos para que sejam reportados indícios de suborno transnacional às autoridades competentes para a sua apuração.

Em linha com as recomendações, a Câmara de Comércio Exterior (Camex), conforme a [Resolução nº 81, de 18 de setembro de 2014](#)<sup>4</sup>, condiciona o apoio oficial brasileiro à exportação à assinatura da Declaração de Compromisso do Exportador.

Se as recomendações gerais devem ser diretamente observadas por todos os envolvidos na atividade de concessão de crédito à exportação para o efetivo combate ao suborno transnacional, é importante ser observado que o mesmo documento da OCDE endereça recomendações especificamente voltadas para as entidades de concessão de crédito para exportação, referenciadas pela OCDE como Agências de Crédito à Exportação (*Export Credit Agencies - ECA*).

Embora não tenham atribuição diretamente relacionada com o combate ao suborno transnacional, em razão de sua atividade, essas entidades têm um posicionamento privilegiado, seja para a identificação, seja para o fomento de práticas que mitiguem o risco do suborno.

Tanto no momento da avaliação para a concessão de crédito ou suporte às exportações, como após a sua autorização, práticas internacionais tem

<sup>3</sup> OCDE (2019), Recommendation of The Council On Bribery And Officially Supported Export Credits, <https://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/bribery-and-export-credits/>

<sup>4</sup> CAMEX (2014), Resolução nº 81, <http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/1397-resolucao-n-81-de-18-de-setembro-de-2014>

demonstrado a eficácia de medidas que podem ser adotadas por essas entidades.

As medidas para a mitigação do risco de ocorrência do suborno devem ser adotadas conforme análise de risco a ser realizada em cada operação de concessão de crédito ou qualquer outro suporte à exportação<sup>5</sup>.

Nessa linha, deve ser avaliado tanto o risco do negócio em si, quanto aquele decorrente do ambiente do negócio, seja em decorrência do risco do país, seja em decorrência do risco associado ao setor da transação.

A título de exemplo, em termos de setores industriais de maior risco, o *Foreign Bribery Report* descobriu que quase dois terços dos casos de suborno transacional ocorreram nos setores de extração, construção, transporte e comunicação<sup>6</sup>.

As novas recomendações da OCDE<sup>7</sup> tratam com profundidade as ações de triagem dos pedidos de concessão de crédito ou suporte à exportação, a fim de que se possibilitem a análise de risco individualizada, bem como de que se adotem medidas específicas de *duo diligence* nas situações de maior risco.

Nessa linha, orienta-se, dentre outras ações, quanto a avaliação de necessidade de se verificar listas de sanções públicas e eventuais condenações dos agentes envolvidos na operação pela prática de suborno transacional, bem como as medidas adotadas por esses agentes após as sanções.

A OCDE<sup>89</sup> também destaca como medida a ser adotada, conforme o risco identificado, verificações quanto a utilização de intermediários nos negócios. Recomenda, dessa forma, a instituição de obrigação de se informar à ECA, mediante solicitação, a identidade dos intermediários, bem como o valor e a finalidade de comissões e honorários pagos, ou acordados.

A partir desse tipo de informação seria possível a adoção de *duo diligence* quando da identificação de situações de risco como, por exemplo:

- comissões pagas a intermediário cuja identidade não é clara;
- intermediários usados sem parâmetro econômico ou comercial razoável ou sem uma um propósito definido;
- as comissões excederem algum determinado limite.

Por fim, deve ser mencionado que, mesmo após a aprovação do crédito ou outro suporte, as ECAs ainda podem ser capazes de identificar indícios da prática de suborno transnacional.

Para tanto, podem ser objeto de atenção situações como alterações materiais nas declarações ou nas divulgações antissuborno pré-suporte feitas; ou alterações nos termos e condições financeiras das transações, tais como aumentos de preços sem justificativa comercial, ações realizadas fora dos termos dos contratos e pagamentos inexplicáveis a terceiros.

---

<sup>5</sup> OECD (2017), The Detection of Foreign Bribery, [www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm](http://www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm)

<sup>6</sup> OECD (2017).

<sup>7</sup> OCDE (2019).

<sup>8</sup> OCDE (2019).

<sup>9</sup> OECD (2017).

Portanto, é importante que se avalie, caso o crédito ou suporte seja fornecido, se isso deve envolver o estabelecimento de obrigações ao beneficiado, tais como de informar alterações materiais nas declarações fornecidas ou direito de a ECA auditar os controles do beneficiário.

Sem prejuízo das ações preventivas, a OCDE<sup>10</sup> recomenda a não concessão de crédito ou suporte à exportação quando se identifica a ocorrência de suborno.

## 5.2. O papel dos provedores oficiais de assistência para o desenvolvimento na detecção e no combate ao suborno transnacional:

A assistência ao desenvolvimento é geralmente conduzida em países e setores que podem apresentar altos riscos de corrupção. Isso se deve a vários fatores, incluindo a sua natureza e o grande montante financeiro envolvido nos projetos financiados, a utilização de numerosos subcontratados locais, a interações frequentes com funcionários públicos, e a sua realização muitas vezes em locais com estruturas regulatórias frágeis.

Assim como no caso das ECA, embora os provedores oficiais de assistência para o desenvolvimento (*official development assistance* - ODA) não possuam atribuição de identificar o suborno transnacional, têm um posicionamento privilegiado, seja para a identificação, seja para o fomento de práticas que mitiguem o risco do suborno. Sobre o papel desses atores na gestão de riscos de corrupção a OCDE emitiu [recomendação no ano de 2016](#)<sup>11</sup>.

Essa recomendação apresenta bastante destaque para a necessidade de capacitação nas ODA, incluindo discussões de cenários, exploração de possíveis respostas às práticas de corrupção e esclarecimento de papéis e responsabilidades de seus diferentes funcionários. Também enfatiza a necessidade de se garantir o estabelecimento de canais adequados para denúncia, inclusive para a utilização por parte dos agentes localizados no país destinatário da assistência.

Assim como no caso das ECA, o provimento de assistência ao desenvolvimento também apresenta a possibilidade de detecção de suborno antes da aprovação de contratos ou transações, e durante a respectiva execução.

Por essa razão, a recomendação da OCDE de 2016<sup>12</sup> enfatiza que o risco de corrupção deve ser avaliado ao longo do ciclo do projeto assistencial, e não apenas como um exercício autônomo na sua fase de desenho.

Nessa linha, a recomendação de 2016<sup>13</sup> define que o provimento de assistência deve garantir mecanismos de auditoria e de investigação, podendo ser realizados pelas próprias entidades ou por terceiros.

Merece destaque que essa recomendação prevê a necessidade de se incluir nos contratos como potenciais sanções decorrentes da identificação da

---

<sup>10</sup> OCDE (2019).

<sup>11</sup> OCDE (2016), OECD Recommendation of the Council for Development Cooperation Actors on Managing Risks of Corruption, <https://www.oecd.org/corruption/oecd-recommendation-for-development-cooperation-actors-on-managing-risks-of-corruption.htm>

<sup>12</sup> OCDE (2016).

<sup>13</sup> OCDE (2016).

prática de suborno a possibilidade de suspensão, rescisão ou reembolso dos recursos destinados à assistência.

Sobre o tema, deve ser citado também o esforço brasileiro na divulgação para empresas brasileiras que atuam no exterior da Lei nº 12.846/2013, da legislação internacional que veda o suborno transnacional, bem como da importância da implementação de programas de integridade.

Nesse sentido, em 2019, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) em parceria com a CGU, divulgou a cartilha [Empresas Brasileiras no Exterior em Prol da Integridade no Ambiente Empresarial](#)<sup>14</sup>.

### 5.3. O dever de comunicar para a autoridade competente para a apuração o lícito de suborno

A OCDE<sup>15</sup> destaca a importância de tanto as agências de crédito à exportação, como os provedores oficiais de assistência para o desenvolvimento reportarem às autoridades competentes para a apuração todas as evidências críveis de suborno transnacional identificadas.

Observe-se que a OCDE opõe os termos evidência e comprovação, destacando a necessidade de que não apenas situações comprovadas sejam reportadas, mas de que todas as situações em que evidências apontem para a prática de suborno sejam reportadas.

Nessa linha, inicialmente, deve-se apontar a obrigatoriedade imposta pela legislação brasileira de que todo agente público, e não apenas servidores, comunique crime de que tiver conhecimento em razão do exercício de suas funções à autoridade competente para a apuração, nos termos do art. 66 da Lei de Contravenções Penais.

*Art. 66. Deixar de comunicar à autoridade competente:*

*I – crime de ação pública, de que teve conhecimento no exercício de função pública, desde que a ação penal não dependa de representação*

*(...)*

*Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.*

O suborno transnacional é capitulado como crime pelo art. 337-B do Código Penal, assim como o tráfico de influência internacional, no art. 337-C.

*Art. 337-B. Prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a funcionário público estrangeiro, ou a terceira pessoa, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício relacionado à transação comercial internacional:*

*(...)*

*Art. 337-C. Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, vantagem ou promessa de vantagem a pretexto de influir em*

---

<sup>14</sup> APEX-BRASIL, CGU (2019), Empresas Brasileiras no Exterior em Prol da Integridade no Ambiente Empresarial, <https://portal.apexbrasil.com.br/wp-content/uploads/2019/12/empresas-brasileiras-no-externo-v2.pdf>

<sup>15</sup> OCDE (2017).

*ato praticado por funcionário público estrangeiro no exercício de suas funções, relacionado a transação comercial internacional:*

Portanto, é indiscutível o dever de qualquer agente público brasileiro reportar a ocorrência desses ilícitos às autoridades policiais.

No entanto, como anteriormente abordado, no Brasil, a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de suborno transnacional ocorre exclusivamente nas esferas administrativa e civil, sendo competência exclusiva da Controladoria-Geral da União a apuração do ilícito na seara administrativa.

Além disso, deve-se frisar que a Lei nº 12.846/2013 prevê a responsabilidade das pessoas jurídicas por atos lesivos praticados contra administração pública estrangeira que extrapolam o conceito de suborno e tráfico de influência, de forma que a possibilidade de responsabilização dos atos lesivos no âmbito administrativo não fica restrita às condutas descritas como crime.

Dessa forma, uma clara regulamentação, por parte das agências de crédito à exportação e dos provedores oficiais de assistência para o desenvolvimento, dos procedimentos para a comunicação às autoridades competentes para a apuração, não apenas de evidências de crimes, mas também das evidências de ilícitos administrativos identificados, é indispensável para o efetivo combate à corrupção transnacional.

## 6. Autoridades de defesa da concorrência

Apesar de partirem de perspectivas distintas, é muito comum que autoridades responsáveis por punir condutas anticompetitivas acabem se deparando com casos que também envolvem atos de corrupção.

Inicialmente, vale dizer que a punição de condutas anticompetitivas tem por finalidade preservar um ambiente de livre concorrência comercial. No Brasil, a Lei nº 12.529/2011 estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC e dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica. O art. 36 da mencionada lei assim define às infrações econômicas:

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

- I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;
- II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;
- III - aumentar arbitrariamente os lucros; e
- IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

Em âmbito nacional, compete ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE investigar e sancionar, administrativamente, as infrações à ordem econômica. Em seu sítio eletrônico, o CADE traz uma lista exemplificativa de condutas que constituem infrações à ordem econômica:

Acordos de exclusividade	Cartel em licitações
Venda casada	Influência de conduta uniforme
Abuso de posição dominante	Preços predatórios
Recusa de contratar	Fixação de preços de revenda
Cartel	Criar dificuldades ao concorrente

Muitas das condutas anticompetitivas são atingidas por meio do pagamento de suborno a servidores públicos.

É o caso, por exemplo, da formação de um cartel numa licitação pública, com objetivo de as empresas participantes buscarem simular propostas, elevando preços e restringindo a participação de outras empresas. É comum que em tais situações, os participantes do cartel realizem o pagamento de suborno ao agente público responsável pela elaboração do edital da licitação ou pela condução do certame.

Outro exemplo pode acontecer quando uma empresa realiza pagamentos de propina a fiscais do governo para criarem dificuldades ou impedir a concessão

de licenças para empresas concorrentes não conseguirem ter autorização de funcionamento em determinada região ou na comercialização de produtos específicos.

Em muitos casos, o CADE e autoridades de defesa da concorrência internacional, ao investigarem uma infração à ordem econômica, poderão acabar identificando elementos de pagamento de suborno.

É por esse motivo que a comunidade internacional tem destacado o quão importante é a integração entre autoridades de defesa da concorrência com aquelas agências responsáveis pela punição do suborno transnacional. A esse respeito, vale destacar que a própria OCDE, em seu Manual de Detecção do Suborno Internacional, indica que o Brasil é um modelo de referência de cooperação entre agências que deve servir de inspiração para outros países.

A esse respeito, o Manual da OCDE ressalta o esforço empreendido pelo CADE no sentido de firmar protocolos de interação com outras agências governamentais, tais como o Ministério Público Federal, Controladoria-Geral da União e diversos Ministérios Públicos Estaduais.

## 6.1 Pontos de atenção em contratações públicas

O quadro abaixo elenca uma série de indicadores ou pontos de atenção (*red flags*) que devem ser considerados como possíveis casos de investigação da ocorrência de suborno transnacional de forma simultânea com violações de leis de proteção à concorrência, contexto de licitações e contratos públicos.

### **Red flags relacionados aos licitantes e ao procedimento licitatório**

Durante a especificação de contratações públicas, o pagamento de suborno pode ter por objetivo de incluir especificações ou requisitos que direcionem a licitação para empresas específicas, restringindo a competitividade do certame. Critérios de participação podem ser incluídos de forma a restringir, indevidamente, o universo de empresas hábeis a se qualificar na licitação. Pagamento de propina para obter informações privilegiadas pode ainda conferir às empresas melhores condições de se prepararem para vencer um certame.

Outros indicadores comumente identificados são:

- O objeto da contratação difere das atividades exercidas tipicamente pela empresa;
- Rejeição sistemática e recorrente de empresas no processo de licitação, mas que depois se tornam subcontratadas da vencedora;
- Envolvimento desnecessário de intermediários para participação da licitação ou de celebração do contrato

### **Red flags relacionados à execução do contrato**

Diferentes técnicas podem ser utilizadas para ocultar ou dissimular o pagamento de suborno, tais como a inflação simulada do volume de trabalho relacionado ao contrato, mudanças na quantidade de insumos ou de produtos contratados e a utilização de materiais de qualidade inferior ao contratado. Alguns indicadores são:

- Aumento injustificado ou significativo dos preços contratados;
- Baixa qualidade do produto ou serviço entregue, acompanhada de uma demora na aceitação por parte do fiscal do contrato;
- Alto volume incomum de contratações de um mesmo fornecedor;
- Aquisições desnecessário ou inapropriadas.

### **Red flags relacionados aos agentes públicos envolvidos na licitação**

Indicadores de suborno também podem ser identificados a partir da atuação ou perfil do agente público, tais como:

- Agentes públicos envolvidos na contratação que recebem presentes ou aceitam ofertas para participar de atividades de entretenimento;
- Relacionamento social próximo entre o agente público e os fornecedores;
- Aparente enriquecimento sem causa por parte dos agentes públicos.

Fonte: Manual de Detecção do Suborno Internacional

## 7. Suborno Transnacional e consultores especializados (advogados e contadores)

### 7.1 Advogados e contadores na qualidade de “gatekeepers”

Inicialmente, impede anotar um conceito presente na literatura que envolve a temática relacionada à prevenção e combate à corrupção: “gatekeeper”.

Numa tradução literal, o vocábulo “*gatekeeper*” significa “porteiro”. O termo tem sido aplicado para indicar os **profissionais que estão numa posição especial dentro de uma organização para identificar e prevenir a ocorrência de fraudes.**

Em síntese, os *gatekeepers* ostentam qualificações técnicas e exercem funções dentro de um fluxo de trabalho que lhes conferem poderes para avaliar, opinar ou aprovar procedimentos que, feito à margem da lei, podem resultar na prática de atos ilícitos.

Em termos concretos, a função do *gatekeeper* deve ser revestir das seguintes características primordiais:



Normalmente, o profissional com a qualidade de *gatekeeper* está à frente de alguma função que precisa ser burlada para que o ilícito aconteça. Por exemplo, uma fraude na assinatura de um contrato depende de aprovação ou conivência do **setor jurídico**, assim como a realização de um pagamento indevido depende de passar pela **tesouraria** da empresa. Observa-se, portanto, que entre os profissionais acima destacados na definição de *gatekeeper* estão os advogados e contadores.

A função de *gatekeeper* não é privativa de nenhuma profissão. A literatura, no entanto, examina o desempenho da função, sobretudo, por bancos de investimento, auditores internos e independentes, analistas de valores mobiliários, agências de classificação de risco, unidades de assessoramento jurídico e escritórios de advocacia externos.

Na qualidade de *gatekeepers*, advogados e contadores representam importantes atores no contexto do suborno transnacional. Nas subseções abaixo, são descritas algumas orientações relacionadas ao incentivo e

detecção do suborno internacional por auditores e contadores (profissionais da Contabilidade) e por advogados.

### 7.1.1. Auditores (contador externo) e Contadores (internos)

Segundo a NBC PG 100 (R1) - Cumprimento do Código, dos Princípios Fundamentais e da Estrutura Conceitual, profissional da contabilidade “*é a pessoa que possui registro em Conselho Regional de Contabilidade. Refere-se a contadores empregados (contadores internos) e contadores que prestam serviços (contadores externos) e suas firmas*”.

Independentemente do cargo ou posição que exerça, o profissional de contabilidade assume uma responsabilidade de agir sempre em observância ao interesse público. Antes de atender os pedidos de seu empregador ou da organização para a qual trabalha, o profissional de contabilidade deve sempre prezar pela sua integridade, objetividade, dever de diligência e observância às normas técnicas e profissionais.

Nos termos da NBC PG 200 (R1), “*Quanto mais alto o cargo do profissional da contabilidade, maior será a capacidade e a oportunidade de obter as informações e de influenciar as políticas, as decisões e ações tomadas pelos outros envolvidos com a organização empregadora. Na medida em que conseguem fazer isso, levando em conta seu cargo e tempo de serviço na organização, o profissional da contabilidade deve incentivar e promover, na organização, uma cultura baseada na ética*”.

Esta Norma ilustra alguns exemplos de ações que podem ser tomadas nesse sentido e incluem a introdução, implementação e supervisão de:

- educação e programas de treinamento sobre ética;
- políticas de ética e de delação;
- políticas e procedimentos planejados para prevenir a não conformidade com leis e regulamentos.

A seguir destaca-se objetivamente a importância dos profissionais da contabilidade na qualidade de “gatekeeper” e sua relação com a prevenção da corrupção. Para tanto, a tabela segrega os profissionais da contabilidade em dois tipos, conforme padrão adotado pelas Normas Profissionais. Além disso, no contexto dos contadores externos, utilizou-se como exemplo mais específico os auditores independentes, considerando-se o fato de se tratar do profissional da contabilidade com maior relação à função de “gatekeeper”.

<b>Profissionais de Contabilidade na qualidade de “gatekeeper”</b>
<b>X</b>
<b>Prevenção da Corrupção</b>
<b>Contador Externo (Auditor Independente)</b>
Como <i>gatekeeper</i> , o auditor vale-se da sua credibilidade e independência, essenciais à reputação, de modo a certificar aos atores do mercado de capitais a qualidade das demonstrações financeiras auditadas.

Além disso, se serve do posicionamento estratégico ocupado no mercado de capitais, em razão da obrigatoriedade de as sociedades anônimas submeterem suas demonstrações financeiras ao crivo da auditoria para fins dessa certificação.

O auditor é responsável pela obtenção de segurança razoável de que as demonstrações contábeis, tomadas em conjunto, estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro (NBC TA 200, item 5).

Nesse contexto, o auditor independente exerce um papel importante na prevenção da corrupção, pois suas funções estão associadas, em síntese, na(o):

- verificação se as demonstrações financeiras refletem em seus aspectos relevantes a posição financeira e patrimonial da entidade que reporta;
- recomendação à governança corporativa de procedimentos para correção de erros e irregularidades identificadas;
- avaliação da qualidade dos controles internos;
- reporte ao Comitê de Auditoria e/ou Conselho de Administração dos riscos relacionados ao tratamento contábil e outras deficiências e distorções relevantes.

Do exposto, observa-se que no rol de funções desempenhadas pelos auditores independentes, na qualidade de certificador de informações reportadas, sua atuação é preponderante para que eventuais desvios de conduta corporativos, sejam detectados e encaminhados às instituições competentes para a devida responsabilização, nas diversas esferas acima destacadas.

#### Legislação e Normas aplicáveis (Brasil):

- Decreto-Lei n° 9.295/46;
- Lei n° 6.385/76;
- Instrução CVM n° 308/99;
- Normas Brasileiras de Contabilidade Profissionais Gerais (NBC PG);
- Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas de Auditoria (NBC TA).

## Contador Interno

Como *gatekeeper*, o contador interno, considerando a sua posição na organização, tem a capacidade de influenciar as políticas, as decisões e ações tomadas pelos outros envolvidos com a organização empregadora.

Nesse sentido, o contador interno exerce um papel importante na prevenção da corrupção, pois é, em essência, o profissional responsável por realizar todo o tratamento contábil previsto na legislação societária e nas Normas Brasileiras de Contabilidade, a fim de fornecer informações úteis aos usuários, objetivo final da contabilidade. Considerando essa responsabilidade, diversas são as ameaças aos quais estão submetidos, conforme bem destaca a NBC PG 100, a qual classifica essas ameaças em cinco grandes categorias, a seguir descritas:

- **ameaça de interesse próprio** – ameaça de que interesse financeiro ou outro interesse influenciará, de forma inadequada, o julgamento ou o comportamento do profissional da contabilidade;
- **ameaça de autorrevisão** – ameaça de que o profissional da contabilidade não avaliará adequadamente os resultados de julgamento feito anteriormente ou de atividade desenvolvida por ele ou por outra pessoa da organização empregadora nos quais este confiará para formar um julgamento como parte do desenvolvimento da atividade atual;
- **ameaça de defesa de interesse do cliente** – ameaça de que o profissional da contabilidade promoverá ou defenderá uma posição de cliente ou da organização empregadora a ponto em que sua objetividade (julgamento profissional) fique comprometida;

▪ **ameaça de familiaridade** – ameaça de que, devido ao relacionamento longo ou próximo com o cliente ou a organização empregadora, o profissional da contabilidade torne-se solidário aos interesses deles ou aceitar seu trabalho sem muito questionamento; e

▪ **ameaça de intimidação** – ameaça de que o profissional da contabilidade será dissuadido de agir de forma objetiva devido a pressões reais ou aparentes, incluindo tentativas de exercer influência indevida sobre o profissional da contabilidade.

Essas ameaças devem ser oportunamente identificadas e tratadas, de modo a eliminar ou mitigar os riscos de desvios comportamentais, conforme padrões descritos nas Normas Profissionais, os quais devem ser alvo de conhecimento por todos os profissionais da contabilidade.

A ausência de constante vigilância a essas ameaças e devido tratamento oportuno, podem fragilizar o ambiente corporativo e ampliar o potencial de atos de corrupção dentro da organização.

Legislação e Normas aplicáveis (Brasil):

- Decreto-Lei nº 9.295/46;
- Normas Brasileiras de Contabilidade Profissionais Gerais (NBC PG);
- Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Gerais (NBC TG).

Segundo o Manual de Detecção do Suborno Internacional da OCDE, os auditores e contadores podem, em virtude de sua posição, oferecer garantia razoável de que os livros e registros contábeis de seus clientes ou empregadores refletem fielmente a realidade comercial da empresa e que seus controles contábeis internos atendem a uma série de condições.

Nesse sentido, os instrumentos da OCDE procuram limitar o risco de auditores e contadores serem usados para cometer crimes de suborno e, por meio de um conjunto de medidas e ferramentas específicas, incentivá-los a relatar interna ou externamente.

A tabela a seguir destaca alguns padrões da OCDE sobre detecção e relatórios por auditores e contadores.

## **Padrões da OCDE sobre detecção e relatórios por auditores e contadores**

### **Art. 8 da Convenção Antissuborno da OCDE**

Referido dispositivo sublinha a estreita ligação que existe entre a obrigação das empresas de manter livros e registros contábeis confiáveis e a detecção de suborno internacional.

Nesse sentido, exige que os países signatários tomem as medidas que são necessários para proibir a criação de contas não registradas em livros contábeis, manter dupla contagem ou registro indevido de transações, registro de despesas inexistentes, registro de passivos com identificação incorreta de sua finalidade ou a utilização de documentos falsos. Para tanto, os Estados devem estabelecer medidas efetivas, proporcionais e dissuasoras de natureza civil, administrativa ou criminal para lidar com tais omissões e falsificação quando cometida com o propósito de subornar servidores públicos estrangeiros ou para ocultar o referido crime.

De acordo com o parágrafo 29 da citada Convenção, "uma consequência imediata da aplicação desta Convenção pelas Partes será [...] as implicações para o cumprimento das responsabilidades profissionais dos auditores em relação a indícios de suborno de funcionários públicos estrangeiros".

### Recomendação Antissuborno de 2009

Como complemento ao dispositivo acima mencionado, a Recomendação Antissuborno de 2009 se concentra em requisitos contábeis e de auditoria externa, bem como na importância de estimular as empresas a projetar, adotar e publicar controles internos e medidas ou programas de ética e *compliance*.

Em sua Seção B, a Recomendação trata diretamente da função dos auditores externos, impondo aos países membros o dever de manter padrões suficientes para garantir a sua independência.

Exorta-os também a exigir que denunciem supostos atos de suborno de funcionários públicos estrangeiros aos órgãos reguladores e fiscalizadores, além de ponderar a possibilidade de exigir que comuniquem esses atos às autoridades competentes fora da empresa.

A atenção prestada pela OCDE aos auditores externos reflete, como já abordado, o papel peculiar desses consultores especializados, de examinar todos os documentos e demonstrações financeiras de uma empresa sem serem empregados. Possuem, portanto, muito maior independência e autonomia de decisão.

O Manual da OCDE destaca, dentro da perspectiva da importância da autoregulação, que o Conselho Internacional de Padrões de Ética para Contadores publicou uma norma intitulada "*Responding to Non-Compliance with Laws and Regulations* (NOCLAR)".

Em função dos preceitos da NOCLAR (Resposta ao Descumprimento de Leis e Regulamentos), impõe-se ao profissional da contabilidade **o dever de comunicar atos ilícitos**, como fraudes, às autoridades públicas proativamente.

A NOCLAR apresenta uma série de requisitos que trazem uma maior responsabilidade para o profissional da contabilidade, ressaltando-se, portanto, a sua função social no processo de denúncias de crimes como corrupção, lavagem de dinheiro, suborno e demais atos descumpridores de leis e regulamentos.

A NOCLAR possui duas seções: a primeira direcionada a profissionais da contabilidade que prestam serviços às empresas e a segunda a profissionais da contabilidade com vínculo empregatício.

O objetivo da NOCLAR é estabelecer a responsabilidade do profissional da contabilidade ao se deparar com suspeitas de descumprimento de leis e regulamentos no curso de suas atividades profissionais, entre os quais o crime de suborno. Além disso, servir como guia na avaliação das implicações do caso e possíveis cursos de ação ao respondê-los.

A ação que implica em descumprimento de lei ou norma vigente, denominada "*non-compliance*", segundo a NOCLAR, compreende atos de omissão ou comissão, intencional ou não, cometido por um cliente, ou por aqueles encarregados da governança, da gestão ou de outros indivíduos que

trabalham para ou sob a direção de um cliente que são contrários às leis ou regulamentos vigentes.

Nesse sentido, os profissionais da contabilidade são responsáveis por comunicar casos de “non-compliance” à administração/governança para que estes tomem as medidas cabíveis para resolver ou mitigar as possíveis consequências do descumprimento. Em caso de ausência de medidas, cabe ao profissional da contabilidade considerar, à luz da norma, reportar o caso às autoridades competentes de modo que seja realizada a devida investigação.

De forma similar ao disposto nas normas pátrias NBC PG 01 (Código de Ética do Contador) e na NBC PG 100, a NOCLAR destaca que o dever de sigilo não é absoluto e, portanto, as devidas comunicações estão dispensadas do sigilo, pois nesses casos o interesse público está acima do dever do sigilo.

No contexto do Brasil, um exemplo de aplicação prática das orientações da NOCLAR, decorre da Lei n. 9.613/1998, que dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores. Segundo esse diploma legal (grifou-se),

*Art. 9º Sujeitam-se às obrigações referidas nos arts. 10 e 11 as pessoas físicas e jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não:*

*[...]*

*XIV - as pessoas físicas ou jurídicas que prestem, mesmo que eventualmente, serviços de assessoria, consultoria, **contadoria, auditoria, aconselhamento ou assistência, de qualquer natureza [...]***

*Art. 11. As pessoas referidas no art. 9º:*

*I - dispensarão especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta Lei, ou com eles relacionar-se;*

*II - **deverão comunicar ao Coaf**, abstendo-se de dar ciência de tal ato a qualquer pessoa, inclusive àquela à qual se refira a informação, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, a proposta ou realização:*

*a) de todas as transações referidas no inciso II do art. 10, acompanhadas da identificação de que trata o inciso I do mencionado artigo; e*

*b) das operações referidas no inciso I;*

*III - **deverão comunicar ao órgão regulador ou fiscalizador da sua atividade** ou, na sua falta, ao Coaf, na periodicidade, forma e condições por eles estabelecidas, **a não ocorrência de propostas, transações ou operações passíveis de serem comunicadas** nos termos do inciso II.*

*[...]*

*§ 2º As comunicações de boa-fé, feitas na forma prevista neste artigo, não acarretarão responsabilidade civil ou administrativa.*

## 7.1.2. Advogados

O Manual da OCDE destaca que os instrumentos antissuborno da OCDE não tratam especificamente do papel dos advogados na prevenção e detecção de suborno internacional.

No entanto, o Manual informa que pela própria natureza das suas funções profissionais (entre as quais incluem a formação de empresas, *trusts* e associações, a realização de investigações internas ocasionais e o desenho e supervisão de programas de conformidade) os advogados correm o risco de serem deturpados a cometer crimes financeiros, como suborno. Pela mesma razão, os advogados podem desempenhar um importante papel na detecção do suborno transnacional.

Assim como ocorre com os profissionais da Contabilidade, de forma inclusive mais evidente, os profissionais do Direito se deparam com regras rígidas de confidencialidade. Nesse sentido, o Manual da OCDE assevera que tanto os estudos de conduta ética como os tribunais alertam que a divulgação de informações confidenciais de um cliente em troca de uma recompensa do Estado amplia o olhar sobre essas questões éticas.

De acordo com a mais recente jurisprudência dos Estados Unidos, os advogados estão assim sujeitos a estritas obrigações profissionais que os impedem de comunicar às autoridades competentes qualquer suposto caso de suborno cometido por um cliente, a menos que haja motivos para aplicar as exceções à regra de confidencialidade.

Em um olhar mais focado na legislação pátria, verifica-se atualmente flagrante discussão sobre essas questões. O cerne delas está no conflito aparente de normas entre a Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei n. 9.613/1998) e o Estatuto da Advocacia (Lei n. 8.906/1994).

Enquanto a Lei de Lavagem de Dinheiro exige a comunicação (conforme já descrito no tópico anterior, art. 9º, XIV), o segundo prevê o dever de sigilo e a confidencialidade na relação cliente/advogado (art. 34, VII) e autoriza o profissional a não depor como testemunha sobre fato que constitua sigilo profissional (art. 7º, XIX).

Conforme destaca Bottini<sup>16</sup>, ao tratar do dever de comunicação, imposto aos advogados referente a atividades suspeitas de lavagem praticadas pelo cliente, a doutrina costuma distinguir duas categorias de prestação de serviço advocatício:

(i) advogados de representação contenciosa, assim denominados aqueles que atuam em contencioso judicial ou extrajudicial, ou que prestam consultoria ou proferem pareceres como instrumentos para litígios judiciais ou extrajudiciais ou para determinação da situação jurídica do cliente;

(ii) advogados de operações, caracterizados como aqueles que colaboram materialmente para consolidar operações financeiras, comerciais, tributárias ou similares, sem que essa atividade tenha relação direta com um litígio ou processo.

Referido especialista informa que “a normativa internacional sobre o tema tende a exonerar os primeiros do dever de comunicação — para respeitar o princípio da confidencialidade que pauta a relação advogado/cliente — e de manter a obrigação ao segundo grupo de profissionais”.

---

<sup>16</sup> Bottini. Pierpaolo Cruz. **Revista Consultor Jurídico**. Fevereiro de 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-fev-05/direito-defesa-resolucao-coaf-nao-regula-atividade-advocacia>

Em seu olhar, a lógica da legislação é nesse sentido: os advogados de representação contenciosa não são obrigados à comunicação. Nas palavras do autor, “embora para tal atividade seja necessária assistência e consultoria prévia, a representação processual não consta no texto legal, e não poderia ser diferente, uma vez que o direito de defesa só pode ser efetuado diante da mais absoluta relação de confiança e transparência entre advogado e cliente”.

Já quanto à segunda categoria (advogados de operação), a discussão é mais evidente quanto ao conflito aparente supracitado.

Segundo o especialista, “o advogado que colabora com a estruturação de operações que possam ser usadas para lavagem de dinheiro não exerce a defesa do cliente, nem se limita a apreciar sua situação jurídica, razão pela qual poderia estar incluído no rol de obrigados do inciso XIV do artigo 9º, com o dever de prestar informações às autoridades públicas sobre atos suspeitos de lavagem de dinheiro praticados pelos seus clientes”. Porém, em contraponto a essa linha argumentativa, há a defesa pelo sigilo.

O autor destaca que embora a advocacia operacional não tenha relação direta com o direito de defesa e que os serviços desenvolvidos sejam de aconselhamento e colaboração jurídica, tais atividades também são privativas de advogados (art.1º da Lei 8.906/94). O autor posiciona-se no sentido de que nesse aparente conflito parece prevalecer a regra do sigilo, pelo princípio da especialidade (grifos originais):

*Fosse a Lei de Lavagem expressa sobre o dever do advogado de comunicar operações suspeitas, poder-se-ia reconhecer — é certo que com algum esforço hermenêutico — sua superveniência e a relativização do dever de sigilo previsto no Estatuto da Advocacia. Ocorre que o dever de comunicação previsto na Lei de Lavagem é genérico, direcionado às “pessoas físicas ou jurídicas que prestem, mesmo que eventualmente, serviços de assessoria, consultoria, contadoria, auditoria, aconselhamento ou assistência, de qualquer natureza” nas operações previstas no inciso XIV. Em suma, não menciona expressamente o advogado.*

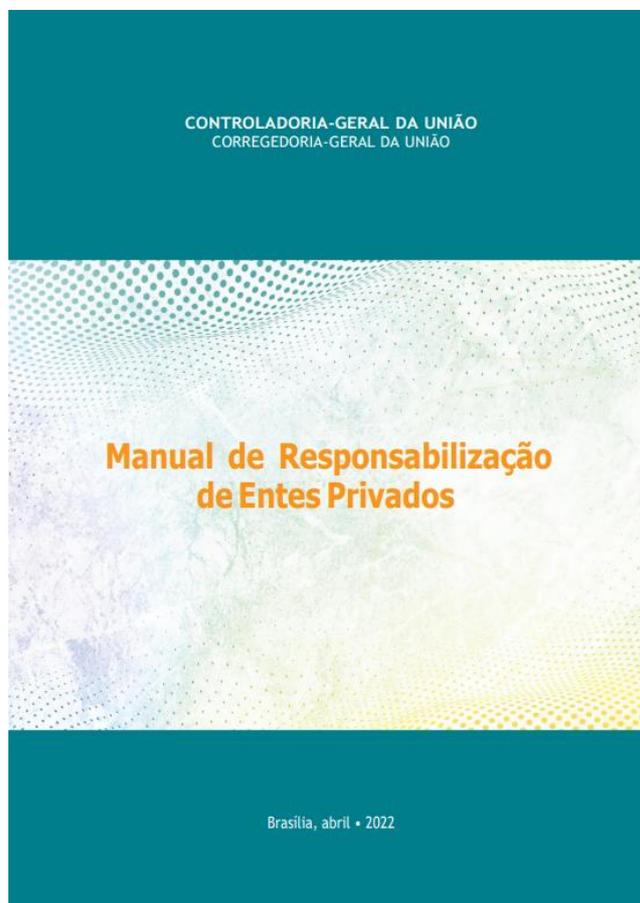
Por fim, importante destaque dessa reflexão é no sentido de que “a inexistência do dever de comunicar não torna a advocacia um porto seguro para práticas de lavagem de dinheiro, nem significa a impunidade do profissional que contribui materialmente para tais atos”.

O advogado, portanto, tem “o dever de se abster de contribuir com eles. Caso colabore com atos de lavagem, como dolo, será punido, ao menos a título de participação. Nesses casos, não há conduta neutra, não há exercício regular da profissão, mas participação punível na lavagem de dinheiro”.

## Referências

---

Sugere-se, como fonte permanente de consulta, o acesso e leitura do **Manual de Responsabilização de Entes Privados**, elaborado pela Diretoria de Responsabilização de Entes Privados, Corregedoria-Geral da União.



O Manual tem por objetivo consolidar e tornar público o posicionamento da Controladoria-Geral da União sobre a aplicação da Lei nº 12.846/2013. Nesse sentido, a publicação cumpre uma dupla finalidade:

- a) instrumentalizar os agentes públicos que, no exercício das atividades correccionais de seus órgãos e entidades públicas, forem incumbidos da nobre missão de conduzir os procedimentos administrativos previstos pela LAC.
- b) assegurar a observância do princípio constitucional do devido processo legal, dando transparência para os entes privados passíveis de responsabilização de quais são os entendimentos aplicados por este órgão quando do processamento administrativo de atos lesivos.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. Manual de Responsabilização de Entes Privados. Repositório de Conhecimento da CGU. abr/2022. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68182>>