

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 42.120 - SP
(2013/0107629-0)**

RELATOR : MINISTRO ROGERIO SCHIETTI CRUZ

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RECORRIDO : UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ROGERIO SCHIETTI CRUZ:

Trata-se de recurso ordinário interposto pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** contra acórdão do TRF da 3ª Região, que objetiva o conhecimento e o provimento do recurso, nos seguintes termos (fl. 107):

[...] determinando-se que o COAF encaminhe ao Parquet Federal a relação das transações financeiras comunicadas ao órgão pela agência nº 0683-1 do Banco do Brasil em Jacareí, entre março de 2011 e março de 2012, com a especificação do tipo de transação, a data, os valores, o nome e a qualificação das pessoas envolvidas em tais operações, a fim de ensejar o prosseguimento das investigações.

Como causa de pedir, alega o recorrente que a simples constatação de movimentação atípica pelo COAF revela fundada suspeita de indícios da prática de crimes. Assere também que, “com a simples comunicação das operações atípicas ao Banco do Brasil, em seguida, ao COAF, já se dá a transferência do sigilo financeiro, evidenciando que tais informações não são secretas” (fl. 96). Sustenta, ainda nessa linha, a necessidade de apuração de todas as movimentações financeiras que fogem do padrão, mesmo que, ao final, se revelem lícitas. Por fim, ressalta que a medida de quebra do sigilo, no caso concreto, é adequada, proporcional e necessária para o Ministério Público poder exercer o seu papel constitucional de titular da ação penal.

O Acórdão do TRF da 3ª Região está assim ementado (fl. 85):

MANDADO DE SEGURANÇA. DENÚNCIA ANÔNIMA. QUEBRA DE SIGILO FINANCEIRO. FUNCIONÁRIO DO BANCO. DEVER DE GUARDAR SIGILO.I - Sobre o pedido de

quebra do sigilo financeiro, verifica-se que a denúncia anônima foi feita por funcionário do banco que, nessa condição, tem o dever de guardar sigilo .II- Como é cediço, o direito à intimidade e ao sigilo de informações, previsto na atual Constituição Federal, é garantido como medida de segurança, revestindo de excepcionalidade a divulgação de dados que clientes tenham confiado a instituições financeiras, bem como a de dados que tenham sido obtidos pelo agente fiscal no exercício de suas atribuições, pois o sigilo garante ao indivíduo o sigilo de informações que exponham ao público a sua vida privada. III - É dizer, o sigilo bancário constitui um dever jurídico imposto às instituições bancárias, de não divulgar informações acerca das movimentações financeiras de seus clientes (aplicações, depósitos, saques, etc.). IV – Diante disso, forçoso concluir que, nem o banco, nem o funcionário do banco, podem simplesmente quebrar o sigilo sob o fundamento que a operação é suspeita, sob pena de incorrer em prática de crime. V - Ordem denegada

Parecer do MPF no STJ pelo não provimento do recurso assim resumido (fls. 121-125):

1. A quebra do sigilo financeiro deve estar fundamentada em elementos concretos que justifiquem a prevalência do interesse público ao direito à intimidade. 2. A existência de denúncia anônima e a informação vaga obtida do COAF, da qual não se pode extrair elemento indicador de ilicitude nas aludidas movimentações financeiras, não são circunstâncias idôneas a justificar a devassa na intimidade.

[...] conforme bem explicitado pelo Juízo de primeiro grau, o pedido de quebra do sigilo financeiro está embasado apenas em denúncia anônima e em informação vaga obtida do COAF confirmando a existência de saques vultosos na agência do Banco do Brasil em Jacareí/SP. Ainda que referidos saques possam parecer suspeitos por serem atípicos, não indicam, a princípio, a existência de crimes.

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 42.120 - SP
(2013/0107629-0)**

EMENTA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. NOTÍCIA ANÔNIMA E VERIFICAÇÃO DE PROCEDÊNCIA DAS INFORMAÇÕES POR MEIO DE OFÍCIO AO COAF, QUE CONFIRMOU SAQUES SEMANAIS EM ESPÉCIE, EM VALORES SUPERIORES AO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO. LEGALIDADE. POSSIBILIDADE DE O *PARQUET*, MEDIANTE DECISÃO JUDICIAL, TER ACESSO ÀS MOVIMENTAÇÕES FINANCEIRAS MESMO QUANDO O COAF NÃO PRODUZIU RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA QUE APONTASSE IRREGULARIDADES. PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO ENTRE OS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA. O MINISTÉRIO PÚBLICO, COMO INSTITUIÇÃO DE GARANTIA, TEM O DEVER DE FISCALIZAR E MANTER O SIGILO DO CONTEÚDO DA PROVA OBTIDA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

1. Recebida a notícia anônima, o Ministério Público deve verificar a procedência das informações, para, constatada a existência de crime e indícios de autoria, promover a respectiva ação penal, conforme atribuição constitucional exclusiva, sem olvidar, porém, do dever de preservar o sigilo dos dados.

2. Na hipótese de investigação de crimes financeiros, requerer ao COAF esclarecimentos sobre a existência de comunicação das movimentações financeiras constitui uma forma adequada de proceder.

3. Confirmada a realização de saques bancários que geram suspeita de ilicitude, o COAF tem o dever de compartilhar os dados, sem ordem judicial, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal no RE 1.055.941.

4. Mesmo se não identificada pelo COAF movimentação atípica, não há impedimento a que o Ministério Público, por meio de autorização judicial, tenha acesso ao conteúdo daquelas movimentações financeiras.

5. Recurso em mandado de segurança conhecido e provido, nos termos do voto.

VOTO

O SENHOR MINISTRO ROGERIO SCHIETTI CRUZ (Relator) :

A controvérsia a ser enfrentada no presente processo é relativa ao procedimento que o Ministério Público deve adotar depois de receber uma notícia anônima de infração e os limites do sigilo bancário quando se constata uma movimentação atípica, mas que foi considerada normal pelo COAF.

Em relação à matéria fática incontroversa, vale transcrever o resumo efetuado pelo relator do Acórdão no TRF da 3ª região (fl. 64):


Colho dos autos que o MPF recebeu notícia criminis anônima, por meio de mensagem eletrônica, acerca de possíveis irregularidades envolvendo saques de altos valores na agência do Banco do Brasil em Jacareí/SP, desacompanhada de qualquer documento, o que deu ensejo às peças de informação nº 1.34.014.000112/2012-10 no âmbito da Procuradoria da República em São José dos Campos/SP. Em seguida, expediu-se ofício ao COAF solicitando informar se teria havido, no período de março/2011 a março/2012, comunicação de saques em espécie, em moeda nacional, de valor superior a R\$ 100.000,00, na agência nº 0683-1 do Banco do Brasil em Jacareí/SP, bem como, teria encaminhado, no mesmo período, algum Relatório de Inteligência Financeira (RIF) referente a operações com essas características e para qual autoridade. Em resposta, o COAF informou que recebeu comunicações da citada agência sobre operações com as indicadas características, as quais não resultaram no envio de RIF às autoridades. Diante disso, o MPF instaurou procedimento investigatório criminal e, em 08/05/2012, formulou pedido de quebra de sigilo financeiro, autuado sob o nº 0003583-75.2012.4.03.6103, visando obter do COAF a relação de transações financeiras comunicadas ao órgão pela agência nº 0683-1 do Banco do Brasil, em Jacareí/SP, nos últimos doze meses, com indicação do tipo de transação, da data, dos valores, do nome e da qualificação das pessoas envolvidas em tais operações. Sobreveio decisão indeferindo o pedido sob o fundamento, em suma, de que, até o momento, não se vislumbrava a existência de elementos concretos que autorizassem o afastamento do sigilo bancário/financeiro dos envolvidos nas

Superior Tribunal de Justiça

transações financeiras comunicadas ao COAF pela referida agência bancária.

Verifica-se que a investigação começou a partir de uma *notitia criminis* anônima, enviada por e-mail ao Ministério Público por um dos funcionários do Banco do Brasil.

É de se pontuar que já foi bastante debatida em nossos tribunais a questão acerca da validade de investigações originadas de *notitia* anônima, e o STF consolidou a seguinte posição:



[...] deixo assentadas as seguintes conclusões: (a) os escritos anônimos não podem justificar, só por si, desde que isoladamente considerados, a imediata instauração da *persecutio criminis*, eis que peças apócrifas não podem ser incorporadas, formalmente, ao processo, salvo quando tais documentos forem produzidos pelo acusado, ou, ainda, quando constituírem, eles próprios, o corpo de delito (como sucede com bilhetes de resgate no delito de extorsão mediante sequestro, ou como ocorre com cartas que evidenciem a prática de crimes contra a honra, ou que corporifiquem o delito de ameaça ou que materializem o *crimen falsi*, p. ex.); (b) nada impede, contudo, que o poder público provocado por delação anônima ("disque-denúncia", p. ex.), adote medidas informais destinadas a apurar, previamente, em averiguação sumária, "com prudência e discrição", a possível ocorrência de eventual situação de ilicitude penal, desde que o faça com o objetivo de conferir a verossimilhança dos fatos nela denunciados, em ordem a promover, então, em caso positivo, a formal instauração da *persecutio criminis*, mantendo-se, assim, completa desvinculação desse procedimento estatal em relação às peças apócrifas; e (c) o Ministério Público, de outro lado, independentemente da prévia instauração de inquérito policial, também pode formar a sua *opinio delicti* com apoio em outros elementos de convicção que evidenciem a materialidade do fato delituoso e a existência de indícios suficientes de sua autoria, desde que os dados informativos que dão suporte à acusação penal não tenham, como único fundamento causal, documentos ou escritos anônimos.

(**Inq 1.957**, Rel. Ministro **Carlos Velloso**, voto do Ministro Celso de Mello, j. 11-5-2005, P, DJ de 11-11-2005.)

Pela leitura do excerto acima, extrai-se a impossibilidade de

quebra de sigilo bancário fundamentado exclusivamente em notícia apócrifa. Porém, como relatado, o MP requereu ao COAF informações relativas à existência das movimentações financeiras narradas na *notitia anônima* e estas foram confirmadas, porém consideradas lícitas.

Constata-se que, antes do pedido de quebra de sigilo, houve diligências para apuração das informações contidas na *notitia* anônima e a resposta do COAF reforçou o seu conteúdo e forneceu suporte jurídico ao pedido de acesso às movimentações financeiras.

Destaca-se que, ao contrário do afirmado pela Corte de origem, o dever de sigilo do funcionário do banco não engloba a proteção de crimes, ao revés, a lei de lavagem de capitais exige que atividades suspeitas sejam comunicadas para fins de investigação. A proteção do sigilo tem por objetivo evitar curiosidades ou constrangimentos ao titular dos valores, mas, em hipótese alguma, pode servir de escudo para atividades ilícitas.

A verificação prévia de informações foi realizada pelo órgão competente, uma vez que somente este teria condições de esclarecer se realmente estavam ocorrendo os saques narrados. O COAF informou que os saques em espécie, acima de 100 mil, eram realizados semanalmente, mas não resultaram em Relatório de Inteligência Financeira (RIF) (fl. 84).

Fixados o acerto e a legalidade do procedimento adotado pelo MP após a *notitia* anônima, a questão a ser analisada é se o *Parquet* teria direito de acesso a essa movimentação financeira ou se o fato de o COAF não ter lavrado RIF e não ter encontrado nenhuma irregularidade justificaria o indeferimento da quebra de sigilo bancário.

Assinalo, por oportuno, que a existência de Relatório de Inteligência Financeira não é uma condição de procedibilidade para que o Ministério Público possa investigar movimentações financeiras atípicas.

Deve-se distinguir duas situações: a primeira é quando o próprio órgão faz o RIF e entende que houve, de fato, atos ilícitos; a segunda ocorre na hipótese em que esse mesmo órgão, ao analisar a situação, não considera que houve atividades ilícitas. Vejamos as repercussões jurídicas de cada uma dessas situações.

Na primeira delas, se o COAF constatar irregularidades, há o dever de comunicação para o MP independentemente de ordem judicial, conforme decisão do STF no **RE 1.055.941**, assim pacificada:

- 1) É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da

Receita Federal 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 referido no item anterior pela Unidade de Inteligência Financeira e pela Receita 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.

Insta ressaltar que situação diversa acontece na segunda hipótese, em que, assim como no caso em exame, existiu comunicação ao COAF, mas não foi realizado nenhum Relatório de Inteligência Financeira. Nessa circunstância, não parece possível o compartilhamento de informações diretamente do COAF com o Ministério Público, todavia nada impede que haja decisão judicial a autorizar tal compartilhamento.

O titular da ação penal é o Ministério Público, que necessita desses dados para exercer seu juízo valorativo sobre a licitude das movimentações financeiras. Não há uma condição de procedibilidade que vincule o *Parquet* ao entendimento do COAF sobre a legalidade da movimentação financeira do contribuinte. Não se pode admitir que a única e última palavra sobre movimentações financeiras atípicas seja do órgão administrativo. O MP deve ter acesso ao conteúdo apurado para que possa exercer as atribuições previstas no art. 129, I, da Constituição Federal.

É importante destacar que, prevalecendo a tese da Corte de origem, a decisão do COAF de não encaminhar o RIF acabaria por ser definitiva na nossa ordem jurídica, uma vez que o *Parquet* não teria acesso às informações de modo direto, tampouco por meio do judiciário.

Cabe, ainda, reconhecer a existência do princípio da cooperação entre os órgãos responsáveis pela segurança pública como forma de materialização dos princípios constitucionais da eficiência e da duração razoável do processo. Nessa linha, Thiago de Ávila pontua:

Esse princípio, apesar de não estar explícito na CRFB/1988, está implícito num conjunto de disposições constitucionais, designadamente: o princípio da eficiência (CRFB/1988, art. 37, caput), o princípio da busca do bem público que informa toda as instituições públicas, bem

como busca concretizar os princípios da celeridade (CRFB/1988, art. 5º, LXXVIII) e da economia de recursos (ou maximização de resultados).

[...] o dever de cooperação impõe a obrigação de partilha de informações relevantes entre os diversos órgãos de segurança pública, seja entre as diversas Polícias (militar, civil e federal) quando haja inter-relação de atividades, seja dessas para com o Ministério Público (uma obrigação de não reserva de informações quanto ao titular da ação penal) (ÁVILA, Thiago André Pierobom de. *Fundamentos do controle externo da atividade policial*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016, p. 353-355).

É importante esclarecer que essa cooperação pode ser de modo direto ou, em algumas hipóteses (casos de reserva de jurisdição), dependem de autorização judicial para sua concretização. Ademais, é fundamental lembrar que o Estado é uno e a regra é que os seus diversos órgãos trabalhem de modo coordenado.

No caso concreto, não se pode negar que saques semanais de valores expressivos em moeda corrente são lícitos, porém é possível afirmar que são também sujeitos à fiscalização não apenas do COAF mas ainda por parte do Ministério Público. As informações sobre essas operações financeiras devem ser compartilhadas porquanto, de fato, o que ocorre é apenas uma transferência de sigilo entre os órgãos e, com a devida *venia* aos que pensam de modo diverso, entendo que carece de fundamento jurídico decisão que imponha óbice ao compartilhamento. A regra, repita-se, é a da cooperação, e não da exclusividade e do impedimento de acesso de outros órgãos a fatos relevantes.

O Ministério Público tem um papel diferenciado na nossa ordem jurídica, é uma verdadeira instituição de garantia, o que significa ter o dever de respeitar e promover os direitos fundamentais.

Alexander Araujo, ao escrever sobre o Ministério Público como instituição de garantia, destacou:

Um Ministério Público que, na defesa dos interesses sociais seja capaz de enfrentar não somente os poderes públicos (como, por exemplo, a criminalidade do poder, traduzida na criminalidade política), mas também os selvagens poderes privados, traduzidos no absolutismo dos poderes econômicos (como, por exemplo, as grandes indústrias que produzem danos ambientais e à saúde dos consumidores) e dos poderes criminais (como, por exemplo, as organizações criminosas)

Superior Tribunal de Justiça

(SOUZA, Alexander Araujo de. *O Ministério Público como instituição de garantia: as funções essenciais do Parquet nas modernas democracias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 154)

Garantir o acesso do *Parquet* a movimentações suspeitas é viabilizar o exercício de sua função constitucional. E cabe lembrar que o órgão ministerial mantém o dever de sigilo, uma vez que o acesso é exclusivamente para fins de investigação e, constatada a prática de atividades ilícitas, adoção de medidas legais.

Em resumo, entendo que saques semanais em espécie de mais de 100 mil reais podem e devem ser fiscalizados por mais de um órgão público. Não existe uma única e última palavra do COAF sobre a licitude de movimentações financeiras. No caso concreto, considero indispensável, para o exercício das funções constitucionais do Ministério Público, o acesso ao conteúdo do sigilo.

Por fim, cabe lembrar recente decisão da Sexta Turma do STJ no sentido do presente voto :

HABEAS CORPUS. PROCESSUAL PENAL. CRIME CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA. SONEGAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. COMPARTILHAMENTO DE DADOS SIGILOSOS PELA RECEITA FEDERAL COM O MINISTÉRIO PÚBLICO PARA FINS PENAIIS. POSSIBILIDADE. TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL N. 990/STF (RE N. 1.055.941 RG/SP). PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE REPRESENTAÇÃO FISCAL PARA FINS PENAIIS. ILEGALIDADE. NÃO OCORRÊNCIA. ORDEM DENEGADA.

1. O Supremo Tribunal Federal, em 04/12/2019, quando da análise do RE n. 1.055.941 RG/SP, sob o rito de Repercussão Geral, concluiu que 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. Nos termos do art. 83 da Lei n. 9.430/1996, constitui obrigação dos órgãos de fiscalização tributária comunicar ao Ministério Público, quando do encerramento do procedimento administrativo fiscal, a eventual prática de crimes.

Superior Tribunal de Justiça

Ademais, consoante julgado desta Corte Superior, essa comunicação independe da aplicação da multa qualificada prevista no art. 44, inciso I, e § 1.º, da Lei n. 9.430/1996 (REsp n. 1.569.429/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN,

SEGUNDA TURMA, julgado em 05/05/2016, DJe 25/05/2016).

3. Na hipótese, a despeito de não ter sido oferecida representação fiscal para fins penais após a conclusão do procedimento administrativo fiscal instaurado em face dos Pacientes, isso não torna ilegal o compartilhamento dos dados obtidos pela Receita Federal com o Ministério Público, tendo em vista a existência de investigação, no âmbito do MPF, que apurava exatamente a suposta violação de dever funcional por parte dos auditores fiscais, que não estariam remetendo ao Parquet as representações em situações configuradoras de sonegação e fraude. Além disso, consta dos autos que o referido intercâmbio de informações sigilosas foi realizado após tratativas entre as instituições acerca da forma de se proceder às representações fiscais para fins penais.

4. Nesse sentido, *mutatis mutandis*: "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' (art. 15 da Lei 9.613/1998), seria contraditório impedir o Ministério Público de solicitar ao COAF informações por esses mesmos motivos" (AgRg no RE 1.058.429/SP, Rel. Ministro ALEXANDRE DEMORAES, Primeira Turma, julgado em 20/02/2018, DJe 6/03/2018).

5. Ordem denegada

(HC n. 500.470/ES, Rel. Min Laurita Vaz, 6ª T, Data de julgamento 23/3/2021)

Ante o exposto, o recurso ordinário deve ser conhecido e provido.