



Ademar Borges: UIF (antigo Coaf) e sigilo bancário na visão do STJ

Em artigo publicado há pouco mais de uma semana, procurei enfatizar o grave déficit de legalidade que tem permeado o debate sobre o papel que o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) pode desempenhar no campo da investigação criminal do delito de lavagem de dinheiro.[1] A discussão sobre a conveniência da atribuição de poderes mais amplos ao Coaf (hoje denominado Unidade de Inteligência Financeira — UIF) — tem ofuscado um aspecto central da controvérsia constitucional submetida ao Supremo Tribunal Federal: há autorização legal expressa e clara para a quebra de sigilo bancário pelo Coaf? O relatório de inteligência financeira (RIF) produzido pelo Coaf para encaminhamento aos órgãos de investigação criminal pode conter dados acobertados por sigilo bancário? Para o Superior Tribunal de Justiça, o Coaf pode quebrar o sigilo bancário dos indivíduos, mas não pode transmitir dados acobertados por esse sigilo para a polícia ou para o Ministério Público.[2] A partir da jurisprudência do STJ é possível compreender o estado atual do debate sobre o tema e identificar com maior precisão as perguntas que o STF deve responder nos próximos dias.

Os tribunais brasileiros têm discutido com frequência se o relatório de inteligência financeira produzido pelo Coaf pode subsidiar, sozinho, a quebra judicial do sigilo bancário de investigados.[3] A premissa que orienta todo esse debate jurisprudencial é o de que esse relatório de inteligência financeira não pode conter dados acobertados pelo sigilo bancário. Afinal, não faria sentido discutir se o sigilo bancário poderia ser afastado com base exclusivamente no relatório de inteligência financeira do Coaf se esse mesmo relatório pudesse levar ao conhecimento da polícia e do Ministério Público todas as informações acobertadas pelo sigilo bancário. Simplesmente não haveria necessidade de submeter ao juiz o pedido de quebra de sigilo. Bastaria colher as informações acobertadas pelo sigilo no próprio relatório de inteligência fiscal.

Por isso mesmo é que a jurisprudência do STJ sempre entendeu que “a comunicação, às autoridades competentes, da prática de ilícitos penais ou administrativos, abrangendo o fornecimento de informações sobre operações que envolvam recursos provenientes de qualquer prática criminosa” (artigo 1º, parágrafo 3º, IV, da Lei 9.613/1998) não autorizava o Coaf a transmitir à polícia e ao Ministério Público, por meio do relatório de inteligência financeira, dados acobertados por sigilo bancário. Em precedente de 2011, o STJ afirmou que o deferimento da quebra de sigilo bancário pelo juiz não poderia se basear exclusivamente no conteúdo do relatório de inteligência financeira produzido pelo Coaf.[4] Mais tarde, em 2016, o STJ reconheceu ser legítima a quebra de sigilo bancário baseada apenas no relatório de inteligência financeira do Coaf.[5] De qualquer forma, o STJ nunca afirmou que o relatório de inteligência financeira poderia conter os dados completos das operações financeiras: somente o juiz poderia determinar a quebra do sigilo bancário em sede de investigação criminal.[6]

No precedente firmado no ano de 2016, a 6ª Turma do STJ, a partir do voto do ministro Rogério Schietti Cruz, afirmou que o Coaf tem atribuição para quebrar o sigilo bancário dos indivíduos,[7] mas não pode transmitir dados acobertados por esse sigilo para a polícia ou para o Ministério Público por meio do relatório de inteligência financeira.[8] Essa diretriz jurisprudencial tem apoio na ideia de que a obtenção, o armazenamento, a utilização e a transferência dos dados das operações financeiras são intervenções autônomas no direito fundamental ao sigilo bancário. Como advertiu Luís Greco, “uma norma que



autoriza a obtenção de um dado não autoriza já automaticamente a utilização ou o armazenamento, muito menos a transferência”.[9] A jurisprudência do STJ reconhece, portanto, a atribuição do Coaf para acessar os dados acobertados pelo sigilo bancário, mas não admite a sua transferência para os órgãos de persecução criminal sem autorização judicial. Esse entendimento tem sido mantido pelo STJ mesmo depois da decisão do STF (RE 601.314) que afirmou a desnecessidade de prévia autorização judicial para a quebra de sigilo bancário pela Receita Federal para fins de constituição de crédito tributário (artigo 6º da Lei Complementar 105/2001).

Esse *leading case* mais recente do STJ, do ano de 2016, afirmou, de um lado, que o RIF deve ser acompanhado “de informações que permitam a autoridade policial ou ao Ministério Público formular algum juízo de plausibilidade ou de probabilidade da prática delitiva”. Por outro lado, reconheceu que “a obtenção integral dos dados que subsidiaram a produção do relatório (da comunicação feita à autoridade competente) depende de autorização judicial”. [10] Na síntese formulada pelo ministro Rogério Schietti, a comunicação feita pelo Coaf à autoridade policial ou ao Ministério Público não pode transbordar o limite da garantia fundamental ao sigilo bancário no âmbito penal, o que significa dizer que a obtenção, para fins penais, dos dados que subsidiaram o relatório de inteligência financeira exige autorização judicial.

Como visto, mesmo os precedentes menos liberais do STJ sobre o tema não negaram a ideia de que apenas por meio de decisão judicial motivada é possível afastar o sigilo bancário do investigado no campo penal.[11] Apesar da falta de clareza da jurisprudência do STJ sobre o conteúdo possível do relatório de inteligência financeira — o que aprofunda a baixa determinação das normas de atribuição nesse campo —, é correta a leitura *a contrario sensu* dos precedentes do STJ no sentido de que “a comunicação de dados cobertos por sigilo, obtidos por órgão de inteligência, não pode ser realizada de forma automática, mas deve ser precedida de autorização judicial”. [12]

Em síntese, a mais relevante contribuição da jurisprudência do STJ a respeito do tema foi a de impor uma distinção obrigatória entre a comunicação de transações suspeitas pelo Coaf aos órgãos de investigação criminal por meio do RIF (não apenas admitida, mas exigida pela lei) e a transmissão de dados bancários acobertados por sigilo (o que demanda, sempre, prévia autorização judicial motivada). Embora seja necessário que essa linha divisória entre o conteúdo do RIF e os dados acobertados pelo sigilo bancário seja demarcada com precisão pelo próprio legislador — a partir de incitação que pode partir do próprio STF —, não há dúvida de que a imposição de limites materiais ao conteúdo do RIF é condição para a garantia do imperativo de separação organizacional e informacional entre o órgão de inteligência e os órgãos incumbidos da investigação criminal. Afinal, como demonstrou a experiência alemã, a separação entre serviços de inteligência e de polícia — medida de desnazificação imposta pelos aliados em 1949 —, está baseada na ideia de que “se saber é poder, a única maneira de controlar aqueles cujos olhos tudo veem é amarrando-lhe os braços”. Ou seja, “quem tudo sabe, não deve tudo poder; quem tudo pode, não deve saber”. [13]

Esse imperativo de separação informacional — elevado no Direito alemão à categoria de princípio estruturante e fundamental — é violado “se o Ministério Público e a polícia podem fazer uso dos meios de obtenção de informação à disposição dos serviços de inteligência, quem pode tudo acabará sabendo de tudo”. [14] Embora esse imperativo de separação informacional seja recomendado pelas Nações Unidas [15] e amplamente acolhido no direito comparado, [16] é crescente no Brasil a incitação à atuação



do antigo Coaf (atual UIF) como órgão auxiliar do Ministério Público no âmbito de investigações instauradas contra pessoas específicas. É que, nesse caso, 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.

Essa confusão entre as atividades de inteligência e de persecução criminal — cuja integração irrestrita tem sido tolerada pelo Judiciário brasileiro[17] — gera um amálgama perigoso: o acusador passa a ter a sua disposição todo o universo de informações (inclusive aquelas acobertadas por sigilo constitucional e legal) que somente a atividade de inteligência poderia acessar. E o que é pior: em clara subversão à exigência de reserva de jurisdição para restrição de direitos fundamentais no âmbito da investigação criminal. Esse processo da progressiva inteligencialização da persecução criminal — especialmente quando praticado sem prévia autorização legal — contribui, portanto, para uma mistura tóxica entre inteligência e persecução criminal, que não faz bem nem a um nem a outro. Países como a Alemanha, Reino Unido, Argentina e Colômbia não são criticados por perseguirem essa meta de separação informacional. Manter atividades de inteligência (inclusive financeira) fortes e bem aparelhadas não significa subordiná-las aos órgãos persecução criminal. Essa advertência já foi em alguma medida sublinhada pelo STJ nas decisões que afirmaram que os relatórios de inteligência financeira podem ser utilizados para iniciar apurações criminais e até mesmo para a obtenção da quebra de sigilo bancário perante o juiz, mas não podem transmitir à polícia e ao Ministério Público as mesmas informações que tais órgãos somente poderiam obter com a quebra do sigilo bancário.

É preciso fortalecer a atividade de inteligência da Unidade de Inteligência Financeira brasileira, conferindo-lhe condições materiais adequadas e independência para identificar as operações financeiras suspeitas (a partir de critérios prévios e objetivos) e comunicar à polícia e ao Ministério Público aquelas que revelem suspeita da prática do delito de lavagem de dinheiro. Mas essa atividade de inteligência, exatamente porque desenvolvida com base em amplo acesso a todos os dados acobertados por sigilo, não pode se converter em braço dos órgãos de persecução. A partir do momento que há uma investigação em curso — que pode validamente ter sido instaurada a partir do relatório de inteligência financeira produzido pela UIF — e uma pessoa identificada como suspeita, já não é possível convidar o órgão de inteligência para, se valendo do seu quase infinito banco de dados, integrar a força-tarefa da acusação.

Garantir a vinculação à finalidade para a qual os dados pessoais são acessados — o órgão de inteligência financeira tem acesso a toda sorte de informações (inclusive acobertadas por sigilo) para prevenir riscos à afetação de bens jurídicos específicos dotados de altíssima relevância (como riscos para segurança do Estado nacional) — e a higidez do imperativo de separação informacional exige a adoção de cautelas na disciplina da intersecção entre inteligência e persecução criminal: (i) os relatórios produzidos pela UIF e encaminhados aos órgãos de persecução criminal não podem conter informações acobertadas por sigilo, devendo manter linguagem superficial, contida e compatível com a atividade que desempenha (o RIF não pode fazer às vezes de relatórios policiais); e (ii) a UIF não pode ser transformada em órgão acessório dos órgãos de persecução criminal, o que a impede de produzir relatórios de inteligência financeira por encomenda em investigações criminais já instauradas contra pessoas específicas. Embora tais metas devam ser alcançadas prioritariamente por uma disciplina legal mais clara e precisa, o STJ deu



passos iniciais nesse sentido. Caberá ao STF consolidar um marco normativo apto a harmonizar a necessidade de valorização da atividade da UIF brasileira com a exigência de realização do imperativo de separação informacional entre as atividades de inteligência financeira e de investigação criminal.

[1] V. íntegra do artigo em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/coaf-e-sigilo-bancario-inteligencia-financeira-investigacao-criminal-e-legalidade-10112019>.

[2] Ver, nesse sentido, STJ, HC 349.945/PE, Rel. Ministro Nefi Cordeiro, Rel. p/ acórdão Ministro Rogério Schietti Cruz, 6ª Turma, j. em 06/12/2016.

[3] Ver, para uma visão geral sobre as decisões judiciais a esse respeito, SUXBEGGER, 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, vol. 8, 2018, p. 290-318.

[4] STJ, HC 191.378/DF, Rel. Ministro Sebastião Reis Júnior, 6ª Turma, j. em 15/09/2011.

[5] STJ, HC 349.945/PE, Rel. Ministro Nefi Cordeiro, Rel. p/ Acórdão Ministro Rogério Schietti Cruz, 6ª Turma, j. em 06/12/2016.

[6] Ver, nesse sentido, STJ, HC 218.195/RS, Rel. Ministro Joel Ilan Paciornik, 5ª Turma, j. em 16/08/2018; STJ, AgRg no HC 260.276/RJ, Rel. Ministro Rogério Schietti Cruz, 6ª Turma, j. em 21/02/2017.

[7] De acordo com o voto vencedor do ministro Rogério Schietti, a versão original da Lei 9.613/1998 não concedeu ao Coaf o poder de acessar direta e irrestritamente informações bancárias e fiscais. Para ele, apenas com o advento do artigo 2º, parágrafo 6º, da Lei Complementar 105 — ao estabelecer que “[o] Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários e os demais órgãos de fiscalização, nas áreas de suas atribuições, fornecerão ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf, de que trata o artigo 14 da Lei 9.613, de 3 de março de 1998, as informações cadastrais e de movimento de valores relativos às operações previstas no inciso I do artigo 11 da referida lei” –, o Coaf teria recebido a atribuição para acessar todos os dados fiscais e bancários. Defendi, em trabalho anterior, que se aplica ao Coaf a regra geral contida no artigo 1º, parágrafo 4º, da LC 105/01, que prevê a necessidade de prévia decisão judicial devidamente motivada para a quebra de sigilo fiscal e bancário, inclusive para apuração do crime de “lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores”.

[8] Esse entendimento tem sido adotado também pela 5ª Turma do STJ: “Somente após o avançar das investigações e a produção do material probatório acima é que foi solicitado ao Coaf a produção de relatório informando a existência de movimentação atípica em relação ao paciente, que veio posteriormente a subsidiar o pedido judicial de quebra do seu sigilo bancário. [...] Na entrega do Relatório de Informações Financeiras solicitado ao Coaf não ocorre violação à garantia do sigilo fiscal e bancário constitucionalmente protegido, pois o conteúdo das informações que subsidiam a produção do relatório apresentado, permanece protegido” (STJ, HC 375.683/SP, Rel. Ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, j. em 19/10/2017).



[9] Ver a introdução de Luís Greco à obra de Jürgen Wolter, *O inviolável e o intocável no direito processual penal: reflexões sobre dignidade da pessoa humana, proibições de prova, proteção de dados (e separação informacional de poderes) diante da persecução penal*. 1ª ed. São Paulo: Marcial Pons, 2018, p. 44.

[10] STJ, HC 349.945/PE, Rel. Ministro Nefi Cordeiro, Rel. p/ acórdão Ministro Rogerio Schietti Cruz, 6ª Turma, j. em 06/12/2016.

[11] STJ, HC 497.699/MG, Rel. Ministro Antonio Saldanha Palheiro, Rel. p/ acórdão Ministro Sebastião Reis Júnior, 6ª Turma, j. em 13/08/2019; STJ, HC 288.205/SP, Rel. Ministro Sebastião Reis Júnior, 6ª Turma, j. em 12/06/2018.

[12] Ver MADRUGA, Antenor/TEIXEIRA, Adriano/WEHRS, Carlos. *O valor processual das informações de inteligência financeira obtidas por meio do grupo egmont*. *Jornal de Ciências Criminais*, v. 2, n.2, 2019, p. 27.

[13] Ver a introdução de Luís Greco à obra de Jürgen Wolter, *O inviolável e o intocável no direito processual penal: reflexões sobre dignidade da pessoa humana, proibições de prova, proteção de dados (e separação informacional de poderes) diante da persecução penal*. 1ª ed. São Paulo: Marcial Pons, 2018, p. 54.

[14] Ver a introdução de Luís Greco à obra de Jürgen Wolter, *O inviolável e o intocável no direito processual penal: reflexões sobre dignidade da pessoa humana, proibições de prova, proteção de dados (e separação informacional de poderes) diante da persecução penal*. 1ª ed. São Paulo: Marcial Pons, 2018, p. 56.

[15] Como mostram as boas práticas das Nações Unidas: “os mandatos dos serviços de inteligência devem ser definidos com rigor e precisão em uma lei à qual o público tenha acesso” (Prática 2); “Os poderes e competências dos serviços de inteligência devem ser clara e exaustivamente definidos na legislação nacional. Estes serviços são obrigados a exercer os seus poderes para o fim exclusivo para o qual foram conferidos” (Prática 3). Em relação a esta última prática, o Relator Especial sobre a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais na luta contra o terrorismo, afirmou que um princípio fundamental do estado de direito é que “todos os poderes e competências dos serviços de a inteligência deve ser definida na legislação”. V. Resolução A/HRC/14/16, Conselho de direitos humanos, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 17 de maio de 2010.

[16] Ver, a propósito, decisão do Tribunal Constitucional da Colômbia, Sentencia C-540 de 2012. V., ainda, a legislação do Reino Unido: Security Service Act 1989, SSA, Intelligence Services Act, ISA, 1994, Seção 1.

[17] O STJ tem afirmado que “a requisição direta de informações pelo Ministério Público ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf, sobre a existência de movimentação atípica independe de prévia autorização judicial” (HC 375.683/SP, Rel. Ministro Joel Ilan Paciornik, 5ª Turma, julgado em 19/10/2017). No mesmo sentido, a 1ª Turma do STF já decidiu que “a mera solicitação de providências investigativas é atividade compatível com as atribuições constitucionais do Ministério Público. Se a



legislação de regência impositivamente determina que 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" (artigo 15 da Lei 9.613/1998), seria contraditório impedir o Ministério Público de solicitar ao Coaf informações por esses mesmos motivos" (RE 1.058.429 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 1ª Turma, j. em 20/02/2018).

Date Created

19/11/2019