



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS  
Curso de Bacharelado em Direito

**ANA CAROLINA GEORGES E CASTRO**

**ACESSO AO RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA E A RESERVA DE  
JURISDIÇÃO: uma análise dos requisitos procedimentais estabelecidos no julgamento  
do RE nº 1.055.941**

**BRASÍLIA**

**2020**

**ANA CAROLINA GEORGES E CASTRO**

**ACESSO AO RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA E A RESERVA DE  
JURISDIÇÃO: uma análise dos requisitos procedimentais estabelecidos no julgamento  
do RE nº 1.055.941**

Artigo Científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Professor Marcus Vinícius Reis Bastos

**BRASÍLIA**

**2020**

**ANA CAROLINA GEORGES E CASTRO**

**ACESSO AO RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA E A RESERVA DE  
JURISDIÇÃO: uma análise dos requisitos procedimentais estabelecidos no julgamento  
do RE nº 1.055.941**

Artigo Científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Professor Marcus Vinícius Reis Bastos

**BRASÍLIA, 05 DE OUTUBRO DE 2020**

**BANCA AVALIADORA**

---

**Professor(a) Orientador(a) Marcus Vinícius Reis Bastos**

---

**Professor(a) Avaliador(a)**

# **ACESSO AO RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA E A RESERVA DE JURISDIÇÃO: uma análise dos requisitos procedimentais estabelecidos no julgamento do RE nº 1.055.941**

Ana Carolina Georges e Castro<sup>1</sup>

**Resumo:** O objetivo geral deste trabalho corresponde a análise da incorporação do Relatório de Inteligência Financeira ao procedimento investigatório em observação aos requisitos procedimentais estabelecidos no julgamento do RE nº 1.055.941/SP. A fim de alcançar o propósito será utilizada a metodologia de análise da decisão em contraponto à tutela da intimidade e garantia dos direitos fundamentais no âmbito do processo penal. A primeira parte será sistemática utilizando-se da pesquisa bibliográfica e doutrinária a respeito da conceituação e forma de elaboração do Relatório. A segunda parte será tópica, pois resultará da análise dos votos e sua aplicação concreta.

**Palavras-chave:** Intimidade. Privacidade. Relatório de Inteligência Financeira. COAF. Quebra de Sigilo Bancário. Grupo de Ação Financeira.

**Sumário:** Introdução. 1 - Tutela da Intimidade. 1.1 - Disciplina constitucional e exigências derivantes. 1.2 - Relativização da tutela da intimidade e controle. 2. Relatório de Inteligência Financeira. 2.1 - Conselho de Controle das Atividades Financeiras - Coaf. 2.2 - A produção da inteligência financeira. 2.2.1 - Recomendações do Grupo de Ação Financeira - GAFI. 2.2.1.1 - Devida Diligência acerca do Cliente - DDC. 2.2.1.2 - Manutenção de Registros. 2.2.1.3 - Comunicação de Operações Suspeitas às Autoridades. 2.2.2 - Hipóteses legais para elaboração do Relatório de Inteligência Financeira - RIF. 3 - Compartilhamento do Relatório de Inteligência Financeira com o Ministério Público: (des)necessidade de ordem judicial. 3.1 - Atividade de inteligência financeira *versus* investigação criminal. 3.2 - O julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.055.941/SP. 3.2.1 - Legitimidade do RIF por encomenda e as correntes divergentes. 3.2.2 - A exigência de formalização do RIF como condição de uso no processo penal. Considerações Finais. Referências.

---

<sup>1</sup> Bacharelada em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS, do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). cursando o último período. E-mail: carolg.castro98@gmail.com.

## INTRODUÇÃO

No cenário mundial, convenções e tratados trouxeram à luz da pauta internacional, vários aspectos da criminalidade organizada e meios para sua contenção. A Convenção de Viena de 1988 é a base para atual capitulação, haja vista que na reunião, pela primeira vez foi levantado questionamentos acerca do crime de lavagem de dinheiro, momento em que os países subscritores concordaram em unir-se para adotar medidas de controle ao crime.

Diante disso, uma das providências aderidas pelos Estados-membros foi a criação da Unidade de Inteligência Financeira (UIF), órgão responsável pelo recebimento, exame e identificação de atividades supostamente ilícitas, a fim de remediar os proventos advindos da infração inicial, no intuito de tornar a atividade menos lucrativa e, conseqüentemente menos atraente.

. Entretanto, adveio a necessidade de regularização e padronização das medidas adotadas pelos países, momento em que foi constituído o Grupo de Ação Financeira (GAFI), o qual propôs recomendações as UIFs que submeteram-se a assistência jurídica mútua pactuada na convenção.

No Brasil, a Lei n. 9.613/98 institui o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), que segue o padrão das demais unidades de inteligência. Dentre as funções do órgão, destaca-se a produção Relatório de Inteligência Financeira (RIF), cujo objeto é a reunião de conteúdo suspeito, levantado e analisado pelo COAF, em um documento que há de ser compartilhado com as autoridades para investigação e, conseqüente persecução penal.

A incorporação do RIF ao procedimento investigatório foi pauta no julgamento do RE nº 1.055.941/SP, que estabeleceu requisitos procedimentais para a validade da transferência direta de informações da unidade de inteligência financeira para o Ministério Público, sem prévia autorização judicial.

O objeto do julgado reflete o crescente estímulo de atuação do COAF como órgão auxiliar do Ministério Público, de forma a considerar preocupante a conjunção de atividade de inteligência junto a de persecução penal, tendo em vista que o Órgão Ministerial passa a ter proximidade das informações do investigado que somente a UIF poderia ter acesso sem necessidade de permissão judicial.

Sob essa ótica, afirma Luís Greco (GRECO, 2018, p. 44), *“uma norma que autoriza a obtenção de um dado não autoriza já automaticamente a utilização ou o armazenamento, muito menos a transferência”*.

Dentre as peculiaridades tratadas no caso em questão, traz-se à tona o debate acerca da necessidade de regularização e formalização de todas as etapas da elaboração do Relatório de Inteligência Financeira, com o adendo das interações entre o Coaf e a autoridade de persecução penal, para o fim de homenagear o direito constitucional ao contraditório e ampla defesa.

Assim, verifica-se dentre a seguinte abordagem, os ditames e contrapontos vinculados ao direito subjetivo do indivíduo que terá, por um lado o compartilhamento de seus dados pessoais, de forma legal, porém, previamente dependente de documentação que o permita identificar claramente, de onde surgiu e para onde vai o compilado de suas informações, para que assim o Relatório em comento possa integrar de forma legítima o procedimento criminal, e, por outro lado tenha a chance de replicar e retificar as informações utilizadas de forma não coerente com o caso concreto.

## **1 TUTELA DA INTIMIDADE**

Direito de personalidade é uma atributo inerente ao homem, o qual carrega dentro de si subjetividades que caracterizam a condição humana, para o fim de assegurar ao indivíduo uma chance de desenvolvimento com a garantia de uma trajetória digna.

A importância e abrangência do direito à personalidade pode ser conceituada pelo jurista italiano Adriano De Cupis da seguinte forma:

[...] existem certos direitos sem os quais à personalidade restaria uma susceptibilidade completamente irrealizada, privada de todo o valor concreto: direitos sem os quais os outros direitos subjetivos perderiam o interesse para o indivíduo – o que equivale a dizer que, se eles não existissem, a pessoa não existiria como tal. São esses os chamados ‘direitos essenciais’, com os quais se identificam, precisamente os direitos da personalidade. (CUPIS, 1961, p.17)

Dentre estes direitos essenciais, destaca-se a tutela da intimidade e privacidade, que possuem como objetivo o resguardo à dignidade e integridade da pessoa humana. Ambos os

conceitos estão coligados, todavia, parte da doutrina entende que apesar da subjetividade tutelada por eles coincidirem, um seria parte do outro que estaria descrito de forma mais ampla.

Para Gilmar Ferreira Mendes, o direito à privacidade tem por objeto “*os comportamentos e acontecimentos atinentes aos relacionamentos pessoais em geral, às relações comerciais e profissionais que o indivíduo não deseja que se espalhem ao conhecimento público*” (MENDES, 2020, p. 286).

Envolto à esta definição, advém o conceito de tutela da intimidade, que pode vir a ser retratado como uma privacidade de caráter ainda mais isolado, conforme descreve Paulo José da Costa Júnior:

[...] a necessidade de encontrar na solidão aquela paz e aquele equilíbrio, continuamente comprometidos pelo ritmo da vida moderna, de manter-se a pessoa, querendo, isolada, subtraída ao alarde e à publicidade, fechada na sua intimidade, resguardada da curiosidade dos olhares e dos ouvidos ávidos". (COSTA JR, 1970, p. 8)

Ainda que retratados de forma divergente, a finalidade se coliga no interesse de proteger e conservar o direito essencial do cidadão de resguardar sua vida privada, dentro dos limites que o cabem, para o fim prosperar frutiferamente dentro do bem maior que lhe é preservado, qual seja, a vida.

### **1.1 Disciplina constitucional e exigências derivantes**

A história do direito a intimidade perdura por mais de século, uma vez que o direito, hoje considerado como fundamental, ganhou ênfase nos Estados Unidos em 1890, através da publicação de um artigo intitulado como “*The right to privacy*” (O direito à privacidade), escrito por Samuel Warren e Louis Brandeis, que após divulgação de um evento familiar na coluna social de um jornal local, motivaram-se a contrapor os limites já ultrapassados pela imprensa.

Posteriormente, o direito a intimidade foi descrito no art. 12 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), da seguinte forma: “Ninguém sofrerá intromissões arbitrárias na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem ataques à sua honra e reputação. Contra tais intromissões ou ataques toda a pessoa tem direito a proteção da lei.”.

Sendo reformulado, ratificado e fortalecido durante os anos, chega-se ao atual ordenamento jurídico brasileiro, regido pela Constituição Federal de 1988, que albergou em seu Título II, os direitos e garantias fundamentais inerentes a todo ser humano.

Dentro do subcapítulo de direitos individuais e coletivos, restou descrito no artigo 5º, incisos X, da Constituição Federal, a tutela ao direito a intimidade:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação. (BRASIL, 1988)

Assim como já pontuado, o conceito de “intimidade” e “vida privada”, mesmo que correlacionados, são distintos, uma vez que o direito a intimidade está vinculado à relação subjetiva e íntima da pessoa, em contraponto ao direito a vida privada, que por sua vez abrange o reconhecimento dos demais direitos, tais como o de domicílio, correspondência, honra, imagem e reputação.

Desta forma, capta-se as lições de Barroso quanto ao tema: “de forma simples, os direitos à intimidade e à vida privada protegem as pessoas na sua individualidade o direito de estar só” (BARROSO, 2007, p. 80).

Apensado ao entendimento supracitado, convém destacar o inciso XII, do art. 5º da Constituição Federal, que estabelece que: “XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal”.

Nesse sentido, em adendo ao conceito original do tema em questão, há de se relevar os demais direitos segurados, sejam eles de documentos, dados e/ou acessos pessoais, visto que em caso de violação do sigilo ou compartilhamento indevido, o bem jurídico tutelado retroage a garantia fundamental inicial, qual seja, o direito de intimidade e privacidade do conteúdo ali disposto, de forma que se observa o desdobramento da tutela em questão em demais ramificações de garantias.

## 1.2 Relativização da tutela da intimidade e controle judicial

Ainda que diante de toda esfera garantista do direito a intimidade, há de se levar em conta o cotidiano, a vida em comunidade e o valor de cada ato, de forma que não há como priorizar um só direito, nesse caso o da privacidade, excluindo os demais, tal como o de publicidade.

Certo é que a Constituição Federal dispôs sobre a inviolabilidade dos direitos fundamentais, todavia, não há como impedir a escolha do titular do direito de renunciar àquilo que está a sua disposição, assim como consolida o entendimento de Roberto Dias:

Com isso, pretende-se assentar a ideia de que a previsão constitucional acerca da "inviolabilidade" do direito à vida se destina a impedir que as pessoas não tenham a sua vida ceifada arbitrariamente. Todavia, não significa que tal direito seja indisponível e que, portanto, as pessoas não possam escolher seus caminhos no que diz respeito à própria vida e à própria morte. (DIAS, 2010, p. 160)

No tocante a garantia em questão, ao tratar da disponibilização de atos que venham a violar o direito subjetivo do cidadão, é necessário diferenciar a divulgação admissível e abusiva da matéria, bem como quando o fato é exposto pelo próprio sujeito ou contra a vontade deste.

Ao colocar o direito a intimidade em colação ao de publicidade, tem-se alguns vieses, tal como o do indivíduo que se encontra frente a uma situação corriqueira em que poderá estar sujeito a uma exposição, por exemplo, uma filmagem em espaço público, mas também há a hipótese em que a intromissão na vida alheia torna-se justificável para o fim de sanar o interesse público.

Com isso, abre-se uma ponderação entre o interesse público e a privacidade do indivíduo, qual seja: os agentes envolvidos na questão, sendo eles públicos, teriam seus assuntos pessoais uma implícita natureza compartilhável?

Em se tratando de pessoa pública, resta evidente que ainda que o direito de manter suas informações consigo seja tutelado da mesma forma que para os demais cidadãos, é claro que há um desnível entre o ser em destaque com o restante da sociedade, não significando uma isenção ao direito, mas tão somente que a evidência de seus atos estará em maior notoriedade, frente aos demais.

Ante ao questionamento, salienta-se os ensinamentos do Min. Gilmar Mendes:

Em se tratando de conflito de pretensões à privacidade e à liberdade de informação concorda-se que se a análise a qualidade da notícia a ser divulgada, a fim de estabelecer se a notícia constitui assunto do legítimo interesse público. Deve ser aferido, ainda, em cada caso, se o interesse público sobreleva a dor íntima que o informe provocará. (MENDES, 2020, p. 292)

Quanto ao papel do Estado frente as contraposições sopesadas da garantia da intimidade e da vida privada, tem-se inicialmente a ideia de que este promoverá a tutela dos direitos fundamentais frente à sociedade, todavia, na hipótese de violação de preceitos fundamentais entre indivíduos, há de ser necessário que ele cumpra sua obrigação de garantidor, através de seus órgãos e, disponha de ferramentas para averiguação do ato e responsabilização do agente percursor.

Dito isso, pode se perceber que nas hipóteses em que se fizer necessário, o Estado agirá de forma a relativizar a tutela da intimidade, frente a necessidade de proteção de outro direito. Isso ocorre, por exemplo, quando a entidade governamental utiliza-se dos meios investigatórios, para adentrar no âmbito social do indivíduo, podendo valer-se da interceptação ou quebra de sigilos bancários, fiscais e/ou telefônico, a fim de estancar o ato ofensivo.

No que tange o contexto em questão, vale destacar o contrapeso entre a flexibilização da privacidade, do sigilo bancário e fiscal frente as hipóteses de investigação. O sigilo em menção é direito fundamental tanto quanto os outros, visto que garantem a vida privada do indivíduo.

Entretanto, através do julgamento da PET 577, o Supremo Tribunal Federal fixou jurisprudência, no sentido de que entre o interesse individual e o da coletividade, acerca do conhecimento de informações relevantes para um contexto social determinado, o controle sobre os dados não ficaram mais submetidos tão somente ao arbítrio exclusivo do indivíduo.

Sendo assim, dentre as possibilidade e formas de interrupção do direito individual, que não de ser elencadas nos próximos capítulos, resta evidente que o Estado, sopesa àquilo de maior interesse, em prol do coletivo, de forma que a escolha pode vir a acarretar na ofensa de um preceito fundamental, anteriormente consagrado como inviolável.

## 2 RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA

Pela primeira vez, na Convenção das Organizações das Nações Unidas realizada em Viena em 1988, o tema lavagem de capitais foi levado em pauta a nível mundial. O propósito inicial da Convenção fluiu adentro da cooperação entre os Estados participantes, discorrendo sobre a necessidade de combater com maior eficiência sobre os diversos aspectos do narcotráfico na dimensão internacional.

O tráfico ilícito de entorpecente e substâncias psicotrópicas geram uma grande e evidente quantidade de provenientes, que não de ser dissimulados a fim de dar ao fruto aparência lícita. Conforme expõe Carla Veríssimo de Carli (DE CARLI, 2008, p. 269), a importância da lavagem é capital, porque permite aos delinquentes usufruir desses lucros sem pôr em perigo sua fonte (o delito antecedente), além de protegê-lo contra bloqueio e confisco.

Diante disso, compreende-se que o encontro da Organização das Nações Unidas inicialmente objetivava avaliar medidas de combate ao narcotráfico, o que por sua vez resultou em uma análise dos proventos do crime e o seu destino final, concluindo-se que a punição da utilização desses ganhos obtidos ilícitamente, poderia aproximar as autoridades do efetivo combate ao crime supracitado.

Segundo Jorge Alexandre Fernandes Godinho (GODINHO, 2001, p. 50) a Convenção de Viena de 1988 destaca o caráter lucrativo do tráfico de drogas ao asseverar ser fonte de rendimentos e fortunas consideráveis; visto que no momento de sua elaboração essa atividade estava se expandindo muito rapidamente e as legislações penais em todo mundo não estavam sendo suficientemente capazes de deter ou punir tal crime, sendo necessária uma outra fonte normativa que pudesse auxiliar no cumprimento desse objetivo

Nesse seguimento, o Brasil dispôs-se a acatar o debatido, promulgando a Convenção contra o tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, através do Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991. Com isso, as Partes comprometeram-se a prestar assistência jurídica recíproca através de investigações, julgamento e processos jurídicos referentes aos delitos taxados no acordo.

Além disso, os países subscritores pactuaram em criar as suas Unidades de Inteligência Financeira (UIF), individual de cada Estado, cuja função desdobra-se no recebimento e

concentração de informações de operações suspeitas, que possam envolver atividades de lavagem de dinheiro, e repassá-las aos órgãos de persecução penal, para investigação e processamento do feito.

O Brasil criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), através Lei nº 9.613 de 1998, que atua eminentemente na prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. O Conselho segue o padrão em conformidade ao acordado quanto a regência das UIFs, logo, a função principal abrange o recebimento, exame e identificação de atividades supostamente ilícitas e, conseqüente comunicação aos órgãos de controle.

Diante do exposto, o resultado das análises de inteligência financeira, advindo das comunicações recebidas, por intercâmbio de informações ou denúncias é consolidado em documento denominado Relatório de Inteligência Financeira (RIF), conforme prevê o Ministério da Fazenda, atual Ministério da Economia.

## **2.1 Conselho de Controle das Atividades Financeiras - Coaf**

A criminalização da lavagem de dinheiro entrou em foco pela primeira vez na Convenção de Viena realizada em 1988, momento em que os países signatários acordaram com o dispositivo internacional e obrigaram-se a adequar medidas de controle e prevenção ao crime.

A partir da promulgação da Convenção, tornou-se necessário viabilizar mecanismos de adequação dos Estados-membros ao sistema proteção do bem econômico dissimulado, a fim de auxiliar na detecção do ilícito. Diante disso, em 1989 foi criado o Grupo de Ação Financeira Contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI), uma organização intergovernamental, com o encargo de:

A função do GAFI é definir padrões e promover efetiva implementação de medidas legais regulatórias para combater a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e o financiamento da proliferação, além de outras ameaças à integridade do sistema financeiro internacional relacionada a esses crimes. Em colaboração com outros atores internacionais, o GAFI também trabalha para identificar vulnerabilidade nacionais com o objetivo de proteger o sistema internacional do uso indevido.

Em consonância ao adendo dos regimes de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo (PLD/FT), o Brasil instituiu o Conselho de Controle das Atividades Financeiras - Coaf, legitimado a partir da vigência da Lei nº 9.613/1998, que

também dispõe sobre crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como sobre a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos na norma legal.

Criado no âmbito do Ministério da Fazenda, o órgão tem por finalidade disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas na norma penal, conforme dispõe o artigo 14 da lei de regência.

Nessa senda, verifica-se que a Unidade de Inteligência Financeira brasileira não é um órgão de investigação, pois segue um modelo administrativo, com autoridade central e independente, de forma que as informações contidas no Relatório de Inteligência Financeira são encaminhadas por órgãos obrigados diversos ao Coaf, cabendo à ele apontar e informar as autoridades de persecução penal sobre a suspeição de determinados fatos, a fim de que elas apurem o constatado, assim como ressalta Bechara:

Em todas as hipóteses, que se particularizam pela intervenção em momentos distintos, o COAF não perde a sua qualidade de órgão de assessoramento, bem como a sua atividade não perde a qualidade de atividade de inteligência. Nesse sentido, a atividade de inteligência diferencia-se da atividade de investigação, que não constitui a função do COAF, muito embora a sua atuação possa nesta repercutir. (BECHARA, 2014, p. 69).

A Medida Provisória nº 893, de 2019, convertida posteriormente para Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020, reestruturou a função do Coaf, vinculando-o administrativamente ao Banco Central do Brasil, garantindo a sua autonomia técnica e operacional para atuar em todo o território nacional.

A estrutura organizacional do Conselho compreende a Presidência, o Plenário e o Quadro Técnico-Administrativo, setor introduzido pela MP nº 893/2019, cuja função engloba equipes responsáveis por processos de análise de informações recebidas dos demais setores.

O Plenário é composto por 12 (doze) servidores ocupantes de cargos efetivos, de reputação ilibada e reconhecido conhecimento em matéria de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, dentre eles encontram-se representantes do Banco Central do Brasil, Comissão de Valores Mobiliário, Superintendência de Seguros Privados, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, Agência Brasileira de Inteligência, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Polícia Federal, Superintendência Nacional de Previdência Complementar, Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União.

Sérgio Moro (2010, p. 19) ressalta a pluralidade na composição de membros, tendo em vista que “permite que as diferentes experiências dos diversos órgãos e entidades governamentais possam ser compartilhadas no órgão de inteligência, facilitando ainda a cooperação entre eles”.

Diante disso, resta evidente que o Coaf propicia uma ligação entre demais órgãos que atuam no combate à lavagem de dinheiro, internalizando um intercâmbio de informações através das entidades e setores obrigados.

## **2.2 A produção da inteligência financeira**

### **2.2.1 Recomendações do Grupo de Ação Financeira - GAFI**

As Recomendações do GAFI, conforme exposto anteriormente, objetivam estabelecer um sistema composto por medidas preventivas de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo (PLD/FT), bem como do financiamento da proliferação de arma de destruição em massa, a fim de que os países subscritores do acordo inicial possam regulamentar administrativamente, através de seus sistemas legais, o funcionamento dos setores financeiros, no intuito de uniformizar as medidas de combate dos crimes arrolados.

O documento produzido pelo Grupo contém 40 (quarenta) Recomendações, tendo sido atualizadas ao longo dos anos, de forma que as orientações voltam-se primordialmente à identificação de riscos e desenvolvimento de políticas públicas, assim como o combate aos crimes taxados previamente, além da aplicação de medidas preventivas para o setor financeiro, estabelecimento de poderes e responsabilidades para autoridades competentes, aumento da transparência e disponibilidade de informações e facilitação da cooperação internacional, de forma a honrar o estabelecido na Convenção de Viena de 1988.

As medidas de PLD/FT, para uma análise estrutural, podem ser fragmentadas em três pilares identificados a partir de algumas das Recomendações do GAFI, e posteriormente reproduzidas na Lei nº 9.613/98 que instituiu o Conselho de Controle das Atividades Financeiras, quais sejam: identificação do cliente, manutenção de registros e comunicação de operações suspeitas.

### **2.2.1.1 Devida Diligência acerca do Cliente - DDC**

A identificação de clientes está prevista na Recomendação n. 10 do GAFI, que visa a padronização do procedimento das instituições financeiras, para que verifiquem a identidade de seus clientes de forma que obtenham em sua base de dados documentos e informações confiáveis acerca do beneficiário.

Nesse seguimento, esclarecem Suxberger e Pasiani que a Recomendação:

[...] tem por objetivo obtenção de informações sobre as pessoas a quem os serviços ou produtos são prestados, tanto no momento do estabelecimento do negócio como ao longo da relação financeira, com a finalidade de que criminosos não se escondam por trás da anonimidade para realização de atividades ilícitas, além de permitir o rastreamento dos reais beneficiários de operações financeiras no curso de uma investigação criminal. (SUXBERGER; PASIANI, 2018, p. 299).

Dessa forma, a fim de impedir o cometimento de crimes, de modo que os agentes da relação não possam utilizar-se de terceiros para ocultação e dissimulação do provento ilícito, as medidas de DDC incorrem na compreensão legal do cliente, identificação do beneficiário, reconhecimento do propósito do objeto na relação negocial e a condução na análise das transações.

### **2.2.1.2 Manutenção de Registros**

Em consonância ao disposto na Recomendação n. 11, a Lei nº 9.613/98 estipulou um prazo mínimo de cinco anos para conservação dos cadastros de clientes, a partir do encerramento da conta ou conclusão da transação, conforme disposto no art. 10, §2º, da Lei de Lavagem de Capitais.

A obrigação do arquivamento dos registros por período mínimo, está vinculada à necessidade de resposta célere às autoridades competentes, a fim de fornecer, caso necessário provas para munir o trâmite da persecução penal, haja vista que o material da investigação em casos de lavagem de dinheiro e crimes conexos, está fundamentada na análise do caminho do bem, direito ou valor, ocultado ou dissimulado, advindo de ato ilícito.

### **2.2.1.3 Comunicação de Operações Suspeitas às Autoridades**

A Recomendação n. 20 do GAFI prevê a necessidade de imediata comunicação às autoridades em caso de “motivos razoáveis para suspeitar que os fundos sejam produtos de atividades criminosas ou estejam relacionados ao financiamento do terrorismo”.

Ao fim do processo realizado pelo conjunto de setores obrigados, em respeito às etapas explicitadas anteriormente, o compartilhamento das informações coletadas às autoridades dar-se-á como um apontamento de atividades atípicas, haja vista que para elaboração do Relatório de Inteligência Financeira há necessidade de haver levantamento de fundados indícios de crime ou qualquer outro ilícito.

Nesse sentido, a Recomendação nº 04/2017 do CNMP dispõe que:

[...] os Relatórios de Inteligência Financeira encaminhados ao Ministério Público apresentam indícios, em tese, de ilícito penal e, possivelmente, de improbidade administrativa, suscitando apuração pelo Membro com atribuições para o procedimento investigatório criminal e o inquérito civil público, conforme o caso. (BRASIL, 2017).

### **2.2.2 Hipóteses legais para elaboração do Relatório de Inteligência Financeira - RIF**

A tríplice função do Coaf, retratada através das informações encaminhadas pelos setores obrigados, compreende o recebimento, análise e disseminação das comunicações. A fase inicial diz respeito ao motivo do encaminhamento do conteúdo, que pode ser admitido de duas formas, quais sejam, a Comunicação de Operação Automática (COA) ou a Comunicação de Operação Suspeita (COS).

A Comunicação de Operação Automática, diz respeito às informações encaminhadas ao Conselho prontamente pelos setores obrigados, quando os clientes realizam transações em espécie, de valor igual ou superior a R\$50mil, conforme estipulado na Circular do Banco Central do Brasil nº 3.839, de 2017. Todavia, o valor referido trata apenas das instituições financeiras, de forma que decidiu o Coaf posteriormente que para segmentos de bens de luxo e alto valor, o montante se reduz à R\$ 30 mil.

Quanto a Comunicação Suspeita, o objeto do material surge a partir de indícios de lavagem de dinheiro, financiamento de terrorismo ou outro ilícito, em decorrência de

suposições levantadas acerca das partes envolvidas, do valor, da forma de realização e do meio de pagamento das operações.

Nesse seguimento, o Coaf após receber os dados segue para próxima etapa, momento em que a depender da análise do caso concreto poderá seguir diferentes vertentes para conclusão do material.

O procedimento inicia-se através da análise sistêmica das comunicações, a partir do recebimento do conteúdo no Sistema de Controle de Atividades Financeiras (Siscoaf), apurando os fatos e especificidades da matéria. Em seguida, adota uma postura estatística, analisando o caso de maneira individualizada, contrapondo as probabilidade de risco nas comunicações. Dessa forma, caso as suspeitas se façam evidentes, a comunicação segue para uma apreciação individual por um analista do Coaf.

É de competência do analista, organizar uma base de risco sob as informações coletadas durante as etapas anteriores, acrescentando à sua análise os níveis de ameaça, através de conclusões sobre a forma de movimentação do bem, os envolvidos, a existência de investigações em curso que tenham envolvimento com as informações contidas naquela comunicação, entre outros aspectos.

Diante disso, na hipótese do especialista avaliar o material como se fosse de risco “médio” ou “alto”, formar-se-á um Caso que será registrado na Central de Gerenciamento de Risco e Prioridades do Coaf, e a partir deste momento, elabora-se o Relatório de Inteligência Financeira (RIF) para fins de compartilhamento com as autoridades competentes.

A produção do RIF está fundamentada no art. 15 da Lei 9.613/98 “O COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito.”.

A forma de emissão do documento variará a depender da iniciativa do Conselho, de acordo com Mylene Comploier:

O RIF espontâneo (ou de ofício) é aquele elaborado por iniciativa do COAF, resultante da análise de comunicações recebidas ou denúncia; O RIF de intercâmbio é feito para atender à solicitação de intercâmbio de informações, por autoridades nacionais ou por UIF. (COMPLOIER, 2019, p. 52)

Nesse sentido, compreende-se que na teoria, o Coaf a partir de uma análise minuciosa das comunicações encaminhadas pelos setores obrigados, produzirá caso necessário o Relatório de Inteligência Financeira, comunicando as autoridades apenas acerca da atipicidade do fato, que poderá vir ou não a ser tratada como delito no âmbito do processo penal.

### **3 COMPARTILHAMENTO DO RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA COM O MINISTÉRIO PÚBLICO: (DES)NECESSIDADE DE ORDEM JUDICIAL**

A discussão sobre a amplitude dos poderes conferidos ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), em contraponto a quebra de sigilo bancário, decorrente da elaboração do Relatório de Inteligência Financeira (RIF) e consequente compartilhamento do documento com órgãos de investigação criminal, sem a devida autorização judicial, perdura dentro da jurisprudência brasileira à tempos.

O Superior Tribunal de Justiça traz no seu conglomerado de entendimentos alguns pontos relevantes para presente análise. Em 2011, através do julgamento do HC 191.378/DF, conduzido pelo voto do relator Min. Sebastião Reis, a 6ª Turma do STJ compreendeu que o deferimento de quebra de sigilo bancário não poderia ocorrer, única e exclusivamente, em virtude do conteúdo disposto no documento compartilhado pelo Coaf. Veja-se:

[...] uma coisa é dar-se início à investigação policial, ante o conhecimento de dados encaminhados pelo COAF, para fins de se comprovar sua lisura, outra, totalmente diversa, é cercar-se exclusivamente destes para arregimentar mecanismos cautelares excepcionais de colheita de provas e de correspondente comprovação. Isso não é admissível. (STJ, 2011).

Conforme se observa, tal explanação não proibiu em sentido amplo a utilização do RIF como pretexto para o pedido de quebra de sigilo, contanto que este não seja a única fonte para deferimento de tal.

Entretanto, no prosseguir dos julgados, a mesma 6ª Turma do STJ, firmou precedente por meio do AgRg no HC 260.276/RJ, de relatoria do Min. Rogério Schietti Cruz, da seguinte maneira:

AGRAVO REGIMENTAL. HABEAS CORPUS. TRANCAMENTO DE INQUÉRITO POLICIAL. EXCEPCIONALIDADE. PEDIDO DE DESENTRANHAMENTO DE PROVAS ILÍCITAS. FALTA DE PROVA

INEQUÍVOCA DAS ALEGAÇÕES. PACIENTES NÃO INDICIADOS E QUE NÃO FIGURAM COMO SÓCIOS DAS EMPRESAS INVESTIGADAS. INEXISTÊNCIA DE CONSTRANGIMENTO A DIREITO DE LOCOMOÇÃO. RECURSO NÃO PROVIDO.

(...)

3. É possível que relatório produzido por autoridades fiscais seja comunicado às autoridades competentes se houver indícios de prática de crime, acompanhado de informações relacionadas aos fatos. Daí não decorre nenhuma ilegalidade; o que a jurisprudência desta Corte Superior não permite é o compartilhamento integral de dados obtidos diretamente pela Receita Federal e protegidos por sigilo – o que não ficou comprovado no writ – providência que, para fins penais, dependerá de prévia autorização judicial. (STJ, 2017)

Nesse sentido, ao contestar o mesmo tema sobre diferentes óticas, o Superior Tribunal de Justiça levantou pontos sobre a utilização e a caracterização do Relatório de Inteligência Financeira, tal como explanam Suxberger e Pasiani:

O STJ, portanto, parece admitir a utilização de RIFs como um dos fundamentos para a representação pela quebra de sigilo bancário, prevalecendo, apesar de recente divergência, o posicionamento de que as informações ali contidas têm caráter subsidiário, devendo ser complementadas por outras diligências que comprovem o esgotamento de outros meios menos lesivos. Por outro lado, é possível se aferir que o RIF seria instrumento suficiente para justificar a abertura de inquérito policial e até mesmo o oferecimento da denúncia, caso traga elementos suficientes a comprovar a justa causa. Ademais, admite o STJ que as informações de inteligência financeira sejam obtidas por iniciativa da autoridade investigadora, o chamado RIF de intercâmbio, sem a necessidade de prévia autorização judicial. (SUXBERGER; PASIANI, 2018, p. 310)

Ante a trajetória jurisdicional, tem-se o RE nº 1.055.941/SP, o mais recente julgado acerca do tema em questão, pelo qual acordaram os Ministros da Suprema Corte Federal, sobre a necessidade de estabelecer requisitos procedimentais para elaboração e compartilhamento do documento sem prévia autorização judicial.

Nesse sentido, cabe ressaltar que ainda que a questão principal dos julgados seja a legalidade ou não do encaminhamento do documento às autoridades de persecução penal, o viés subjetivo permeia tal contenção, abrangendo o objeto primordial do mérito, qual seja, a necessidade diferenciação entre a comunicação de atividades financeiras suspeitas, o que é de competência precípua do órgão de inteligência e, a transmissão de dados bancários, revestidos de sigilo, para o fim de investigação criminal.

### 3.1 Atividade de inteligência financeira *versus* investigação criminal

O conjunto de conceitos que gira em torno das atividades de inteligência financeira e persecução penal, traz consigo certa preocupação, uma vez que a similitude do objeto precursor das atividades pode acarretar na violação dos preceitos fundamentais, quais sejam: privacidade, intimidade, contraditório, ampla defesa, proteção de dados e devido processo legal.

Caso fosse tolerado compartilhamento dos RIFs, sem discricção do caso concreto, poderia passar o acusador a ter sobre sua guarda todas as informações do acusado, uma vez que os órgãos de inteligência têm acesso privilegiado a um conglomerado de dados dos cidadãos.

Outrossim, caso as unidades de inteligência financeira passassem a desempenhar um papel ativo, assim como os demais entes de repressão criminal, poderia esta, vir a violar os limites constitucionais impostos à atividade persecutória do Estado, sem que pudesse se sujeitar ao controle pelo Poder Judiciário.

Com isso, é necessário que a circulação de informações pessoais, entre o órgão de inteligência financeira e autoridade policial ou Ministério Público, esteja em primeiro ponto estritamente regulado por lei e desentrelaçado de qualquer atividade que possa vir a desvirtuar a competência individual de cada um dos entes.

Nesse seguimento, compreende-se que pelo avanço tecnológico e global, que a utilização de dados íntimos vem se tornando cada vez mais corriqueiro e relevante para o melhor desempenho das funções estatais nas mais variadas áreas. Todavia, não pode se afirmar, muito menos concordar, que apesar da íntima conexão entre a base de dados de uma UIF e o interesse persecutório do agente estatal em prosseguir com a investigação, que a preservação do direito à proteção de dados tornar-se-á banalizada.

Entretanto, ainda que ilegal o desvirtuamento de funções, não é de se estranhar no Brasil, a utilização do Coaf como “braço direito” do Ministério Público, para o fim de aprofundamento em investigações específicas. Desta incoerência destaca-se o entendimento de Ademar Borges:

[...] a atividade do órgão de inteligência financeira deixa de ser prévia à atividade policial — abandonando a atuação no chamado estágio prévio não apenas a delitos (de lavagem de capitais) mas também a perigos (como risco à segurança nacional) — para realizar típica atividade de persecução criminal

própria das polícias e do Ministério Público contra um suspeito identificado no contexto de uma investigação já instaurada. (BORGES, 2019)

Portanto, para que assim não ocorra, é evidente a necessidade de se reconhecer a imposição de limites procedimentais para transmissão dos dados, a fim de resguardar a separação funcional entre o órgão de inteligência financeira e autoridade de investigação criminal.

### **3.2 O julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.055.941/SP**

O Supremo Tribunal Federal, aprovou no dia 4 de dezembro de 2019, o Tema 990 de repercussão geral, através do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.055.941/SP, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, pelo qual reconheceu a constitucionalidade do compartilhamento direto de dados entre a Unidade de Inteligência Financeira e o Ministério Público, para fins penais, sem autorização prévia do Poder Judiciário.

A tese anunciada pelo Tribunal foi a seguinte:

1 - É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil, que define o lançamento do tributo, com os órgãos de persecução penal, para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional.

2 - O compartilhamento pela UIF e pela Receita Federal do Brasil, referente ao item anterior, deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios. (STF, 2019).

Com isso, o resultado do julgamento conduziu a conclusão de que a Corte limitou-se a averiguar a viabilidade do compartilhamento automático de dados relacionados a operações suspeitas, reafirmando a importância de que a atividade de inteligência financeira não pode se confundir com a de repressão criminal, conforme os termos do voto do Min. Dias Toffoli:

[...] a Unidade de Inteligência Financeira (UIF) não é órgão de investigação penal, e sim de inteligência, competindo-lhe receber, examinar e identificar suspeitas de atividades ilícitas e disseminá-las às autoridades competentes para instauração dos procedimentos cabíveis (art. 15 da Lei n. 9.613/98). (STF, 2019).

Ante ao debate discorrido, destaca-se dois pontos de grande relevância para conclusão do *leading case*, quais sejam: (I) a dissonância aberta dentro do julgamento acerca da (i)legalidade dos “relatórios por encomenda”; e (II) a necessidade de formalização das interações entre o Coaf e autoridade beneficiada com o compartilhamento do RIF.

### **3.2.1 Legitimidade do RIF por encomenda e as correntes divergentes**

Apesar da tese pronunciada, não houve decisão concreta sobre se o encaminhamento de informações pela UIF a pedido das autoridades persecutórias, por meio dos denominados “relatórios por encomenda”, violaria a separação organizacional de atividades de inteligência e investigação criminal.

A repercussão sobre a questão foi aberta pelo relator, Min. Dias Toffoli, que nos termos de seu voto, levantou a ideia sobre o RIF elaborado a propósito, o qual poderia vir a ser composto por: (i) informações que não constavam anteriormente na base de dados da UIF, e (ii) operações não consideradas suspeitas, previamente, frente aos critérios objetivos definidos pelo próprio Coaf.

O tema não conquistou a maioria do colegiado, sendo que restaram inertes quanto à discussão os Ministros Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio, Cármen Lúcia, Rosa Weber e Luiz Fux, já acompanhado do relator, concordou o Ministro Gilmar Mendes acerca da ilegitimidade do relatório por encomenda, e por fim, abriu-se a terceira corrente, composta pelos Ministros Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Celso de Mello e Alexandre de Moraes, os quais afirmaram que a estrutura funcional da UIF não permitiria a confecção de documentos nesta modalidade.

Nesse sentido, a terceira corrente formada em torno da controvérsia em comento, partiu do pressuposto de que o modo de funcionamento do Coaf não teria margem para produção desse tipo de relatório, vez que o órgão não tem poderes para autorizar a quebra de sigilo bancário e obter, frente às instituições financeiras, informações que não tenham sido antes mesmos dispostas à UIF por seu setores obrigados.

Adepto ao conceito anterior, o Min. Edson Fachin dispôs:

[...] a unidade de inteligência financeira não detém acesso a extratos bancários ou algo que o valha. Figura, ao revés, como destinatária de informações

específicas que, por sua atipicidade, devem ser fornecidas pelos setores obrigados. Isso retira, a meu ver, a possibilidade de que se verifique a produção de alegadas devassas sob encomenda, na medida em que as comunicações devem ser implementadas pelos setores obrigados, independentemente de provocação. (STF, 2019).

Contudo, na hipótese em que o órgão de persecução penal tenha requisitado ao Coaf a elaboração de um relatório a propósito de pessoa que já esteja sendo submetida à investigação criminal, a decisão final de desenvolver o documento será sempre do próprio órgão de inteligência financeira.

Com isso, a chamada disseminação de informações por pedido, deverá obedecer alguns requisitos, tais como, a necessidade de que as informações que constarão no documento já estejam previamente dispostas no banco de dados da UIF, bem como que a elaboração siga um caráter técnico pré-estabelecido e impessoal.

Ainda que tenha-se aberto controvérsia quanto à legitimidade ou não da elaboração dos famigerados relatórios por encomenda, concordaram os Ministros, à unanimidade, acerca da autonomia plena da UIF em face das entidades persecutórias, além da proibição da realização de investigação prospectiva.

Todavia, a corrente seguida pelos Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes, levantou a queixa de que não há como se afastar totalmente a possibilidade de que abusos possam ocorrer no âmbito das atividades de inteligência financeira, ainda mais, nos casos em que a fase de análise das operações suspeitas é individualizada, logo, a apreciação poderia vir a ficar comprometida nas hipóteses em que há uma instigação para tal pelo Ministério Público.

Com efeito, destaca-se o trecho do voto do Ministro Relator, pelo qual reitera:

[...] É extremamente importante enfatizar, ainda, a absoluta e intransponível impossibilidade da geração de RIF's por encomenda (*fishing expeditions*) contra cidadãos sem qualquer investigação criminal existente ou alerta já emitido de ofício pela unidade de inteligência com fundamento na análise de informações contidas em sua base de dados. (STF, 2019).

Ademais, não há como se antever, através da possibilidade de elaboração dos relatórios a propósito, a hipótese de desvio na atuação da UIF frente ao contexto de persecução penal, uma vez que podem ocorrer cenários tais como: (i) a transformação do banco de dados do Coaf em uma ferramenta que permita o Ministério Público, promover indiretamente a quebra de sigilo bancário e fiscal sem prévia autorização; (ii) a inclusão de informações além do solicitado

pelo órgão de repressão criminal; (iii) produção do relatório com informações genéricas, sem delimitação do período de tempo em que o ato suspeito pode vir a ter ocorrido; ou por fim (iv) a utilização de informações ilícitas.

Dessa feita, ainda que a corrente majoritária tenha compreendido que a estrutura interna do Coaf impediria a produção do RIF nessa modalidade supra destacada, não deixaram de avaliar, a possibilidade de intromissão do poder judiciário, por vias de controle, bem como a submissão do documento ao contraditório em momento oportuno.

Tal cognição, resta evidenciada no voto do redator do Acórdão, Min Alexandre de Moraes:

*[...] é constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil, que define o lançamento do tributo, com os órgãos de persecução penal para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional. (STF, 2019).*

Nessa senda, conseqüente a tese em comento, foi consolidado em conjunto a indispensabilidade de formalização de todas as etapas da atividade de inteligência financeira, em especial o registro das comunicações entre a UIF e a autoridade persecutória.

### **3.2.2 A exigência de formalização do RIF como condição de uso no processo penal**

A premissa de formalização das interações entre a UIF e as autoridades de repressão criminal, percorre um viés garantista, vez que tutela dois direitos fundamentais, quais sejam, o princípio da autonomia informacional e o princípio do devido processo legal.

Facilmente, compreende-se que a troca de informações sigilosas, entre o Coaf e o Ministério Público, configuram uma das maiores intervenções no direito de proteção de dados pessoais, de modo que para que o processo seja legítimo, o desenvolver da questão deve seguir o mais alto padrão procedimental de transparência, para o fim de que reste clarividente todo o processo de obtenção, armazenamento, processamento e transmissão das informações.

Com a documentação da atividade de inteligência financeira, o investigado terá maior conhecimento sobre o compartilhamento de suas informações, em tese sigilosas, de forma que

umentará sua chance de retificar eventuais equívocos que possam as autoridades ter vindo a cometer.

A única forma do investigado ter ciência da movimentação de seus dados pessoais, é através da formalização do processo de elaboração do RIF, consoante as demais comunicações que possam haver entre os entes. Além disso, pelo ângulo processual, há de salientar que o registro precisa estar em concordância com o devido processo legal, vez que necessário um controle sobre a cadeia de custódia da prova.

Recentemente positivada, a Lei nº 13.964/2019 resguarda o conceito da tutela acima mencionada, por meio do art. 158-A:

Art. 158-A. Considera-se cadeia de custódia o conjunto de todos os procedimentos utilizados para manter e documentar a história cronológica do vestígio coletado em locais ou em vítimas de crimes, para rastrear sua posse e manuseio a partir de seu reconhecimento até o descarte. (BRASIL, 2019).

Pela documentação dos atos, é possível reconstruir o trajeto da elaboração do documento, percurso este fundamental para o controle da cadeia de custódia da prova. Nesse sentido, destaca-se a compreensão de Gustavo Badaró acerca da imprescindibilidade de preservação do caminho da prova:

[...] um procedimento de documentação ininterrupta, desde o encontro da fonte de prova, até a sua juntada no processo, certificando onde, como e sob a custódia de pessoas e órgãos foram mantidos tais traços, vestígios ou coisas, que interessam à reconstrução histórica dos fatos no processo, com a finalidade de garantir sua identidade, integridade e autenticidade. (BADARÓ, 2018, p. 523)

Por meio da integral formalização da elaboração do relatório, há a possibilidade de antever e proporcionar, de um só modo o (i) controle de legalidade dos atos dos órgãos de inteligência e persecução penal, (ii) a integridade das decisões judiciais, e (iii) o exercício do direito ao contraditório e ampla defesa, vez que somente será assegurado às partes o direito de influenciar no processo decisório, caso possam conhecer todo o caminho e procedimento que levou à incorporação do RIF no processo criminal.

A concepção e necessidade do registro dos atos, veio primordialmente da concepção de se fazer aplicar ao Coaf — reconhecendo as peculiaridades e limitações — a mesma regulamentação que norteia o intercâmbio de informações entre Receita Federal e Ministério Público, tal como disposto no art. 198, §2º, do CTN:

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.

§ 2º O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo. (BRASIL, 1966).

Da mesma forma, consta destacado e orientado, no julgamento do RE nº 1.055.941/SP, pelo voto do Min. Luís Roberto Barroso o seguinte:

[...] todos os atos desses procedimentos devem ser formais: a comunicação pela instituição financeira, a requisição de documentos pela Receita Federal e o encaminhamento ao Ministério Público. Não há espaço para pedidos informais, curiosidade, bisbilhotice e muito menos perseguição. [...] É preciso que o ato seja documentado e motivado, para que se saiba quem fez, quando fez e por que fez. (STF, 2019).

Ademais, cumpre ressaltar, que ainda que já se tenha pacificado a discussão acerca da impossibilidade de produção dos relatórios por encomenda, outra questão vem à tona, qual seja, o requerimento do Ministério Público à UIF, para elaboração de relatório de pessoa que já tenha investigação em andamento. Nessa hipótese o risco de desvirtuamento durante a elaboração do documento são maiores, logo, tal exigência de formalização se torna ainda mais imprescindível, de modo que todos os meios de obtenção de prova tem de constar integralmente, com registro e documentação, em meio ao procedimento investigatório.

Ante o exposto, compreende-se que apenas pelo registro de todo o percurso de concepção do RIF, acrescido das comunicações entre o Coaf e Ministério Público, é que se terá garantido o direito do investigado, de modo que o RIF tornar-se-á válido para compor o procedimento criminal.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É inquestionável a necessidade de se ter sobre a tutela do Estado, órgãos de controle que mantenham eventuais atividades suspeitas advindas de atos criminosos sob seu radar, para que assim se garanta a efetiva segurança do bem jurídico maior, tal qual, o bem estar social.

Nesse contexto, tem-se a criação das Unidades de Inteligência Financeira por meio da histórica Convenção de Viena de 1988, que trouxe à pauta mundial, um mal que perdura a tempos no cenário global, de forma silenciosa e devastadora, qual seja, a lavagem de capitais.

Inegavelmente, a implementação do órgão, em contraponto às recomendações que delimitam a margem de sua atuação, foi uma grande avanço para sociedade como todo, especialmente por se tratar de uma medida que antevem os riscos e consegue por muitas vezes estancar, interromper ou até mesmo impedir que o ato final ocorra.

No Brasil, o antigo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), atualmente denominado como Unidade de Inteligência Financeira, tem relevante destaque no cenário de combate à corrupção, lavagem de dinheiro e crimes financeiros no geral, de forma que por sua popularidade em meio à grandes escândalos e operações, veio a tornar pauta no contexto jurídico para o fim de delimitar sua real competência e abrangência do material produzido pelo mesmo.

Precipuamente, compreende-se que a produção do Relatório de Inteligência Financeira (RIF), é fruto de uma análise criteriosa, que a princípio precisa de uma razão inicial para que possa vir a acarretar em uma consequente incorporação no processo criminal. Todavia, restou muito claro, através dos diversos julgados que compõe a base jurisprudencial incorporada à UIF, que o alcance ilimitado do órgão pode vir a violar preceitos fundamentais, quais sejam, o do direito de proteção de dados pessoais, intimidade, privacidade e devido processo legal.

Desta forma, tem-se o mais recente julgado, o RE nº 1.055.941/SP, com repercussão geral reconhecida pela Corte Suprema Brasileira, a qual previu a possibilidade de compartilhamento do estudo dirigido formulado pelo setor de inteligência financeira com autoridades de repressão criminal, desde que se respeite a limitação e diferenciação funcional de cada órgão, bem como que se formalize o procedimento integral para sua elaboração.

Por não haver como criar uma presunção absoluta de regularidade dos atos do poder público, é necessário que se permita maior controle jurisdicional sobre a produção do documento, assim como a chance do indivíduo sujeito a violação de seus direitos averiguar se a UIF realizou sua função corretamente, em concordância com as atividades de inteligência financeira, analisando os fatos de forma impessoal, tendo como base apenas os dados que

estavam à sua disposição anteriormente, mas jamais assumindo posição de auxiliar de persecução penal.

Logo, para que isso ocorra, uma vez que o julgamento que consolidou o Tema 990 de repercussão geral, permitindo a possibilidade do compartilhamento do RIF com o agente persecutório, é indispensável o registro de todos os atos e interações entre a entidade colaboradora e a beneficiada, para o fim de que se obtenha ao final, a justiça em seu sentido amplo, de forma a não violar os direitos fundamentais do imputado.

Desta feita, tem-se que a exigência da documentação de todos os atos praticados entre as autoridades atividade de inteligência financeira e persecução penal, para o fim de que se configure, ainda que estranhamente legítima, a restrição do direito ao sigilo inerente à parte, de modo a tornar o RIF válido para incorporação no processo penal.

## REFERÊNCIAS

BADARÓ, Gustavo. A cadeia de custódia e sua relevância para a prova penal. In: SIDI, Ricardo; LOPES, Anderson Bezerra [Orgs]. **Temas atuais da investigação preliminar no processo penal**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

BARROSO, Roberto Luís. Liberdade de expressão versus direitos da personalidade. Colisão de direitos fundamentais e critérios de ponderação. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos fundamentais, informática e comunicação: algumas aproximações**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

BECHARA, Fábio Ramazzini. Natureza Jurídica do Relatório de Inteligência Financeira do COAF. **Revista Fórum de Ciências Criminais**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 69-84, jan-jun. 2014. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2014;1001030706>. Acesso em: 08 jun. 2020.

BORGES, Ademar. **UIF (antigo COAF) e sigilo bancário na visão do Superior Tribunal de Justiça**. Consultor Jurídico, 19 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-19/ademar-borges-uif-antigo-coaf-sigilo-bancario-visao-stj>. Acesso em: 28 set. 2020. 14h03.

BRASIL. **Circular nº 3.839, de 28 de junho de 2018**. Altera a Circular nº 3.461, de 24 de julho de 2009, que consolida as regras sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50401/Circ\\_3839\\_v1\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50401/Circ_3839_v1_O.pdf). Acesso em: 09 jun. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991**. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substancias Psicotrópicas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0154.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0154.htm). Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19613.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm). Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm). Acesso em: 01 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020**. Dispõe sobre o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), de que trata o art. 14 da Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2020/lei-13974-7-janeiro-2020-789677-publicacaooriginal-159814-pl.html>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 04, de 07 de agosto de 2017**. Estabelece diretrizes para o tratamento, o fluxo procedimental e a metodologia de utilização, no âmbito do Ministério Público brasileiro, dos dados oriundos de Relatórios de Inteligência Financeira do Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomenda%C3%A7%C3%A3o\\_PEP\\_05-2017\\_assinada.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomenda%C3%A7%C3%A3o_PEP_05-2017_assinada.pdf). Acesso em: 9 jun. 2020

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Sexta Turma). Agravo Regimental em Habeas Corpus. AGRAVO REGIMENTAL. *HABEAS CORPUS*. TRANCAMENTO DE INQUÉRITO POLICIAL. EXCEPCIONALIDADE. PEDIDO DE DESENTRANHAMENTO DE PROVAS ILÍCITAS. FALTA DE PROVA INEQUÍVOCA DAS ALEGAÇÕES. PACIENTES NÃO INDICIADOS E QUE NÃO FIGURAM COMO SÓCIOS DAS EMPRESAS INVESTIGADAS. INEXISTÊNCIA DE CONSTRANGIMENTO A DIREITO DE LOCOMOÇÃO. RECURSO NÃO PROVIDO. **AgRg no HC Nº 260.276 RJ (2012/0250750-7)**. Impetrante: Nilson Pires Vidal de Paiva e Outro. Impetrado: Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Paciente: Cláudio Gomes Pereira e Outros. Relator(a): Min. Rogério Schietti Cruz. Brasília, 21 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/443302352/agravo-regimental-no-habeas-corpus-agrg-no-hc-260276-rj-2012-0250750-7/certidao-de-julgamento-443302396>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Sexta Turma). Habeas Corpus. PENAL. PROCESSUAL PENAL. *HABEAS CORPUS*. RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA, ENCAMINHADO PELO CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (COAF), SOBRE A EXISTÊNCIA DE MOVIMENTALÇÃO FINANCEIRA ATÍPICA. INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO POLICIAL. ALEGAÇÃO DE NULIDADE. ENVOLVIMENTO DE PARLAMENTARES. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. TRAMITAÇÃO NA JUSTIÇA FEDERAL. INCOMPETÊNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. (...). PROVAS ILÍCITAS POR DERIVAÇÃO. TEORIA DOS FRUTOS DA ÁRVORE ENVENENADA. **HC Nº 191.378 DF (2010/0216887-1)**. Impetrante: Eduardo Antônio Lucho Ferrão e Outro. Impetrado: Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Paciente: João Odilon Soares Filho. Relator(a): Min. Sebastião Reis Júnior. Brasília, 15 de setembro de 2011. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21026335/habeas-corpus-hc-191378-df-2010-0216887-1-stj/inteiro-teor-21026336?ref=amp>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Plenário). Repercussão Geral no Recurso Extraordinário. CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL PENAL. COMPARTILHAMENTO COM MINISTÉRIO PÚBLICO, PARA FINS PENAIIS, DOS DADOS BANCÁRIOS E FISCAIS DO CONTRIBUINTE, OBTIDOS PELO FISCO NO LEGÍTIMO EXERCÍCIO DE SEU PODER DE FISCALIZAR, SEM A INTERMEDIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. TRANSFERÊNCIA DE INFIRMAÇÃO EM FACE DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DA INTIMIDADE E DO SIGILO DE DADOS. ART. 5º, INCISOS X E XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. QUESTÃO EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL, MATÉRIA PASSÍVEL DE REPETIÇÃO EM INUMÉROS PROCESSOS, A REPERCUTIR NA ESFERA NO INTERESSE PÚBLICO. TEMA COM REPERCUSSÃO GERAL. **RE nº 1.055.941 RG SP (0010713-69.2010.4.03.6109)**. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: H.C.H. e T.J.H. Relator(a): Min. Dias Toffoli. Brasília, 12 de abril de 2018. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/861475603/repercussao-geral-no-recurso-extraordinario-rg-re-1055941-sp-sao-paulo-0010713-6920104036109/inteiro-teor-861475623?ref=feed>. Acesso em: 07 jun. 2020.

CARLI, Carla Veríssimo de. **Lavagem de Dinheiro: Ideologia da Criminalização e Análise do Discurso**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

COMPLOIER, Mylene. **O papel da atividade de inteligência financeira na prevenção e repressão aos crimes práticos por organizações criminosas**. 2019. 196 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito Políticos e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/4083#preview-link0>. Acesso em: 07 jul. 2020.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Relatório de Atividades 2019**. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf/publicacoes/relatorio-de-atividades-2019.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2020.

COSTA JR., Paulo José. **O direito de estar só: tutela penal da intimidade**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1970.

CUPIS, Adriano de. **Os direitos da personalidade**. Lisboa: Livraria Moraes, 1961.

DIAS, Roberto, Disponibilidade do direito à vida e eutanásia: uma interpretação conforme a Constituição. In IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina (Coords.). **Direitos**

**humanos na ordem contemporânea: proteção nacional, regional e global.** Curitiba: Juruá, 2010.

**GAFI. Padrões Internacionais de Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação: As Recomendações do GAFI.** Ministério da Fazenda, fevereiro de 2012. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf/arquivos/as-recomendacoes-gafi>. Acesso em: 07 jun. 2020.

GODINHO, Jorge Alexandre Fernandes. **Do crime do branqueamento de capitais:** introdução e tipicidade. Coimbra: Almedina, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2020.

MORO, Sérgio Fernando. **Crime de lavagem de dinheiro.** São Paulo: Saraiva, 2010.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo. Disponível em: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf). Acesso em 17 set. 2020.

STF. **Plenário define tese sobre compartilhamento de dados financeiros sem autorização judicial.** Portal Supremo Tribunal Federal, 04 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=431690&ori=1>. Acesso em: 29 set. 2020. 17h17.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; PASIANI, Rochelle Pastana Ribeiro. *O papel da inteligência financeira na persecução dos crimes de lavagem de dinheiro e ilícitos relacionados.* **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 290-319, abr. 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4618/3504>. Acesso em: 29 set. 2020.

WOLTER, Jürgen. **O inviolável e o intocável no direito processual penal:** reflexões sobre dignidade da pessoa humana, proibições de prova, proteção de dados (e separação informacional) diante da persecução penal. 1. ed. São Paulo: Marcial Pons, 2018.