

CENTRO UNIVERSITÁRIO AUTÔNOMO DO BRASIL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E
DEMOCRACIA - MESTRADO E DOUTORADO

BRUNO DE UGALDE MELLO

**O COMPARTILHAMENTO DOS RELATÓRIOS DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA E
A RELATIVIZAÇÃO SIGILO BANCÁRIO: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA
DOS TRIBUNAIS SUPERIORES**

CURITIBA,
2024

BRUNO DE UGALDE
MELLO

O COMPARTILHAMENTO DOS RELATÓRIOS DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA E A
RELATIVIZAÇÃO SIGILO BANCÁRIO: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DOS
TRIBUNAIS SUPERIORES

CURITIBA,
2024

BRUNO DE UGALDE MELLO

**O COMPARTILHAMENTO DOS RELATÓRIOS DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA E
A RELATIVIZAÇÃO SIGILO BANCÁRIO: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA
DOS TRIBUNAIS SUPERIORES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu (Mestrado) em Direitos Fundamentais e Democracia, Centro Universitário Autônomo do Brasil - UniBrasil, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dr. Allana Campos Marques Schrappe

CURITIBA

2024

Mello, Bruno de Ugalde

O compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira e a relativização sigilo bancário: uma análise da jurisprudência dos tribunais superiores. / Bruno de Ugalde Mello. -- Curitiba, 2024.

121 f.

Orientador: Profa. Dr. Allana Campos Marques Schrappe
Dissertação (Mestrado) – UniBrasil, 2024.

1. Sigilo Bancário. 2. Relatórios de Inteligência. 3. Direito Constitucional. 4. Direitos Fundamentais. 5. Jurisprudência. I. Schrappe, Allana Campos Marques, orient. II. Título.

TERMO DE APROVAÇÃO

BRUNO DE UGALDE MELLO

O COMPARTILHAMENTO DOS RELATÓRIOS DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA E A RELATIVIZAÇÃO SIGILO BANCÁRIO: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação *stricto sensu* (Mestrado) em Direitos Fundamentais e Democracia, Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Profa. Dr. Allana Campos Marques Schrapper
Centro Universitário UniBrasil

Coorientador: Prof. Dr. João Rafael de Oliveira
Centro Universitário UniBrasil

Membros: Profa. Dra. Marina Michel de Macedo Martynychen
Centro Universitário UniBrasil

Prof. Dr. Vinicius Gomes de Vasconcellos
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Curitiba, 3 de dezembro de 2024.

*Dedico esta dissertação à minha esposa,
Amanda Santos, cujo suporte, paciência e
amor incondicional foram fundamentais para
que este trabalho se tornasse realidade.
Sem você ao meu lado, nada disso seria
possível. Obrigado por acreditar em mim e
sempre me dar forças nos momentos mais
desafiadores.*

RESUMO

A pesquisa examina a interseção entre a atuação dos órgãos de investigação na criminalidade financeira e o respeito aos direitos fundamentais, com ênfase no sigilo de dados bancário. Nesse contexto, ressalta-se a importância dos Relatórios de Inteligência Financeira e as questões legais e éticas que emergem em sua utilização. O objetivo central é analisar como o compartilhamento dos RIFs, sem autorização judicial prévia, impacta o direito ao sigilo bancário no Brasil, considerando a necessidade de combater a criminalidade sem violar garantias constitucionais. Os resultados da pesquisa evidenciam a complexidade da relação entre eficiência investigativa e proteção de direitos fundamentais. Verifica-se que a divulgação dos RIFs sem autorização judicial prévia pode comprometer o sigilo bancário, embora a transferência desses dados sigilosos a outros órgãos estatais seja relevante para o sucesso das investigações criminais. Além disso, destaca-se a importância do sigilo bancário como direito fundamental e a necessidade de equilibrá-lo com as medidas de combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado. O papel do COAF na análise de transações financeiras suspeitas e na comunicação de operações ilícitas às autoridades é explorado, juntamente com as controvérsias e desafios enfrentados na aplicação dessas políticas, incluindo o uso dos RIFs em procedimentos investigativos. Além do RE 1.055.941, são abordadas as distinções jurisprudenciais realizadas pelo STJ, evidenciando que o sigilo bancário é essencial para a proteção da privacidade, mas deve ser balanceado com a necessidade de combater a lavagem de dinheiro de maneira eficaz. O COAF emerge como uma ferramenta crucial nesse cenário, embora seja necessário um debate contínuo para assegurar que suas ações sejam eficazes sem comprometer direitos fundamentais. A pesquisa sublinha a importância de políticas bem definidas e procedimentos transparentes para garantir o êxito das medidas contra a lavagem de dinheiro, preservando os princípios democráticos e os direitos individuais.

Palavras-chave: Sigilo bancário, Relatórios de Inteligência Financeira, Combate à lavagem de dinheiro, Direitos fundamentais, Jurisprudência.

ABSTRACT

The research examines the intersection between the role of investigative bodies in combating financial crime and the respect for fundamental rights, with an emphasis on banking data confidentiality. In this context, the importance of Financial Intelligence Reports (RIFs) is highlighted, along with the legal and ethical issues that arise from their use. The central objective is to analyze how the sharing of RIFs without prior judicial authorization impacts the right to banking secrecy in Brazil, considering the need to fight crime without violating constitutional guarantees. The research results underscore the complexity of balancing investigative efficiency with the protection of fundamental rights. It is found that the disclosure of RIFs without prior judicial authorization may compromise banking confidentiality, even though the transfer of such confidential data to other state agencies is essential for the success of criminal investigations. Additionally, the significance of banking secrecy as a fundamental right is emphasized, as well as the need to balance it with measures to combat money laundering and organized crime. The role of COAF in analyzing suspicious financial transactions and reporting illicit activities to authorities is explored, along with the controversies and challenges encountered in implementing these policies, including the use of RIFs in investigative procedures. Beyond RE 1.055.941, distinctions drawn by the Superior Court of Justice (STJ) are discussed, highlighting that while banking secrecy is essential for privacy protection, it must be balanced against the need for effective money laundering prevention. COAF emerges as a critical tool in this scenario, though ongoing debate is necessary to ensure its actions remain effective without infringing on fundamental rights. The research underscores the importance of well-defined policies and transparent procedures to ensure the success of anti-money laundering measures while preserving democratic principles and individual rights.

Keywords: Banking secrecy, Financial Intelligence Reports, Combating money laundering, Fundamental rights, Jurisprudence

SUMÁRIO

RESUMO.....	6
ABSTRACT.....	7
INTRODUÇÃO.....	10
1 O DIREITO FUNDAMENTAL AO SIGILO DE DADOS BANCÁRIOS E A POSSIBILIDADE DE RELATIVIZAÇÃO.....	16
1.1 A PRIVACIDADE E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA	16
1.2 PRIVACIDADE, INTIMIDADE, VIDA PRIVADA E SIGILO DE DADOS: CONCEITOS E DEFINIÇÕES.....	18
1.2.1 <i>Privacidade.....</i>	19
1.2.2 <i>Intimidade e vida privada.....</i>	21
1.2.3 <i>O status constitucional do sigilo de dados financeiros e fiscais.....</i>	22
1.3 A RELATIVIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DO NÚCLEO ESSENCIAL	26
1.3.1 <i>Núcleo essencial dos direitos fundamentais: dimensões objetiva e subjetiva</i>	27
1.3.2 <i>A proteção ao núcleo essencial dos direitos fundamentais</i>	31
1.4 O SIGILO BANCÁRIO	35
1.4.1 <i>Natureza Jurídica do Sigilo Bancário.....</i>	38
1.4.2 <i>Possibilidade de Relativização</i>	39
2 O CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS – COAF	42
2.1 CRIAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO COAF.....	42
2.2 O RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA.....	44
2.2.1 <i>Processo de análise e produção do RIF.....</i>	48
2.2.2 <i>Disseminação do RIF.....</i>	50
2.3 O RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA COMO MEIO DE OBTENÇÃO DE PROVA	54
2.4 A INTERFACE DO RIF COM AS REGRAS DO SIGILO BANCÁRIO.....	56
2.5 O COMPARTILHAMENTO DO RIF COM OS ÓRGÃOS DE PERSECUÇÃO	

CRIMINAL	60
2.6 RIF DE INTERCÂMBIO E AS CORRENTES DIVERGENTES	62
3 ASPECTOS JURISPRUDENCIAIS DO COMPARTILHAMENTO DOS RIFS COM OS ÓRGÃOS DE PERSECUÇÃO CRIMINAL.....	64
3.1 METODOLOGIA DA PESQUISA JURISPRUDENCIAL	64
3.2 RE 1.055.941 – TEMA 990 – CONSTITUCIONALIDADE DO COMPARTILHAMENTO DO RIF COM ÓRGÃOS DE PERSECUÇÃO PENAL.....	66
<i>3.2.1 Análise da decisão cautelar sobre suspensão de procedimentos por compartilhamento de dados sem intervenção judicial</i>	<i>68</i>
<i>3.2.2 Análise da fundamentação dos votos proferidos no julgamento do mérito do RE n. 1.055.941/SP</i>	<i>69</i>
3.3 HC 234.857 – ILEGALIDADE DA REQUISIÇÃO DIRETA DE DADOS FISCAIS PELO MP PARA CRIMES NÃO TRIBUTÁRIOS.....	83
3.4 RHC 83.447 E RHC 83.233 – ILEGALIDADE DA REQUISIÇÃO DIRETA DE DADOS FISCAIS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO	84
3.5 RHC 124.982 – DESNECESSIDADE DE DUPLA AUTORIZAÇÃO JUDICIAL PARA A UTILIZAÇÃO DO RIF	91
3.6 RHC 147.707 E RCL 61.944 – CONSTITUCIONALIDADE DA REQUISIÇÃO DIRETA AO COAF PELOS ÓRGÃOS DE PERSECUÇÃO CRIMINAL	92
CONCLUSÃO	99
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	108
APÊNDICE 01 - CARTA-RESPOSTA À BANCA DE QUALIFICAÇÃO	118

INTRODUÇÃO

A relação entre a atuação dos órgãos de investigação no combate à criminalidade financeira e ao respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos, como o sigilo bancário, constitui um campo de análise complexo e multifacetado, que desperta intensos debates jurídicos, sociais e econômicos¹.

No cerne desta questão estão os Relatórios de Inteligência Financeira – RIFs, instrumentos que atualmente têm se mostrado muito importantes na identificação de operações suspeitas e auxiliam no dismantelamento de esquemas de lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo, organização criminosa e outros crimes relacionados².

Estes relatórios, elaborados por Unidades de Inteligência Financeira, como o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF no Brasil, são ferramentas cruciais para as autoridades, mas sua utilização levanta questões importantes sobre o alcance e os limites estabelecidos pela preservação de direitos e garantias fundamentais, principalmente o sigilo dos dados pessoais, fiscais e bancários³.

A instalação do órgão de inteligência financeira simbolizou um progresso significativo na normatização do uso de informações financeiras para fins de investigação criminal e processual⁴. Contudo, a ausência de uma regulamentação específica para a troca de dados promovida pelo referido conselho, principalmente através de seus relatórios, suscitou amplas discussões sobre a validade dessas informações como evidências em processos criminais⁵. Assim, mesmo com a

¹ MONTEIRO Filho, Augusto César. O combate à corrupção globalizada e a proteção dos direitos humanos: perspectivas do transconstitucionalismo e diálogos entre as jurisdições local, regional e global. 2019. 182 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 239.

² GENENA, Samia Kamal; DA CRUZ, Tércia Maria Ferreira. O papel da inteligência no enfrentamento ao crime organizado: a experiência do estado de Santa Catarina. REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS DE SEGURANÇA PÚBLICA-REBESP, v. 6, n. 1, 2014, p. 6.

³ COMPTONIER, Mylene. O papel da atividade de inteligência financeira na prevenção e repressão aos crimes praticados por organizações criminosas. 2019. 200 f. Tese (Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, p. 53.

⁴ QUEIROZ, Fabiana Vieira de. Enfrentamento à Corrupção: Participação Social na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCCLA). 2019. 157 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019, p. 44.

⁵ CARLOS, Luiza Fernandes. A Implementação da investigação criminal defensiva no sistema jurídico brasileiro.

promulgação da Lei nº 13.974, em 2020⁶, que dispõe sobre o Conselho de Controle de Atividades Financeiras, ainda restaram dúvidas sobre os procedimentos adequados e a legitimidade dessa prática. Diante desse cenário, o Supremo Tribunal Federal julgou o Recurso Extraordinário nº 1.055.941, sob o prisma da Repercussão Geral conhecida como Tema 990, com o objetivo de esclarecer as controvérsias relacionadas à legalidade do intercâmbio dos Relatórios de Inteligência Financeira elaborados pelo COAF.

De acordo com a orientação de inteligência firmada pelo Supremo Tribunal Federal no tema de repercussão geral 990⁷, é válida a transferência de dados dos relatórios de finanças da Unidade de Inteligência Financeira (UIF) e dos detalhes dos processos de fiscalização da Receita Federal do Brasil, que determinam a constituição do crédito tributário, para as entidades encarregadas da persecução penal. Essa transmissão de informações pode ocorrer sem a necessidade de autorização judicial, contanto que o sigilo seja preservado, em procedimentos formais devidamente instaurados e que estejam sob supervisão judicial posterior.

Além disso, o envio de informações pela UIF e pela Receita Federal deverá ocorrer exclusivamente por meios formais de comunicação, garantindo a confidencialidade, a verificação da identidade do receptor e a implementação de mecanismos robustos para a investigação e correção de possíveis abusos.

O sigilo bancário, enquanto garantia constitucional, serve como um baluarte contra a invasão indiscriminada da privacidade financeira dos indivíduos, protegendo

2021. 83 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021, p. 18.

⁶ 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 3 de março de 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13974.htm. Acesso em: 2 de nov. 2024.

⁷ O tema central deste recurso extraordinário envolve a análise, sob a perspectiva dos artigos 5º, incisos X e XII, 145, § 1º, e 129, inciso VI, da Constituição Federal, sobre a legalidade do repasse de informações bancárias e fiscais dos contribuintes ao Ministério Público para uso em investigações criminais. Esses dados são coletados pela Receita Federal em sua função legítima de auditoria, sem que haja necessidade de consentimento prévio do Judiciário. A questão aborda a constitucionalidade da transferência de relatórios de inteligência financeira e detalhes completos das auditorias fiscais conduzidas pela Receita Federal, destinados à utilização por autoridades criminais sem a exigência de autorização judicial antecipada. É imperativo que o sigilo das informações seja mantido em processos formalmente estabelecidos, que estarão sujeitos a controle jurídico subsequente. Adicionalmente, a transferência de dados mencionada deve ocorrer exclusivamente através de comunicações oficiais, assegurando a confidencialidade, a verificação da identidade do receptor e a implementação de mecanismos para a detecção e correção de possíveis irregularidades.

as informações relativas às transações bancárias de acessos e transferências não autorizadas. Todavia, o aumento da complexidade social e da globalização das transações financeiras trouxe consigo desafios específicos para a regulação e supervisão por parte dos Estados, exigindo a criação de mecanismos mais específicos de monitoramento e controle⁸.

Nesse cenário, o estudo questiona em que medida a utilização desses relatórios por órgãos de investigação, como o Ministério Público e a Polícia, respeita as garantias constitucionais dos cidadãos, especialmente diante da possibilidade de compartilhamento de dados sensíveis sem autorização judicial prévia.

A centralidade do problema se encontra na potencial relativização do sigilo bancário e na flexibilização do direito à privacidade. Por um lado, há o entendimento de que a utilização dos RIFs é essencial para a efetividade da persecução penal, viabilizando o combate a atividades ilícitas, como a lavagem de dinheiro, a organização criminosa e o financiamento ao terrorismo. Por outro lado, o compartilhamento de informações financeiras sensíveis sem prévia autorização judicial levanta dúvidas sobre a adequação dessas práticas aos princípios constitucionais que protegem a privacidade e a intimidade dos indivíduos.

Ademais, inobstante a posicionamento firmado pelo STF no tema de repercussão geral 990, em 2019, percebe-se forte instabilidade jurisprudencial, com a alegação de diversas distinções com relação ao tema, permitindo que a matéria seja revista por outros tribunais.

Dessa forma, a pesquisa pretende responder às seguintes questões fundamentais:

1. Como se justifica a relativização dos direitos fundamentais, especialmente o sigilo bancário, no contexto de combate a criminalidade organizada?
2. Qual é o papel do COAF e quais são as características dos Relatórios de Inteligência Financeira que ele produz?
3. É permitido o compartilhamento do RIF produzido pelo COAF sem

⁸ CAVALCANTI, Rita de Cássia Pires Bezerra. A análise constitucional do sigilo bancário e da privacidade nas investigações criminais diante do compartilhamento de dados financeiros e fiscais. 2023. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, p. 49.

autorização judicial? Tanto para o Ministério Público quando para a Polícia Judiciária?

3. De que forma os Relatórios de Inteligência Financeira são utilizados nos procedimentos investigativos e quais são as limitações e formalidades legais para sua aplicação?

4. Qual é o atual posicionamento da jurisprudência sobre o compartilhamento de dados financeiros com órgãos de persecução penal sem autorização judicial prévia?

Essas questões refletem o núcleo do problema de pesquisa, que busca encontrar uma resposta ao desafio de compatibilizar a eficiência das investigações criminais com o respeito às garantias constitucionais. O estudo, portanto, visa contribuir para a delimitação de critérios e parâmetros que orientem a atuação do COAF e dos órgãos investigativos, de forma que a utilização dos RIFs ocorra de maneira proporcional e respeitosa aos direitos e garantias fundamentais.

A relevância deste estudo é evidente: por um lado, a eficácia na luta contra o crime financeiro é um indicador de estabilidade e integridade para o sistema financeiro e para a economia como um todo; por outro lado, a proteção das liberdades individuais é um indicativo de maturidade democrática e de respeito aos direitos humanos. Portanto, o desafio é estabelecer um equilíbrio adequado entre esses interesses, muitas vezes conflitantes, uma tarefa que não apenas protege o bem comum, mas também resguarda os direitos individuais frente ao poder investigativo do Estado.

Com esse objetivo, a dissertação foi estruturada basicamente em três capítulos. O primeiro capítulo aborda a proteção do direito fundamental ao sigilo de dados pessoais e a possibilidade de sua relativização pela Constituição de 1988. Serão explorados os conceitos de privacidade, intimidade, vida privada e sigilo de dados, analisando suas distinções e relações no contexto jurídico brasileiro. Também são discutidos o sigilo bancário e fiscal, sua natureza jurídica e a proteção constitucional, destacando-se a relativização desses direitos em prol de interesses públicos, como no combate à lavagem de dinheiro, conforme a Lei Complementar nº 105/2001 e a jurisprudência nacional.

O primeiro capítulo trata da proteção ao direito fundamental ao sigilo de dados pessoais e da possibilidade de sua relativização, conforme o estabelecido pela Constituição de 1988. O capítulo inicia com uma fundamentação histórica e constitucional dos direitos à privacidade e à intimidade, destacando a importância desses direitos como cláusulas pétreas do texto constitucional brasileiro. Em seguida, são explorados os conceitos de privacidade, intimidade, vida privada e sigilo de dados, com ênfase em suas diferenças e interdependências no ordenamento jurídico. O sigilo bancário e fiscal é também abordado, considerando sua natureza jurídica e o entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre sua proteção constitucional. Finalmente, o capítulo examina a relativização desses direitos fundamentais, observando a necessidade de ponderação com outros interesses públicos, como o combate à lavagem de dinheiro e a evasão fiscal, especialmente sob a ótica da Lei Complementar nº 105/2001 e da evolução da jurisprudência nacional sobre o tema.

O segundo capítulo explora o papel e a estrutura do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), sua criação e atribuições enquanto unidade de inteligência financeira no Brasil, e estuda principalmente o seu Relatório de Inteligência Financeira. Além disso, o capítulo analisa a interação entre o COAF e o sistema jurídico, especialmente no que tange ao sigilo bancário, delineando as decisões judiciais que regulam o compartilhamento de dados financeiros com as autoridades de investigação. A seção também discute o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, que estabelece diretrizes para o uso de RIFs como ferramentas para obtenção de provas, destacando a necessidade de salvaguardar direitos fundamentais na utilização dessas informações em processos investigativos.

Por fim, o terceiro capítulo trata evolução jurisprudencial relacionada ao compartilhamento de Relatórios de Inteligência Financeira com órgãos de persecução penal sem a necessidade de autorização judicial, principalmente depois do advento do RE 1.055.941/SP, cujos votos dos Ministros foram analisados detalhadamente. Além disso, são examinadas decisões do STJ que apresentam distinções (*distinguishings*) ao entendimento fixado pelo STF, bem como casos em que se discute a legalidade de requisições diretas de dados por parte do Ministério

Público para crimes não tributários. O capítulo explora ainda a fundamentação dos votos dos ministros envolvidos nos julgamentos, discutindo os impactos desses precedentes na política criminal e no combate a crimes financeiros no Brasil.

1 O DIREITO FUNDAMENTAL AO SIGILO DE DADOS BANCÁRIOS E A POSSIBILIDADE DE RELATIVIZAÇÃO

Após um período de instabilidade institucional, a promulgação da Constituição de 1988 surgiu como resposta às diversas demandas do processo de redemocratização. Este novo texto constitucional redefiniu as bases democráticas e republicanas do Brasil, estabelecendo fundamentos que se consolidaram com a evolução social subsequente.

A Carta Constitucional introduziu uma ordem jurídica inovadora no país, apresentando um conjunto inicial, ainda que não exaustivo, de garantias processuais⁹. A Constituição Federal tornou-se um guia e um critério de validade e legitimidade para os demais diplomas infraconstitucionais.

Dentre as cláusulas pétreas, a Constituição incluiu normas e princípios aplicáveis ao processo penal, como a necessidade de respeito ao devido processo legal para a privação de liberdade (art. 5º, inciso LIV), a inadmissibilidade de provas obtidas de forma ilícita (art. 5º, inciso LVI), disposições específicas sobre prisão e identificação do responsável pelo ato construtivo (art. 5º, incisos LXI e seguintes) e, de particular relevância para este estudo, a proteção da intimidade, vida privada, imagem e honra das pessoas, bem como a inviolabilidade do domicílio e o sigilo de correspondências, comunicações telegráficas, dados e comunicações telefônicas, exceto para fins de investigação ou instrução criminal (art. 5º, incisos X, XI e XII).

Ao estabelecer este conjunto de direitos e garantias, a Constituição de 1988 exigiu que os demais diplomas infraconstitucionais fossem alinhados aos seus princípios, rejeitando qualquer processo penal que não estivesse fundamentado nas diretrizes democráticas estabelecidas pelo novo texto constitucional. A estrutura processual penal de um país é, em última análise, um indicador dos elementos democráticos ou autoritários presentes em sua Constituição¹⁰.

1.1 A PRIVACIDADE E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

⁹ GOMES FILHO, Antônio Magalhães. *A Motivação das Decisões Penais*, 1ª edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p. 31

¹⁰ GOLDSCHMIDT, James. *Problemas Jurídicos y Políticos del Proceso Penal*. Barcelona: Editora Bosch, 1935, p. 67.

A noção de "privacy", extraído das obras "The right to privacy"¹¹ e "A treatise on de law of the torts"¹², originou-se como uma concepção individual, intimamente ligada ao que é recôndito ao indivíduo, envolvendo isolamento e tranquilidade, permitindo que o ser humano seja concebido como um ser isolado, caso assim desejasse. Warren e Brandeis, em seus estudos, estabeleceram as bases conciliatórias, promovendo a privacidade como um direito a ser reconhecido no sistema jurídico da *common law*¹³, destacando a necessidade de proteger a integridade psicológica dos indivíduos por meio do controle de informações que poderiam ilustrar e, por vezes, afetar suas personalidades¹⁴.

Inicialmente, a proteção à privacidade e à integridade psicológica dos indivíduos eram vistas de forma semelhante, ambas suscetíveis a violações decorrentes da divulgação indiscriminada de informações pessoais. No entanto, esse direito evoluiu, sendo posteriormente concebido como um direito autônomo e fundamental para todos os indivíduos, em resposta às transformações sociais e tecnológicas da época¹⁵. A rápida circulação de informações e a consequente exposição pessoal reforçaram a necessidade de proteger o direito ao isolamento¹⁶.

Naquele período, não havia uma proteção formal à intimidade. Warren e Brandeis buscaram, em 1890, através de uma interpretação extensiva de outros direitos e princípios consagrados na Primeira, Quarta e Quinta Emendas da Constituição dos Estados Unidos, estender à privacidade as noções de proteção existentes para os direitos à vida, liberdade, propriedade e ao domicílio.

Conclui-se que a própria Constituição dos Estados Unidos, ao assegurar a proteção à propriedade, vida, liberdade e domicílio, implicitamente resguardava a privacidade, reconhecendo-a como um direito e valor constitutivo da pessoa

¹¹ WARREN, Samuel Dennis. BRANDEIS, Louis Dembitz. The Right to Privacy, Harvard Law Review, Vol. IV, n.º 5, 1890.

¹² COOLEY, Thomas McIntyre. A treatise on the law of torts. Chicago: Callaghan, 1880.

¹³ ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. O surgimento e o desenvolvimento do right of privacy nos Estados Unidos. Revista Brasileira de Direito Civil. Vol. 3, Jan/Março 2015.

¹⁴ GLANCY, Doroth. The invention of the right to privacy. Arizona Law Review, v.21, n.1, p. 2 (1979)

¹⁵ WARREN, Samuel Dennis. BRANDEIS, Louis Dembitz. The Right to Privacy, Harvard Law Review, Vol. IV, n.º 5, 1890, p. 196

¹⁶ RODOTÀ, Stefano. A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje. MORAES, Maia Celina Bodin de Moraes (org). Tradução de Danilo Doneda e Luciana Cabral Doneda. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 17.

humana, especialmente diante do desenvolvimento de novas tecnologias e das crescentes possibilidades de violação dos direitos de personalidade dos cidadãos americanos.

A noção de "*right to privacy*" continuou a ser debatida e reconhecida nas cortes norte-americanas, destacando-se o caso *Griswold v. Cosmetitan*, 381 U. S. 479 (1965), no qual a Suprema Corte reconheceu que tal direito estava implícito na Constituição¹⁷.

No direito brasileiro, a proteção à privacidade também possui uma história evolutiva, sendo expressamente estabelecida na Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, inciso X, que dispõe: "*são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação*".

A privacidade, como um direito autônomo, está positivada através dos conceitos de "intimidade" e "vida privada". Além disso, a proteção à honra e à imagem das pessoas foi instituída como um direito oponível a todos, cuja violação constitui ilícito passível de indenização.

Ademais, a Constituição assegura a privacidade através de outras garantias, como a inviolabilidade de domicílio (art. 5º, inciso XI) e a proteção ao sigilo da correspondência, das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas (art. 5º, inciso XII). Essas disposições demonstram a importância e a abrangência da proteção à privacidade no ordenamento jurídico brasileiro.

1.2 PRIVACIDADE, INTIMIDADE, VIDA PRIVADA E SIGILO DE DADOS: CONCEITOS E DEFINIÇÕES

Conforme estabelecido, a partir da Constituição Federal de 1988, a privacidade assume uma posição de destaque, vinculando-se à inviolabilidade de domicílio e ao sigilo da correspondência, sendo elevada à condição de direito autônomo integrante da personalidade do cidadão.

Apesar do tratamento constitucional dado à privacidade, observa-se a vagueza de conceitos como "vida privada" e "intimidade". José Afonso da Silva,

¹⁷ Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/381/479/>. Acesso em: 28 de abril de 2024.

reconhecendo tal indefinição conceitual, aponta que "(...) de fato, a terminologia não é precisa. Por isso, preferimos usar a expressão direito à privacidade, num sentido genérico e amplo, de modo a abarcar todas essas manifestações da esfera íntima, privada e da personalidade, que o texto constitucional em exame consagrou (...)"¹⁸.

Devido à imprecisão desses termos, coube à doutrina e à jurisprudência a tarefa de interpretar seu alcance e definição conceitual, especialmente diante da ressignificação que ocorre em função da época, do lugar e do contexto em que estão inseridos¹⁹.

É evidente a ausência de consenso quanto à definição de cada uma dessas expressões, especialmente considerando a necessidade de contextualizar seus significados frente aos contextos social, econômico e tecnológico²⁰. Essa indefinição abre caminho para novas interpretações e acepções sobre os institutos da vida privada e da intimidade.

1.2.1 Privacidade

Como um direito autônomo, a privacidade está naturalmente associada à personalidade humana, representando uma zona de exclusão sob controle do cidadão, assegurando sua individualidade e autonomia privada²¹.

O termo "privacidade" tem sido amplamente debatido com o objetivo de se alcançar uma definição conceitual, frequentemente confundida com outras expressões relacionadas à tutela da personalidade, como "vida privada," "intimidade," "segredo," "sigilo," "privatividade," e "privaticidade." Essa confusão é recorrente em diversas legislações internacionais na busca por uma definição precisa desses conceitos²².

Apesar da imprecisão terminológica, esforços têm sido feitos para definir

¹⁸ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 29. edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2007, p. 205.

¹⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Editora Saraiva, 1988, p. 83.

²⁰ LEONARDI, Marcel. Tutela e Privacidade na Internet. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 46.

²¹ SAMPAIO, José Adércio Leite. Direito à intimidade e à vida privada. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1998. p. 268.

²² DONEDA, Danilo. Da privacidade à proteção de dados pessoais. 2ª ed. São Paulo: Editora RT, 2019, p. 98.

"privacidade." José Afonso da Silva a descreve como "o conjunto de informações acerca do indivíduo, que ele pode decidir manter sob seu exclusivo controle, ou comunicar, decidindo a quem, quando, onde e em que condições, sem a isso poder ser legalmente sujeito."²³. Isso indica que a privacidade está relacionada à escolha individual do titular do direito sobre o que será ou não exposto publicamente ou compartilhado com um grupo restrito de pessoas. Não se trata de uma obrigação, mas de uma alternativa disponível para assegurar um campo de resguardo de informações pessoais.

A privacidade é um direito que permite controlar informações pessoais, delimitando o que pode ser compartilhado com terceiros, assim como a forma e a finalidade de uso dessas informações. David Gray observa que a privacidade é de complexa conceituação e carece de definição concisa, sendo que a maior parte das definições está relacionada a possibilidade de se impor barreiras e limitar o acesso às pessoas²⁴.

A ligação entre privacidade e autonomia individual fundamenta sua existência, permitindo que indivíduos desenvolvam criatividade e inovação, promovendo a liberdade intelectual, de pensamento e de expressão, e fomentando a participação individual no processo político-democrático.

A proteção à privacidade, considerada em sua acepção interpretativa global, incluindo-se a vida privada e a intimidade, embora não explicitamente adotada em algumas Constituições Federais, está prevista em diversos diplomas internacionais.

O reconhecimento da privacidade como um direito inerente à personalidade permitiu o desenvolvimento da proteção de dados pessoais em legislações internacionais, como a Convenção n.º 108/1981 do Conselho da Europa, as Diretivas n.º 95/46/CE e 2002/58/CE do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu, e a Decisão-Quadro 2008/977/JAI, do Conselho da União Europeia, posteriormente substituída pelo Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR).

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia de 2000 também

²³ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 29. edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2007, p. 206.

²⁴ GRAY, David. The Fourth Amendment in an Age of Surveillance. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 6.

reconhece a proteção dos dados pessoais em seu artigo 8º²⁵. O Comitê de Direitos Humanos da ONU, em sua Recomendação n.º 16, enfatiza que os Estados devem garantir que informações sobre a vida privada não estejam acessíveis a pessoas não autorizadas.

Portanto, numa perspectiva internacional, a proteção à privacidade é frequentemente denominada "vida privada," expressão também contemplada na Constituição Brasileira, juntamente com o conceito de "intimidade." Com base nesse posicionamento, pode-se afirmar que a privacidade é o gênero, do qual "intimidade" e "vida privada" são espécies²⁶.

1.2.2 Intimidade e vida privada

Há, também, uma ausência de consenso doutrinário em relação ao conceito e ao alcance das expressões "intimidade" e "vida privada."²⁷ A "vida privada" tem sido interpretada como uma esfera de proteção que abrange as relações pessoais e profissionais que o indivíduo deseja manter fora do conhecimento público. Esta expressão pode englobar diversas situações jurídicas, desde as relações mais restritas, como as familiares e entre pessoas próximas, até aquelas de maior amplitude, que envolvem um grau maior de sociabilidade e exposição social, mas que os envolvidos acordam em manter longe do conhecimento público, como a frequência a entidades religiosas ou clubes privados²⁸.

Assim, o conceito de "vida privada" sempre implica uma relação intersubjetiva,

²⁵ Artigo 8.º Proteção de dados pessoais.

1. Todas as pessoas têm direito à proteção dos dados de caráter pessoal que lhes digam respeito.

2. Esses dados devem ser objeto de um tratamento leal, para fins específicos e com o consentimento da pessoa interessada ou com outro fundamento legítimo previsto por lei. Todas as pessoas têm o direito de aceder aos dados coligidos que lhes digam respeito e de obter a respectiva retificação.

3. O cumprimento destas regras fica sujeito a fiscalização por parte de uma autoridade independente

²⁶ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 5ª edição, Salvador: Editora Juspodivm, 2011, p. 700.

²⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Editora Saraiva, 1990, v. 1, p. 35.

²⁸ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Sigilo bancário, a Constituição Federal e a Lei Complementar n. 105/2001, de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado. In: Direito Constitucional: liberdade de fumar, privacidade, estado, direitos humanos e outros temas. Sampaio Ferraz Junior, Barueri: Editora Manole, 2007, p. 174-175.

com diferentes aspectos de alcance ou restrição²⁹, admitindo um conceito de proteção mais amplo do que a própria "intimidade."

A "intimidade," por outro lado, tem sido definida dentro de uma acepção mais exclusiva³⁰, relacionada ao direito de estar só e de retirar do conhecimento de terceiros aspectos da vida íntima do indivíduo, mantendo informações em segredo³¹.

A proteção à intimidade relaciona-se com a própria noção do direito de estar só ("*right to be alone*" ou "*right of privacy*")³².

A "intimidade" está vinculada aos segredos mais profundos do indivíduo, abrangendo seus pensamentos, desejos e convicções³³, e excluindo as relações intersubjetivas³⁴. O objeto da tutela são os desejos, valores e segredos inconfessáveis que não se compartilham com terceiros, sendo ainda um aspecto essencial à personalidade do indivíduo, como memórias, confissões, preferências sexuais e aspectos da vida conjugal e familiar.

1.2.3 O status constitucional do sigilo de dados financeiros e fiscais

O status constitucional do direito ao sigilo bancário e fiscal é tema controverso na doutrina. Alguns autores defendem que esse direito está inserido nas mesmas garantias de intimidade e privacidade, enquanto outros não o consideram abrangido pelo princípio de inviolabilidade que protege esses direitos.

Para esta primeira corrente, o sigilo de dados – que inclui o sigilo bancário e fiscal –, previsto no artigo 5º, inciso XII, da Constituição, integra o direito à intimidade e à vida privada (artigo 5º, inciso X), o que lhe confere proteção constitucional. Segundo o professor Tércio Sampaio Ferraz Júnior, essa proteção busca garantir ao

²⁹ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 5ª edição, Salvador: Juspodivm, 2011, p. 702.

³⁰ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Sigilo bancário, a Constituição Federal e a Lei Complementar n. 105/2001, de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado. In: Direito Constitucional: liberdade de fumar, privacidade, estado, direitos humanos e outros temas. Sampaio Ferraz Junior, Barueri: Editora Manole, 2007, p. 174.

³¹ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Sigilo de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado. Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo, 88, p. 439-459.

³² WARREN, Samuel e BRANDEIS, Louis. The right to privacy. Harvard Law Review, n. 5, vol. 4, Dec. 1890.

³³ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Editora Saraiva, 1989. v. 2, p. 73.

³⁴ GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Comunicações Eletrônicas e dados digitais no processo penal. Tese (Mestrado em Direito Processo Penal) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016, p. 90.

indivíduo a preservação de sua identidade frente à pressão social e ao poder político. A intimidade, sendo um aspecto exclusivo e subjetivo, não é guiada por normas ou padrões objetivos e se mantém no âmbito da privacidade, sem envolver direitos de terceiros³⁵.

Maurício D’Oliveira³⁶ e René Ariel Dotti³⁷ compartilham deste posicionamento, reforçando o entendimento de que o sigilo bancário e fiscal possui um caráter de inviolabilidade, alinhado ao direito à privacidade.

Nessa linha, os dados bancários e fiscais integram a esfera de intimidade e vida privada, tanto de pessoas físicas quanto jurídicas, gozando de proteção constitucional³⁸. A violação desse sigilo, em princípio, configura uma transgressão a essas garantias.

Sobre o tema, o Dr. Guilherme de Souza Nucci explica que a quebra de sigilo bancário representa uma medida severa, tomada pelo Poder Judiciário apenas quando há indícios suficientes de autoria e materialidade de um crime relacionado a operações financeiras, como ocorre também nas interceptações telefônicas. Tal medida, segundo ele, deve ser direcionada à investigação de um ilícito grave, cuja base probatória já foi estabelecida, restando apenas consolidar o conjunto probatório, e requer que a decisão judicial seja fundamentada em evidências prévias sólidas e justificativas detalhadas³⁹.

Outros autores, como Hugo de Brito Machado Segundo⁴⁰, Sacha Calmon Navarro Coelho⁴¹, Hugo de Brito Machado⁴² e Roque Antonio Carrazza⁴³, também

³⁵ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Sigilo de dados: O direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, nº 1/78, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

³⁶ D’OLIVEIRA, Maurício. O direito à intimidade na Constituição Federal. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 4, n. 15, p. 184, 1996.

³⁷ DOTTI, René Ariel. A liberdade e o direito à intimidade. Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal, ano 17, nº 66, p. 125, abr./jun. 1980.

³⁸ BASTOS, CELSO. Estudos e pareceres de direito público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 63.

³⁹ NUCCI, Guilherme de Souza. Leis penais e processuais penais comentadas. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 1074.

⁴⁰ SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. Processo Tributário. Item n. 2.5.2, p. 76-86. São Paulo: Atlas, 2004.

⁴¹ COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário brasileiro. Itens ns. 17.12 a 17.20, p. 893-907, 8ª ed. São Paulo: Forense, 2005.

⁴² MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário, itens 1a 1.6, 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

⁴³ CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. Item n. 3, 21ª ed., p. 404/411. São Paulo: Malheiros, 2005.

ênfatizam a importância da reserva jurisdicional para proteger os cidadãos de possíveis abusos cometidos por agentes da Administração Pública, ao violar o sigilo bancário além dos limites constitucionais.

O Supremo Tribunal Federal, responsável por interpretar a Constituição e proteger os direitos fundamentais, reafirma o sigilo bancário como uma expressão do direito de personalidade. No julgamento com repercussão geral (Tema 225), o STF reconhece o sigilo bancário como uma manifestação da autonomia individual, assegurando que as atividades e informações bancárias devem estar livres de ingerências ou violações arbitrárias ou ilegais, seja por parte do Estado ou das próprias instituições financeiras⁴⁴ (RE 601.314, Rel. Ministro Edson Fachin, DJe de 16.9.2016).

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a orientação jurisprudencial consolidada pelas Quinta e Sexta Turmas, que compõem a 3ª Seção da Corte, é no sentido de interpretar de forma restritiva o artigo 6º da Lei Complementar nº 105/2001. Esse entendimento restringe a possibilidade de afastamento da cláusula de sigilo aos casos em que a Administração Tributária faz a requisição para finalidades exclusivamente fiscais.

Esse posicionamento destaca a interpretação majoritária adotada pelo STJ, segundo a qual o sigilo bancário é protegido pelo direito à privacidade, tornando-se imprescindível a autorização judicial para o compartilhamento desses dados. Exemplos de decisões que refletem essa orientação incluem: HC 316.870/ES; HC 317.049/SP; RHC 34.952/SP; RHC 42.332/PR, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura; e REsp 1.371.042-AgRg/SP.

Portanto, tanto pelo entendimento doutrinário quanto pela interpretação predominante nos Tribunais Superiores, o sigilo das informações bancárias é resguardado pelo direito à intimidade e vida privada, alcançando, assim, status constitucional. Embora a Constituição Federal não mencione especificamente o

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 601314. Relator: Ministro Edson Fachin. 16 de julho de 2016. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=RE%20601314&base=acordaos&sinoni mo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort= score&sortBy=desc&isAdvanced=true&origem=AP>. Acesso em: 29 de out. 2024.

sigilo bancário e fiscal, essa proteção deriva do direito fundamental à privacidade, dado o caráter reservado dessas informações, que exige proteção contra acessos indevidos.

No entanto, essa proteção não é absoluta; caso fosse, tanto indivíduos quanto pessoas jurídicas poderiam usar o direito ao sigilo bancário para ocultar atividades ilícitas, impedindo o Estado de exercer seu papel fiscalizador.

Nesse contexto, a posição do Ministério Público sobre o tema, no RE 1.055.941/SP, se distancia de abordagens anteriores ao afirmar que o compartilhamento de informações entre instituições bancárias, órgãos fiscais e investigativos não viola direitos individuais⁴⁵.

Segundo a manifestação, os direitos à intimidade e à vida privada podem sofrer limitações em prol do interesse público, sem que se configure ofensa quando a Receita Federal, no legítimo exercício de sua função fiscalizadora, acessa dados bancários e os repassa ao Ministério Público ao constatar possível ilícito penal. A manifestação ainda reforça que tal compartilhamento constitui um dever legal da Administração Pública, nos termos de dispositivos da LC 105/2001, do Código Tributário Nacional e da Lei 9.430/96.

Para delimitar o alcance do direito ao sigilo bancário – parte dos direitos individuais – é necessário ponderá-lo com outros direitos constitucionais. Conforme destacou o Ministro Alexandre de Moraes no julgamento do RE 1.055.941, ao tratar da harmonização de direitos em conflito, deve-se aplicar o princípio da concordância prática, que busca coordenar os bens jurídicos conflitantes, evitando que um se sobreponha completamente ao outro, mantendo, assim, uma redução proporcional de alcance, para alcançar o verdadeiro significado da norma⁴⁶.

Assim, a ponderação a ser feita é que, embora o sigilo bancário constitua um direito incluído nas garantias fundamentais de intimidade e privacidade e deva ser protegido contra intervenções arbitrárias ou ilegais, essa proteção não é absoluta.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.055.941 São Paulo. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754018828>. Acesso em: 29 out. 2024.

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.055.941 São Paulo. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754018828>, p. 155-156. Acesso em: 29 out. 2024.

Ela admite flexibilizações legalmente estabelecidas, desde que respeitados os princípios da excepcionalidade, razoabilidade e proporcionalidade.

Conclui-se, portanto, que não há contradição entre a proteção desses direitos e a atuação tanto da autoridade tributária quanto do COAF⁴⁷. Nos termos dos artigos 5º e 6º da Lei Complementar n. 105/2001 e seus decretos regulamentadores (Decretos nº 3.724/2001 e nº 4.489/2009), conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 2.386, 2.390, 2.397 e 2.859, o compartilhamento de dados nesses casos não configura quebra de sigilo ou ofensa a direito fundamental.

1.3 A RELATIVIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DO NÚCLEO ESSENCIAL

A garantia dos direitos fundamentais é indissociável das suas limitações, pois é impossível considerá-los ilimitados e absolutos. Portanto, o estudo desses direitos deve ser realizado juntamente com uma análise de suas limitações, para que se alcance uma compreensão completa de sua extensão e uma efetiva concretização e garantia no contexto de um Estado Democrático de Direito.

O conteúdo e o alcance dos direitos humanos e fundamentais só podem ser plenamente compreendidos quando se consideram as limitações a que estão sujeitos. Quanto mais detalhado for o tratamento jurídico e normativo das limitações, seja por meio da regulamentação constitucional direta, seja pela atuação da doutrina e jurisprudência, mais se atenderá às exigências de segurança jurídica, que são fundamentais para o próprio Estado Democrático de Direito.

Por isso, é comum afirmar que a relevância prática dos direitos fundamentais está diretamente ligada à ocorrência de restrições ou intervenções em seu âmbito de proteção. Portanto, estudar os direitos fundamentais significa, principalmente, estudar suas limitações⁴⁸.

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 61944 AgR, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, julgado em 02-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-05-2024 PUBLIC 28-05-2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777250058>. Acesso em: 29 out. 2024.

⁴⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2018, p. 386.

Atualmente, a atividade jurisdicional e a justificativa racional das decisões estão inseridas em um contexto pós-positivista que busca eliminar a arbitrariedade discricionária dos juízes, especialmente em casos complexos (*hard cases*), que o positivismo jurídico tradicionalmente negligenciava.

Para garantir a efetiva concretização dos direitos fundamentais e atender às demandas de uma sociedade pluralista e democrática, é essencial que qualquer restrição a esses direitos seja acompanhada por uma justificativa fundamentada em uma argumentação jurídica baseada em critérios sólidos.

A identificação adequada das possibilidades e formas de limitação dos direitos fundamentais é, portanto, de extrema importância para assegurar uma justificação constitucional coerente.

1.3.1 Núcleo essencial dos direitos fundamentais: dimensões objetiva e subjetiva

Nesse contexto surge o conceito de núcleo ou conteúdo essencial dos direitos fundamentais, cuja tendência inicial é pensar em algo que não possa ser alterado, imutável e isento de qualquer restrição, semelhante a uma partícula indestrutível⁴⁹.

No entanto, considerar o núcleo essencial como algo absoluto só é possível a partir de uma concepção objetivista desses direitos. Sob uma perspectiva individual ou subjetiva, os direitos fundamentais possuem um núcleo essencial relativo, que pode ser restringido ao máximo sem comprometer o seu conteúdo como direito fundamental objetivo. Conforme observa Virgílio Afonso da Silva:

“A definição de um conteúdo essencial para os direitos fundamentais pode ser abordada, inicialmente, a partir de dois enfoques distintos: o objetivo e o subjetivo. No primeiro caso, trata-se de uma análise acerca do direito fundamental como um todo, a partir de sua dimensão como direito objetivo; no segundo o que importa é investigar se há um direito subjetivo dos

⁴⁹ SANTIAGO, Denny Mendes. O Atomismo de Leucipo e Demócrito: sua possibilidade de atuação como ferramenta interpretativa acerca do núcleo essencial dos direitos fundamentais. (in) Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, n. 9. Vitória: Faculdade de Direito de Vitória, 2012, p. 158.

indivíduos a uma proteção ao núcleo essencial dos direitos fundamentais.”⁵⁰

Robert Alexy também distingue essas abordagens, ao sistematizar as teorias sobre o conteúdo essencial em dois pares conceituais:

“Deixando de lado as variadas nuances do debate, é possível sistematizar as teorias acerca do conteúdo essencial por meio da utilização de dois pares conceituais: de acordo com o primeiro par, as teorias sobre o conteúdo essencial são diferenciadas enquanto se relacionem a garantia do conteúdo essencial a uma situação subjetiva ou a uma situação objetiva de regulação constitucional (...)”⁵¹

De acordo com a perspectiva subjetiva, os direitos fundamentais devem ter seu núcleo essencial garantido em relação a uma pessoa, enquanto direito subjetivo de um indivíduo. Nessa visão, o núcleo essencial significaria que um direito fundamental de uma pessoa nunca poderia ser totalmente abolido, sob pena de violar a garantia de proteção desse conteúdo mínimo e essencial.

No entanto, Virgílio Afonso da Silva aponta que essa concepção é incorreta, mostrando exemplos em que direitos fundamentais subjetivos podem ser restritos ou até completamente abolidos em situações específicas, com justificativa na própria Constituição. A pena de morte no Brasil, em caso de guerra declarada, elimina totalmente o direito à vida do condenado; qualquer pena de reclusão elimina completamente a liberdade de locomoção do preso (ainda que por tempo determinado); a desapropriação elimina o direito à propriedade daqueles que têm seus bens desapropriados⁵².

Portanto, entender o núcleo essencial como algo absoluto, do ponto de vista subjetivo, é inviável. O núcleo essencial dos direitos individuais pode ser relativizado quando entra em conflito com outro direito fundamental que, dependendo do caso

⁵⁰ SILVA, Virgílio Afonso da. Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 185.

⁵¹ ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 296.

⁵² SILVA, Virgílio Afonso da. Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 186.

concreto, pode prevalecer em decorrência de uma ponderação de interesses.

Portanto, o núcleo essencial dos direitos fundamentais só pode ser considerado absoluto e insuscetível de limitação quando visto sob uma perspectiva objetivista.

Diferente da visão subjetivista, que analisa o conteúdo essencial dos direitos a partir de um enfoque individual, considerando-os como direitos de um sujeito específico, a perspectiva objetivista entende que os direitos fundamentais possuem um núcleo essencial pertencente ao ordenamento jurídico como um todo, com foco na coletividade, e não nas expectativas individuais de um único indivíduo. Dessa forma, sob uma abordagem objetiva, é possível reconhecer um conteúdo mínimo desses direitos que seja absolutamente imune a limitações.

Com relação aos exemplos mencionados, trazidos por Virgílio Afonso da Silva, que demonstram que o núcleo essencial dos direitos fundamentais, sob uma perspectiva subjetivista, não pode ser considerado absoluto, não se aplicam quando se adota a perspectiva objetiva. Por exemplo, o encarceramento de uma pessoa, que elimina completamente seu direito individual à liberdade de locomoção, não representa uma violação ao núcleo essencial do direito à liberdade de locomoção na sua dimensão objetiva, que pertence à coletividade em geral. Nesse sentido, o encarceramento anula o direito de locomoção de um indivíduo, mas também pode servir para preservar o direito de liberdade de locomoção da sociedade como um todo.

A definição do núcleo essencial dos direitos fundamentais depende, portanto, da perspectiva adotada:

a) Na visão subjetivista, os direitos não podem ser considerados absolutos, já que podem ser completamente limitados em prol do interesse coletivo (como no caso da desapropriação, onde o direito individual à propriedade é inteiramente suprimido pelo interesse público). Assim, os direitos fundamentais como direitos subjetivos são sempre relativos e não possuem um conteúdo essencial ilimitável.

b) Na visão objetivista, o núcleo essencial dos direitos fundamentais pode ser visto como algo absoluto e inalterável ou como relativo, permitindo limitações quando, em um caso concreto, outro direito fundamental prevalecer após a

ponderação de interesses.

Independentemente da posição adotada, as dimensões objetiva e subjetiva dos direitos fundamentais precisam necessariamente coexistir, pois, como aponta Calil de Freitas, há uma interdependência entre elas⁵³. Não haveria como existir um direito fundamental de caráter subjetivo se a sua dimensão objetiva e abstrata fosse violada. Um indivíduo só pode reivindicar um direito fundamental subjetivo se esse direito também estiver assegurado de maneira objetiva. Somente um direito preservado em relação ao ordenamento jurídico como um todo, de forma objetiva e abstrata, pode ser atribuído a um indivíduo; afinal, se o direito não for garantido para a coletividade (objetivamente), não será garantido para ninguém de forma subjetiva.

Por outro lado, a dimensão objetiva dos direitos fundamentais também depende da sua dimensão subjetiva, pois não adianta que um direito seja garantido abstratamente para toda a coletividade se, ao mesmo tempo, for desrespeitado em relação a um indivíduo enquanto direito subjetivo.

Ao adotar a perspectiva objetivista, podem-se considerar duas abordagens teóricas. A primeira sugere que o núcleo essencial dos direitos fundamentais é relativo, podendo ser ajustado – expandido ou reduzido – de acordo com as particularidades do caso concreto, devido a conflitos entre diferentes direitos fundamentais. Esses conflitos seriam resolvidos por meio de ponderação. Essa abordagem é conhecida como teoria relativa dos direitos fundamentais e é defendida por autores como Robert Alexy⁵⁴ e Virgílio Afonso da Silva⁵⁵. A segunda abordagem sustenta que os direitos fundamentais contêm uma esfera inalterável, que não pode sofrer qualquer restrição, constituindo o núcleo essencial. Essa visão, chamada teoria absoluta do núcleo essencial dos direitos fundamentais, é apoiada por estudiosos como Vieira de Andrade⁵⁶, J.J. Gomes Canotilho⁵⁷, Friedrich Müller⁵⁸ e

⁵³ FREITAS, Luiz Fernando Calil de. *Direitos Fundamentais: limites e restrições*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 199-200.

⁵⁴ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.

⁵⁵ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2009.

⁵⁶ ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 306.

⁵⁷ CANOTILHO, José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2009, e CANOTILHO, José Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: contributo para a compreensão*

Peter Häberle⁵⁹.

1.3.2 A proteção ao núcleo essencial dos direitos fundamentais

A Constituição brasileira de 1988 assegura mecanismos que ressaltam a distinção dos direitos fundamentais em relação aos demais, conferindo-lhes uma proteção mais intensa. Alguns dispositivos constitucionais evidenciam essa preocupação, como o artigo 4º, inciso II, que estabelece que as relações internacionais do Brasil devem ser guiadas pelo princípio da prevalência dos direitos fundamentais:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...)II - prevalência dos direitos humanos;⁶⁰

Outro dispositivo, dos mais relevantes, para a proteção dos direitos no sistema normativo brasileiro é o artigo 5º, parágrafo 1º, que estabelece que as *“normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.”*⁶¹. Este dispositivo é objeto de intensa discussão entre os constitucionalistas, uma vez que a doutrina ainda não alcançou um consenso sobre seu significado e alcance, tornando-o um dos temas mais polêmicos do direito constitucional brasileiro⁶². O objetivo do dispositivo é fortalecer as normas de direitos fundamentais, conferindo-lhes um status especial no sistema jurídico e evitando que se tornem meras declarações sem efeito prático na Constituição⁶³.

O parágrafo 1º do artigo 5º busca garantir que os direitos fundamentais não

das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

⁵⁸ MÜLLER, Friedrich. Teoria Estruturante do Direito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

⁵⁹ HÄBERLE, Peter. La Garantía del Contenido Essencial de los Derechos Fundamentales. Madrid: Dykinson, 2003.

⁶⁰ BRASIL. Constituição Federal (1988). Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

⁶¹ BRASIL. Constituição Federal (1988). Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

⁶² SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2018, p. 261-262.

⁶³ SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2018, p. 264.

sejam considerados simples normas sem eficácia, que dependam da ação legislativa ordinária para se tornarem efetivos.

No entanto, esse dispositivo suscita debates acerca de sua interpretação e alcance. Se as normas de direitos fundamentais realmente tivessem aplicabilidade direta e imediata, como o texto sugere à primeira vista, a atividade legislativa infraconstitucional para regulamentá-las seria dispensável, assim como os mecanismos constitucionais como o mandado de injunção e a ação de inconstitucionalidade por omissão, pois essas normas não necessitariam de regulamentação. No entanto, essa não é a interpretação mais adequada para o dispositivo. Por outro lado, considerar que as normas de direitos fundamentais sempre necessitam de regulamentação legislativa para produzir efeitos práticos acabaria esvaziando o artigo 5º, parágrafo 1º, e enfraquecendo a força normativa dos direitos fundamentais.

Segundo Ingo Sarlet, o dispositivo deve ser interpretado como uma presunção de que os direitos fundamentais possuem eficácia direta e imediata no caso concreto. Para ele, é necessário adotar uma abordagem que maximize a efetividade desses direitos, justificando qualquer limitação à sua aplicabilidade direta e imediata com base nas especificidades do caso e nos interesses em jogo⁶⁴.

A proteção dos direitos fundamentais no Brasil também é positivada no art. 65º, parágrafo 3º, da CRFB/88, incluído pela Emenda Constitucional de n.º 45, do ano de 2004:

Art. 5º, § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.⁶⁵

O dispositivo procurou resolver uma controvérsia sobre a hierarquia das

⁶⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2018, p. 271.

⁶⁵ BRASIL. Constituição Federal (1988). Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 set. 2024.

normas de direitos fundamentais provenientes de tratados internacionais incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro. A Emenda Constitucional 45 de 2004 estabeleceu que essas normas teriam hierarquia constitucional se aprovadas por um processo legislativo rigoroso.

Porém, a emenda não especificou o status das normas que não seguissem esse trâmite. O STF, então, decidiu que tais normas poderiam ter dois status: normas constitucionais, se aprovadas pelo quórum qualificado, ou normas infraconstitucionais com hierarquia supralegal, capazes de suspender leis ordinárias conflitantes. Assim, a Emenda 45 e a jurisprudência do STF⁶⁶ reforçaram a proteção dos direitos fundamentais, conferindo-lhes maior hierarquia no sistema jurídico.

Outro importante instrumento introduzido pela Constituição de 1988 é o disposto no inciso IV do parágrafo 4º do artigo 60, que estabelece:

Art. 60. (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

(...)

IV - os direitos e garantias individuais.⁶⁷

Este dispositivo oferece uma proteção essencial aos direitos fundamentais ao proibir qualquer proposta de emenda que tenda a aboli-los. No entanto, sua redação gerou debate entre os juristas, já que menciona apenas os "direitos e garantias individuais," sem mencionar explicitamente todos os direitos fundamentais. Isso levanta a questão: por que proteger apenas os direitos individuais de primeira geração, ignorando outros direitos fundamentais de segunda e terceira gerações?

Atualmente, tanto a doutrina quanto a jurisprudência⁶⁸ têm adotado uma interpretação mais ampla, considerando que o dispositivo abrange todos os direitos fundamentais como limites materiais ao poder constituinte reformador (cláusulas pétreas), e não apenas os direitos e garantias individuais.

⁶⁶ Ver RE 349.703 e 466343 e do HC 466343.

⁶⁷ BRASIL. Constituição Federal (1988). Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 set. 2024.

⁶⁸ Ver os seguintes precedentes do STF: ADI 3685/DF, ADI 939-7/DF, ADI 1946/DF.

Este é também o entendimento de Marmelstein⁶⁹, que afirma que uma interpretação puramente literal do artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV, da Constituição de 1988, poderia levar à conclusão de que a proteção prevista nesse dispositivo se aplica exclusivamente aos direitos e garantias individuais, já que menciona textualmente apenas esses direitos, sem incluir expressamente outras categorias, como os direitos econômicos, sociais e culturais. Dessa forma, com base em uma leitura estrita do texto constitucional, apenas os direitos e garantias individuais enumerados no artigo 5º seriam considerados cláusulas pétreas, compondo o núcleo intocável do ordenamento jurídico.

No entanto, segundo o referido autor, essa interpretação é equivocada, pois é possível sustentar que todos os direitos fundamentais – e não apenas aqueles previstos no artigo 5º – estão protegidos contra a abolição pelo poder reformador. Isso se justifica porque esses direitos têm o potencial de gerar pretensões subjetivas para seus titulares, podendo assim ser considerados direitos individuais⁷⁰.

O dispositivo mencionado, que protege os direitos fundamentais contra intervenções legislativas que possam esvaziar seu conteúdo, é considerado mecanismo constitucional crucial para resguardar essas normas contra excessos que afetem seu núcleo essencial. Ele é explícito ao proibir qualquer intervenção legislativa que vise abolir o conteúdo dos direitos fundamentais. Embora, à primeira vista, pareça direcionado apenas ao legislador, a proibição se aplica também a juízes e administradores públicos, cujas decisões e atos administrativos poderiam indevidamente interferir no conteúdo essencial desses direitos, resultando em sua inconstitucionalidade.

Ao posicionar os direitos e garantias fundamentais como cláusulas pétreas, esse dispositivo constitucional reforça a visão de que tais direitos possuem um núcleo essencial que não pode ser relativizado a ponto de ser completamente esvaziado. Isso contrasta, de certa forma, com a posição defendida por Alexy⁷¹ e

⁶⁹ MARMESTEIN, George. Curso de Direitos Fundamentais. São Paulo: Editora Atlas, 2008, p. 263.

⁷⁰ MARMESTEIN, George. Curso de Direitos Fundamentais. São Paulo: Editora Atlas, 2008, p. 263.

⁷¹ ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 297.

Virgílio Afonso da Silva⁷², que argumentam que o conteúdo essencial dos direitos fundamentais deve ser definido caso a caso, através da ponderação dos interesses em conflito, permitindo que, em certas situações, esse núcleo possa ser totalmente esvaziado se um interesse preponderante assim o exigir.

A perspectiva que permite a total relativização dos direitos fundamentais, só pode ser aceita, segundo esta dissertação, quando se adota uma abordagem subjetiva desses direitos. Considerando a visão subjetivista e ignorando a objetivista, é possível admitir que os direitos fundamentais sejam completamente suprimidos em casos concretos, como na desapropriação de bens ou no encarceramento de um indivíduo, situações em que o direito fundamental subjetivo pode ser totalmente esvaziado em favor de interesses conflitantes que prevaleçam, geralmente relacionados ao interesse público.

1.4 O SIGILO BANCÁRIO

No Brasil, a noção de sigilo bancário surgiu inicialmente nos costumes, sem previsão expressa em lei. O Código Comercial de 1850 introduziu limites à divulgação de informações bancárias a terceiros, incluindo autoridades judiciais, com o intuito de proteger os interesses de banqueiros e comerciantes, sem relação direta com a privacidade dos indivíduos⁷³. A prática bancária bem-sucedida baseava-se na máxima de que "o segredo é a alma do negócio".

Atualmente, o sigilo bancário no Brasil impõe às instituições financeiras a obrigação de manter sigilo sobre suas operações e serviços, sendo crime a quebra injustificada desse sigilo, conforme disposto na LC 105/2001 (art. 1º e 10)⁷⁴.

A doutrina classifica o sigilo bancário em seis teorias principais⁷⁵:

⁷² SILVA, Virgílio Afonso da. Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 197-200.

⁷³ COVELLO, Sergio Carlos. O sigilo bancário. 2 ed. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2001, pp. 74-75.

⁷⁴ BRASIL. Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

⁷⁵ BARBEITAS, André Terrigno. O sigilo bancário e a necessidade de ponderação de interesses. São Paulo: Malheiros, 2003, pp. 16-18.

contratualista, extracontratual ou de responsabilidade civil⁷⁶, legal, intimidade, sigredo profissional e uso mercantil ou consuetudinária.

A teoria contratualista, adotada por países como Grã-Bretanha e Holanda, fundamenta-se no contrato de confiança entre a instituição financeira e o cliente.

A teoria extracontratual ou de responsabilidade civil aborda as possíveis consequências negativas da divulgação de dados bancários para o cliente.

A corrente legalista se satisfaz com a simples posituação do sigilo bancário, sem investigar sua causa jurídica ou sua adequação aos valores sociais.

A teoria que associa o sigilo bancário ao direito à intimidade, comum na Espanha e na doutrina e jurisprudência brasileiras, encontra dificuldades para definir seu alcance devido às diferentes limitações entre sigilo bancário e direito à intimidade, uma vez que o sigilo bancário pode incluir aspectos patrimoniais.

Em muitos casos, o interesse público prevalece, justificando a transferência do sigilo bancário mesmo contra a vontade do cliente.

A teoria do sigredo profissional, utilizada por países como França e Portugal⁷⁷, baseia-se em leis que protegem os profissionais de divulgar informações obtidas no exercício de suas funções. No entanto, essa teoria é criticada por não alinhar perfeitamente as particularidades do sigilo bancário com as normas penais do sigredo profissional⁷⁸.

Por último, a teoria do acordo tácito entre cliente e instituição financeira justifica o dever de sigredo das informações, mas é contestada, pois o sigilo pode ser quebrado por leis específicas que excecionem o dever de sigilo para proteger outros interesses jurídicos.

Diante dessas diversas abordagens doutrinárias, reconhece-se que o sigilo bancário possui um caráter público significativo⁷⁹, que não se compatibiliza com uma

⁷⁶ COVELLO, Sergio Carlos. O sigilo bancário. 2 ed. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2001, p. 157.

⁷⁷ COVELLO, Sergio Carlos. O sigilo bancário. 2 ed. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2001, p. 51.

⁷⁸ BARBEITAS, André Terrigno. O sigilo bancário e a necessidade de ponderação de interesses. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 17.

⁷⁹ BARBEITAS, André Terrigno. O sigilo bancário e a necessidade de ponderação de interesses. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 19.

noção absoluta de sigilo. Esse caráter público reflete a necessidade do Estado de controlar a evasão fiscal e combater a criminalidade, especialmente a lavagem de dinheiro.

Para a realidade brasileira, deve-se considerar o longo período ditatorial dos regimes militares – que perdurou por cerca de 20 anos. Nesse período, a ordem econômica e política eram dominados pelos interesses da burocracia tecnocrático-militar, necessitando de uma ruptura com a nova Constituição para restaurar a cidadania e a democracia, que estavam sobrepostas entre o público e o privado devido à eficiência na administração pública⁸⁰.

A redação do texto constitucional foi influenciada por várias forças: de um lado, as correntes progressistas dos trabalhadores, buscando mudanças efetivas e a recuperação das liberdades públicas; de outro, os interesses corporativos dos detentores de capital, desejando manter seus privilégios e concentração de poder.

Dessa tensão resultou um texto onde a prevalência do interesse público é variável. A Constituição se caracteriza como compromissória, analítica e dirigente, muitas vezes incluindo matérias infraconstitucionais.

Pergunta-se, entretanto, se a detalhada concepção do texto constitucional não justificaria uma referência explícita à inviolabilidade do sigilo bancário, considerando a problemática sobre um tema tão relevante. Houve tentativas anteriores, como a Emenda n. 139 de 11 de maio de 1984, que propunha incluir o sigilo bancário juntamente com o sigilo de correspondência e comunicações na Constituição Federal de 1967/69, sem sucesso.

Embora o sigilo bancário não tenha previsão expressa na Constituição, a jurisprudência e a doutrina⁸¹ brasileiras passaram a incluí-lo no rol dos direitos à intimidade e vida privada, com a quebra ou transferência sujeita à reserva de jurisdição. A título de exemplo, o STF compartilha deste entendimento no RE

⁸⁰ BARROSO, Luís Roberto. “Doze anos da Constituição brasileira de 1988”. In: Temas de direito constitucional. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2001, pp. 10-11.

⁸¹ MORAES, Alexandre de; ANDRADE, Vicente. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2021. SILVA NETO, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 2020. BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Antônio; OLIVEIRA, Diogo. Curso de Direito Constitucional. Brasília: Editora Brasília, 2022. LOPES, Hécio. O sigilo bancário no direito brasileiro. Revista Brasileira de Direito Constitucional, Belo Horizonte, v. 23, n. 101, p. 103-132, jan.-mar. 2023.

237.596/SP, RE 467.799/MG, RE 574.706/SP; enquanto o STJ possui posicionamento semelhante no REsp 1.205.669/RJ, REsp 1.704.008/DF, REsp 1.873.090/SP.

1.4.1 Natureza Jurídica do Sigilo Bancário

Antes disso, uma questão preliminar deve ser discutida: a proteção do sigilo bancário é de natureza constitucional ou deriva do direito à intimidade e, portanto, está submetida a regulamentação infraconstitucional, incluindo limites e restrições?

Observa-se que não há referência explícita ao sigilo bancário no texto constitucional, mas apenas, genericamente, ao sigilo de dados e ao direito à intimidade⁸².

Para José Paulo Baltazar Junior, o sigilo financeiro está alicerçado na LC n. 105/2001 e base constitucional no art. 5º, X, da Constituição, na proteção concedida à vida privada. Para ele, o sigilo não se baseia no art. 5º, XII, da Constituição, que trata do sigilo das comunicações. Deste modo, não existe exigência de reserva de jurisdição na matéria, o que permite que a lei conceda a outras autoridades a possibilidade de acesso aos dados financeiros, assegurando posteriormente o acesso ao Poder Judiciário e a responsabilização dos infratores em caso de uso indevido⁸³.

Conforme Tercio Sampaio Ferraz Junior, a Constituição não trata explicitamente do sigilo bancário, e a discussão sobre o tema surge das interpretações dos direitos e garantias individuais. Por não haver referência direta ao sigilo bancário na Constituição Federal, sua fundamentação constitucional depende de interpretação. Segundo ele, o sigilo bancário é baseado nos incisos X e XII do art. 5º da Constituição Federal, o que não implica um limite absoluto. Isso é especialmente relevante no contexto do acesso das autoridades fiscais às

⁸² BRASIL. Constituição Federal (1988). “Art. 5º, 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; (...) 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;”

⁸³ BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. Sigilo bancário e privacidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 197.

informações sigilosas, desde que sejam seguidas as precauções e formalidades estabelecidas por lei, que exigem que a autoridade receptora mantenha o sigilo dessas informações⁸⁴.

1.4.2 Possibilidade de Relativização

Historicamente, o sigilo bancário era inquestionável, como evidenciado pelo Código Comercial de 1850, que proibia sua violação. A relativização desse sigilo iniciou com legislações tributárias e a implementação do imposto de renda pela Lei nº 4.230/1920. As mudanças continuaram através da Lei Complementar nº 105/2001, cuja constitucionalidade foi questionada por Ives Gandra, argumentando uma possível inconstitucionalidade formal por alterar proteções constitucionais através de uma lei complementar⁸⁵.

Por outro lado, José Afonso da Silva⁸⁶ argumenta que há uma diferenciação entre a proteção ao sigilo das comunicações e ao sigilo financeiro, visto que as informações financeiras, ao contrário das comunicações telefônicas, são conhecidas pelas instituições financeiras e restritas apenas ao público. Esta diferenciação fundamenta a necessidade de graduar distintamente os critérios para violação dos sigilos financeiro e telefônico.

O Supremo Tribunal Federal abordou o acesso a informações bancárias inicialmente no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 19.925, em 1966, concluindo pela não oponibilidade do sigilo bancário ao Fisco, decisão que evoluiu ao longo do tempo com alterações legislativas e entendimentos jurisprudenciais subsequentes⁸⁷.

Com a entrada em vigor da Lei nº 4.154/1962, que promoveu novas

⁸⁴ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Sigilo bancário. Disponível em: <https://www.terciosampaioferrazjr.com.br/publicacoes/sigilo-bancario-tercio-sampaio-ferraz-jr>. Acesso em: 5 jun. 2024.

⁸⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.951.176, São Paulo, Relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 19/10/2021, divulgado em 27/10/2021 e publicado em 28/10/2021, no Diário de Justiça Eletrônico.

⁸⁶ SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 104.

⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário em Mandado de Segurança nº 15.925, Guanabara, Relator Ministro Gonçalves de Oliveira, Terceira Turma, julgado em 20/05/1966 e publicado em 24/06/1966, no Diário de Justiça.

modificações na legislação referente ao imposto de renda, a interpretação jurídica sobre o tema também sofreu alterações significativas, conforme demonstrado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Este ajuste na compreensão legal foi particularmente evidente no caso analisado pelo Agravo de Instrumento nº 40.883, momento em que o STF reavaliou e modificou sua posição anterior sobre a matéria.

A flexibilização do sigilo, no âmbito dos Direitos Fundamentais, emerge do confronto entre princípios, conforme delineado por Paulo Bonavides⁸⁸. Segundo ele, tal confronto leva à necessidade de ponderação entre os princípios, sem que isso implique na anulação do princípio preterido ou na criação de uma exceção permanente no seu texto. Em essência, em determinadas situações, um princípio pode ser preponderante em relação ao outro, ou, em contextos diversos, a preponderância pode se alterar.

A estrutura do Estado Democrático de Direito moderno é edificada sobre a proteção e promoção dos direitos fundamentais, em vez de sua limitação. Quando ocorre um conflito entre normas, a ordem jurídica define critérios para estabelecer um equilíbrio, considerando a hierarquia de valores⁸⁹.

A Lei Complementar nº 105 de 2001 regula a possibilidade de flexibilizar a proteção ao sigilo de dados bancários para a investigação de ilícitos, em qualquer etapa da apuração ou processo judicial⁹⁰. Conforme esclarece Tavares⁹¹, existem situações específicas que permitem o afastamento do sigilo bancário, incluindo casos envolvendo recursos públicos e a suspensão do sigilo por determinação judicial fundamentada, baseada em evidências de atividade criminosa.

O processo de acesso aos dados bancários para fins tributários, como indica Cavalcante⁹², exige o cumprimento de certas condições, incluindo a necessidade de um processo administrativo ou fiscal em andamento, a comprovação de que tal

⁸⁸ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Tributário. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 251.

⁸⁹ DWORKIN, Ronald. Uma questão de princípio. Trad. Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

⁹⁰ BRASIL. Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

⁹¹ TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

⁹² CAVALCANTE, Denise Lucena. Sigilo bancário e o devido processo legal. Revista da AGU, Brasília, Edição Especial, 2002.

medida é essencial, a manutenção do caráter confidencial dos dados obtidos, e a notificação prévia ao contribuinte para fornecer as informações solicitadas pela autoridade fiscal. Nesse contexto, a Recomendação nº 9 do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)⁹³ estabelece que: “Os países deveriam assegurar que as leis de sigilo das instituições financeiras não inibam a implementação das Recomendações do GAFI.”, de forma que o sigilo bancário não deve obstruir a troca de informações entre entidades investigativas⁹⁴.

Em esfera criminal, sobretudo em casos envolvendo suspeitas de lavagem de dinheiro, a Lei Complementar nº 105 de 2001 introduziu a admissão de relatórios de inteligência financeira como evidências de atividades ilícitas. Durante a análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859, confirmou-se a constitucionalidade dessa lei, interpretando-se que a utilização de informações bancárias sigilosas, sem autorização judicial prévia, não constitui uma violação do sigilo, mas uma alteração na titularidade do acesso a esses dados⁹⁵. Isto é, o sigilo se mantém, mas ele transpassa das mãos da Unidade de Inteligência Financeira para os órgãos de persecução criminal.

Este tema também foi abordado no Recurso Extraordinário de Repercussão Geral nº 1.055.941/SP pelo Supremo Tribunal Federal (tema 990)⁹⁶, que definiu limites para a regulamentação do compartilhamento de informações sigilosas por órgãos fiscalizadores.

⁹³ FATF/GAFI. Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação. Fevereiro de 2012. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/Recommendations/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 31 maio. 2024.

⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Repercussão Geral nº 1.055.941, São Paulo, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 04/12/2019, divulgado em 05/10/2020 e publicado em 06/10/2020, no Diário de Justiça Eletrônico nº 243.

⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Repercussão Geral nº 1.055.941, São Paulo, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 04/12/2019, divulgado em 05/10/2020 e publicado em 06/10/2020, no Diário de Justiça Eletrônico nº 243.

⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Repercussão Geral nº 1.055.941, São Paulo, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 04/12/2019, divulgado em 05/10/2020 e publicado em 06/10/2020, no Diário de Justiça Eletrônico nº 243.

2 O CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS – COAF

2.1 CRIAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO COAF

Diversos países, visando enfraquecer organizações criminosas e terroristas ao bloquear o acesso a recursos financeiros ilícitos, implementaram em suas legislações mecanismos de monitoramento e regulamentação das transações financeiras, criando para isso Unidades de Inteligência Financeira (UIF).

No Brasil, essa função é exercida pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), instituído em 1998, que atua como unidade nacional de inteligência financeira. Conforme previsto no art. 14 da Lei nº 9.613/98, o COAF é responsável por “(...) *disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nesta Lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades.*”⁹⁷.

O COAF, como órgão administrativo, não possui autoridade para realizar medidas cautelares, como quebras de sigilo, nem para conduzir investigações criminais. Sua função concentra-se na coleta e sistematização de informações, elaborando relatórios detalhados sobre práticas suspeitas de lavagem de dinheiro, que são posteriormente encaminhados às autoridades competentes para seguimento nas etapas de persecução penal⁹⁸.

Assim, o COAF limita-se à produção de inteligência financeira, distinta da função investigativa exercida por órgãos autorizados a promover a ação penal. Nesse sentido, Matheus Oliveira Araújo sublinha a importância de diferenciar as funções da inteligência financeira e da investigação criminal, argumentando que, caso a primeira viesse a auxiliar diretamente na repressão criminal, o acesso privilegiado a dados pessoais poderia resultar em violações aos direitos

⁹⁷ 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 mar. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm. Acesso em: 30 out. 2024.

⁹⁸ ARAÚJO, Matheus Oliveira. A cadeia de custódia da prova e o relatório de inteligência financeira do COAF/UIF: repercussões do Recurso Extraordinário nº 1.055.941/SP no âmbito probatório. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, vol. 9, n. 3, p. 1333-1370, set./dez. 2023. <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v9i3.874>, p. 1345.

constitucionais dos cidadãos, como a proteção da privacidade e o devido processo legal, sem o controle adequado do Poder Judiciário⁹⁹.

A separação entre atividades de inteligência e de investigação é considerada necessária para proteger os direitos fundamentais, evitando que órgãos de persecução penal tenham acesso irrestrito aos dados coletados por entidades de inteligência financeira sem supervisão judicial. Essa divisão assegura que o acesso a informações sensíveis ocorra sob controle adequado, garantindo que o Poder Judiciário possa intervir quando necessário¹⁰⁰.

No âmbito administrativo, o COAF desempenha funções de supervisão em setores da economia considerados sensíveis, como instituições financeiras, cartórios, joalherias e comerciantes de artigos de luxo. Em relação a essas atividades, o COAF possui competência para estabelecer normas de registro e comunicação de atividades suspeitas de lavagem de dinheiro. O COAF também pode, nos termos do art. 10, inciso V, da Lei nº 12.683/12, solicitar informações dessas entidades, as quais devem atender a tais requisições conforme critérios estabelecidos pelo COAF, mantendo o sigilo das informações compartilhadas, conforme previsto em lei¹⁰¹.

No entanto, a atuação do COAF vai além da atividade reguladora, pois sua função integra um sistema mais amplo de combate à lavagem de dinheiro. Nesse sistema, estão envolvidos não apenas os órgãos reguladores, mas também outras instituições, como o Ministério Público, a Polícia Judiciária e o Poder Judiciário, com os quais o COAF também interage. Embora cada um desses órgãos intervenha em momentos distintos, o COAF mantém sua natureza de órgão de assessoramento e

⁹⁹ ARAÚJO, Matheus Oliveira. A cadeia de custódia da prova e o relatório de inteligência financeira do COAF/UIF: repercussões do Recurso Extraordinário nº 1.055.941/SP no âmbito probatório. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, vol. 9, n. 3, p. 1333-1370, set./dez. 2023. <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v9i3.874>, p. 1345.

¹⁰⁰ ARAÚJO, Matheus Oliveira. A cadeia de custódia da prova e o relatório de inteligência financeira do COAF/UIF: repercussões do Recurso Extraordinário nº 1.055.941/SP no âmbito probatório. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, vol. 9, n. 3, p. 1333-1370, set./dez. 2023. <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v9i3.874>, p. 1345.

¹⁰¹ 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 mar. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm. Acesso em: 30 out. 2024.

sua atividade continua sendo de inteligência financeira¹⁰².

Importante ressaltar que, com a atualização pela Lei nº 12.683/21, o COAF pode requisitar dados sem necessidade de autorização judicial, algo que antes era exigido. Mesmo assim, informações cobertas por sigilo constitucional ou legal continuam protegidas, sendo necessário, para sua obtenção, que haja uma autorização judicial específica, conforme destaca a doutrina¹⁰³.

2.2 O RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA

Para garantir a eficácia do sistema antilavagem previsto na Lei n. 9.613/1998, o setor privado é obrigado a colaborar com o COAF, comunicando operações automáticas (obrigatórias) ou suspeitas, conforme o art. 11 da referida legislação¹⁰⁴. As comunicações automáticas são feitas sem análise de mérito¹⁰⁵, enquanto as suspeitas requerem uma avaliação interna antes de serem reportadas ao COAF.

A expressão “comunicação obrigatória” pode ser vista como inadequada, pois sugere a possibilidade de existência de “comunicação facultativa”, o que não ocorre. Quando se constata uma situação suspeita, o setor obrigado tem o dever – e não a opção – de comunicá-la ao COAF. No setor financeiro, essas comunicações obrigatórias estão especificadas na Carta-Circular n. 3.461/2009¹⁰⁶. Este tipo de comunicação não deixa espaço para interpretação: uma vez identificada, deve ser reportada ao COAF.

Além dessas comunicações obrigatórias, existem as chamadas Comunicações de Operações Suspeitas (COS). Embora também sejam obrigatórias, diferem das primeiras porque permitem uma análise interna para verificar a suspeição. Quando os sinais de alerta não são descartados após uma investigação

¹⁰² BECHARA, Fábio Ramazzini. Desafios na investigação de organizações criminosas: meios de obtenção de prova; relatório de inteligência financeira. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, v. 10, n. 2, 2016, p. 174.

¹⁰³ BADARÓ, Gustavo Henrique. BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais; comentários à Lei 9.613/1998, com alterações da Lei 12.683/2012. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 45.

¹⁰⁴ BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm. Acesso em: 30 out. 2024.

¹⁰⁵ BRASIL. COAF. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf>. Acesso em: 4 jun. 2024.

¹⁰⁶ Carta-Circular n. 3461/2009. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf>. Acesso em: 4 jun. 2024.

interna, os setores obrigados devem comunicar o COAF¹⁰⁷. Isso não significa, necessariamente, que a situação seja criminosa¹⁰⁸. Segundo o COAF, as COS consideram os envolvidos, os valores, a maneira de realização, o meio e a forma de pagamento, além de situações que, sem justificativa econômica ou legal, possam indicar indícios de crimes previstos na Lei n. 9.613/1998, ou relacionados a esses crimes. Portanto, apesar de serem obrigatórias, as COS exigem uma análise subjetiva por parte do setor responsável. Contudo, devido às políticas de compliance das instituições, a subjetividade nas comunicações de operações suspeitas está cada vez mais reduzida.

Fausto Martins de Sanctis destaca a importância das Declarações ou Comunicações de Operações Suspeitas (DOS/COS) no sistema internacional de combate à lavagem de dinheiro, ressaltando que essas obrigações derivam do princípio de "conhecer seus clientes". No Brasil, a obrigação de realizar as DOS/COS está prevista no artigo 11, inciso II, b, da Lei n. 9.613/98, sendo regulamentadas pelo Banco Central do Brasil no âmbito do Sistema Financeiro Nacional¹⁰⁹.

O Brasil também adota comunicações automáticas, que não se baseiam na suspeita, mas sim no cumprimento de critérios objetivos ou na superação de determinados limites. Essas comunicações estão previstas no artigo 11, inciso II, a, da Lei n. 9.613/1998. Exemplos incluem as Comunicações de Operações em Espécie (COE) e a emissão e recarga de valores em cartões pré-pagos, conforme estabelecido pelos normativos do Banco Central¹¹⁰.

Quando se trata de obrigações suspeitas, os bancos têm a possibilidade de realizar uma análise interna para verificar a suspeita. Se os sinais de alerta não forem eliminados após essa investigação interna, os setores obrigados devem emitir um alerta para o COAF. Isso não implica necessariamente que a situação seja

¹⁰⁷ Carta-Circular n. 3461/2009. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf>. Acesso em: 4 jun. 2024.

¹⁰⁸ Circular BACEN n. 3.978, de 23/01/2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Circular&numero=3978>.

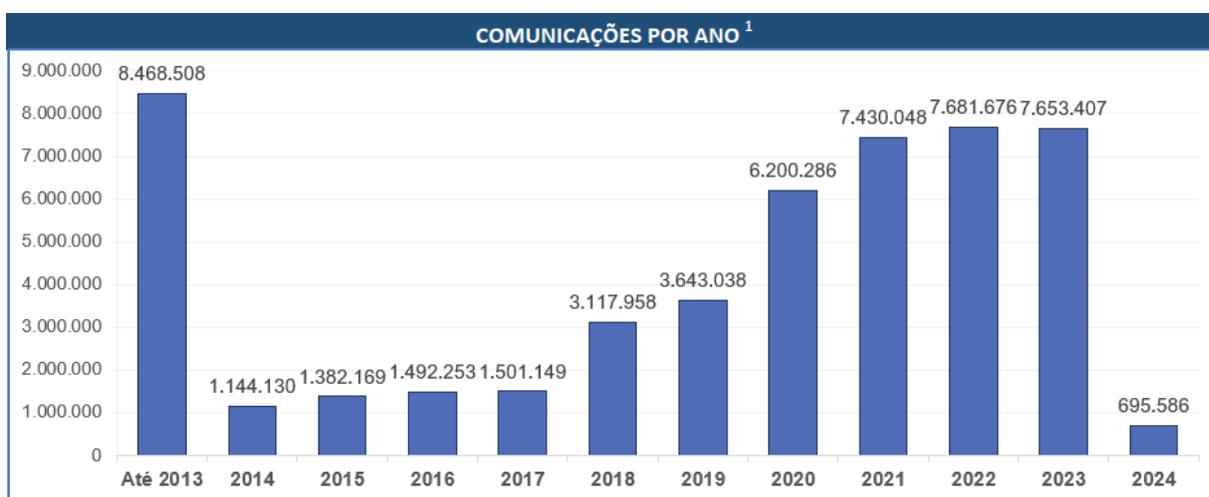
¹⁰⁹ SANCTIS, Fausto Martin de. Crime organizado e lavagem de dinheiro: destinação de bens apreendidos, delação premiada e responsabilidade social. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 46.

¹¹⁰ SANCTIS, Fausto Martin de. Crime organizado e lavagem de dinheiro: destinação de bens apreendidos, delação premiada e responsabilidade social. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 46.

criminosa¹¹¹.

As comunicações realizadas pelos setores obrigados, combinadas com outros elementos, constituem a base de dados do COAF, permitindo a emissão e disseminação de Relatórios de Inteligência Financeira para os órgãos de investigação.

Em 2023, o COAF possuía cerca de aproximadamente 49 milhões e 700 mil comunicações em seu banco de dados, de acordo com informações disponíveis em seu site. A seguir, apresenta-se o número de comunicações de obrigações suspeitas efetuadas pelos setores obrigados:



Fonte dos dados: COAF, 2024¹¹²

Em contrapartida, no mesmo período, foram emitidos cerca 98 mil e seiscentos Relatórios de Inteligência Financeira:

¹¹¹ Circular BACEN n. 3.978, de 23/01/2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Circular&numero=3978>.

¹¹² Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/acesso-a-informacao/Institucional/coaf-em-numeros-1>. Acesso em: 5 jun. 2024.



Fonte dos dados: COAF, 2024¹¹³

ANO	Comunicações Recebidas	RIFs produzidos	Percentual RIF x Comunicações
2020	6.200.286	11.693	0,19%
2021	7.430.048	12.519	0,17%
2022	7.681.676	13.198	0,17%
2023	7.653.407	16.411	0,21%

Fonte dos dados: COAF, 2024¹¹⁴. Gráfico elaborado pelo autor.

Através destes dados, percebe-se que nem todas as comunicações de operações suspeitas geram automaticamente um Relatório de Inteligência Financeira. O COAF realiza uma análise criteriosa das comunicações recebidas antes de disseminá-las às autoridades competentes para investigação. Isso demonstra que, ao emitir um RIF espontâneo, o COAF está relatando uma situação atípica, mas não necessariamente criminosa. Os números e percentuais apresentados indicam que o órgão é extremamente seletivo em suas divulgações, sugerindo que situações atípicas relatadas devem ser investigadas detalhadamente devido à alta probabilidade de revelar atividades ilícitas.

¹¹³ Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/acesso-a-informacao/Institucional/coaf-em-numeros-1>. Acesso em: 5 jun. 2024.

¹¹⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/acesso-a-informacao/Institucional/coaf-em-numeros-1>. Acesso em: 5 jun. 2024.

A probabilidade dos elementos contidos nos relatórios do COAF como possíveis indicativos de atividades criminosas foi reconhecida pelo Ministro Rogério Schietti Cruz, que destacou que o COAF, ao identificar indícios de crime não se restringe a simples afirmação de movimentação atípica, mas baseia-se em um conjunto de informações relevantes, necessitando, em alguns casos, de uma análise mais aprofundada para esclarecer os fatos e justificar a quebra de sigilo¹¹⁵.

A base de dados do COAF, chamada SISCOAF, é alimentada pelas comunicações dos bancos e outros setores obrigados, bem como informações de investigações do Ministério Público, Polícia Civil e Polícia Federal que solicitam RIFs de intercâmbio. Essas informações são integradas à base de dados do COAF, contribuindo para a construção de uma central de risco que facilita a realização de análises subsequentes¹¹⁶. O COAF também recebe denúncias anônimas que são incorporadas ao sistema.

Para a elaboração de um RIF, o COAF utiliza várias fontes de informações, incluindo a Rede Infoseg (base de inquéritos), Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), Declaração de Operações Imobiliárias (DOI), Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), Sistema de Informações Rurais (SIR), Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), Cadastro Nacional de Empresas (CNE), Análise das Informações de Comércio Exterior (Alice Web), Base de Grandes Devedores da União, Bases do TSE, Declaração de Porte de Valores (e-DPV), entre outras¹¹⁷.

Essas análises são registradas em RIFs, que resultam das comunicações recebidas, intercâmbio de informações ou denúncias.

2.2.1 Processo de análise e produção do RIF

O Relatório de Inteligência Financeira (RIF) é um documento produzido pelo COAF que reúne informações sobre transações suspeitas comunicadas pelas instituições obrigadas, conforme o art. 9º da Lei nº 9.613/98. Esse relatório é

¹¹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas corpus n. 349.945 – PE (2016/0049887-3). Relator: Min. Rogério Schietti Cruz. Julgado em 02 de fevereiro de 2017. Publicado em 02 de fevereiro de 2017.

¹¹⁶ BRASIL. COAF. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf>. Acesso em: 5 jun. 2024.

¹¹⁷ BRASIL. COAF. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf>. Acesso em: 5 jun. 2024.

estruturado em três etapas: (i) coleta de dados; (ii) processamento e análise; e (iii) difusão das informações.

1ª Etapa – coleta de dados: a produção do relatório do COAF inicia-se com o recebimento de operações reportadas pelas pessoas obrigadas, conforme a Lei nº 9.613/98 e suas atualizações pela Lei nº 12.683/2012. O COAF também realiza consultas tanto em fontes abertas, acessíveis ao público, como notícias, quanto em fontes fechadas, protegidas por sigilo, para as quais o acesso é legalmente autorizado, como previsto pela Lei Complementar nº 105/2001, que regula o sigilo bancário. Essa etapa é considerada passiva para informações comunicadas pelas pessoas obrigadas e ativa quando o COAF acessa diretamente dados em fontes abertas e fechadas¹¹⁸.

2º Etapa – processamento e análise: após a coleta de dados, o COAF realiza a análise, confrontando as informações obtidas para identificar potenciais irregularidades, como movimentações financeiras atípicas, fragilidades no sistema de controle, desvios de conduta das pessoas obrigadas a comunicar ou outras inconsistências. Cabe ressaltar que o COAF não emite juízo de valor sobre a ocorrência de crimes de lavagem de dinheiro, pois sua função é de assessoramento preventivo ao órgão regulador, sem caráter de investigação criminal¹¹⁹.

3º Etapa – difusão: após a análise dos dados, caso sejam identificadas anomalias nas transações examinadas, as informações obtidas são registradas em um Relatório de Inteligência Financeira (RIF). Este documento, por conter dados sigilosos, requer que seu compartilhamento e armazenamento sejam rigorosamente monitorados, garantindo a proteção das informações nele contidas¹²⁰. Nesse contexto, Bechara ressalta que “os órgãos receptores do relatório de análise

¹¹⁸ BECHARA, Fábio Ramazzini. Desafios na investigação de organizações criminosas: meios de obtenção de prova; relatório de inteligência financeira. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, v. 10, n. 2, 2016, p. 174-175.

¹¹⁹ BECHARA, Fábio Ramazzini. Desafios na investigação de organizações criminosas: meios de obtenção de prova; relatório de inteligência financeira. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, v. 10, n. 2, 2016, p. 175.

¹²⁰ ARAÚJO, Matheus Oliveira. A cadeia de custódia da prova e o relatório de inteligência financeira do COAF/UIF: repercussões do Recurso Extraordinário nº 1.055.941/SP no âmbito probatório. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, vol. 9, n. 3, p. 1333-1370, set./dez. 2023. <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v9i3.874>, p. 1347.

financeira do COAF assumem o compromisso e a responsabilidade de manter o sigilo e custodiar o documento.”¹²¹. A responsabilidade de preservar o sigilo das informações no RIF é atribuída aos agentes que o recebem, sendo o compartilhamento uma transferência de conhecimento do COAF para os órgãos que conduzirão a persecução penal.

2.2.2 Disseminação do RIF

Nesse contexto, o COAF pode emitir dois tipos de RIFs, classificados conforme sua origem: espontâneo e de intercâmbio, ou a pedido¹²².

O RIF espontâneo, ou de ofício, é gerado por iniciativa do COAF. Isto é, a partir da análise de comunicações recebidas ou denúncias, a Unidade de Inteligência Financeira espontaneamente comunica as autoridades responsáveis para que tomem conhecimento das informações suspeitas e que, caso assim entendam, adotem as medidas cabíveis.

O Relatório de Inteligência Financeira espontâneo, ou de ofício, é elaborado por iniciativa do COAF. Ele surge quando instituições financeiras ou outras entidades sujeitas à legislação vigente identificam, durante seus processos internos de compliance, operações financeiras atípicas e suspeitas, sem que haja a necessidade de uma solicitação formal por parte das autoridades competentes¹²³.

Ao identificar esses indícios, as instituições têm o dever de comunicar o COAF, que, em sua função administrativa, recebe, analisa e armazena as informações. Caso identifique sinais consistentes de lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo ou outros ilícitos, o COAF gera o RIF de forma espontânea e o encaminha para as autoridades responsáveis pela investigação.

¹²¹ BECHARA, Fábio Ramazzini. Desafios na investigação de organizações criminosas: meios de obtenção de prova; relatório de inteligência financeira. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, v. 10, n. 2, 2016, p. 176.

¹²² BRASIL. COAF. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/a-producao-de-inteligencia-financeira/inteligencia-financeira-em-numeros>. Acesso em: 4 jun. 2024.

¹²³ BARBOSA DE OLIVEIRA, Daniele. Análise do Relatório de Inteligência Financeira (RIF) e a aplicação Visual RIF no Power BI para prevenção e repressão de crimes financeiros. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, [S. l.], n. 61, p. 60–84, 2024. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/cientificas/index.php/boletim/article/view/786>, p. 66. Acesso em: 11 nov. 2024.

De acordo com o artigo 15 da Lei n.º 9.613/1998, o COAF é obrigado a notificar as autoridades competentes para o início dos procedimentos cabíveis sempre que houver fundados indícios de crimes previstos na lei ou outras práticas ilícitas. A comunicação desse tipo de RIF é realizada exclusivamente através do Sistema Eletrônico de Intercâmbio do COAF (SEI-C), conforme o entendimento do órgão acerca de sua atribuição para investigar os indícios detectados.

O Relatório de Inteligência Financeira de intercâmbio, ou a pedido, é elaborado em resposta a solicitações formais feitas por autoridades nacionais ou por outras Unidades de Inteligência Financeira. Essas autoridades, devidamente cadastradas no Sistema Eletrônico de Intercâmbio do COAF (SEI-C), podem solicitar informações específicas sobre determinados indivíduos ou entidades (pessoas físicas ou jurídicas) que são alvo de investigações. Para formalizar o pedido, é necessário anexar uma cópia da portaria de instauração do procedimento investigatório, seja cível ou criminal, ou do espelho do processo judicial, demonstrando fundados indícios da prática de infração penal envolvendo os investigados, ou seja, a Autoridade solicitante deve fornecer elementos para que o COAF, juntamente com as informações da sua base de dados, avalie se as movimentações são suspeitas ou não¹²⁴.

No contexto do RIF de intercâmbio, o COAF realiza uma pesquisa interna em sua base de dados sobre as pessoas ou entidades indicadas na solicitação, visando identificar a existência de operações financeiras atípicas que possam sugerir ilicitude. Importante destacar que, nesta modalidade, o COAF não requisita novas informações às pessoas sujeitas (como instituições financeiras), limitando-se a consultar os registros já presentes em sua própria base de dados.

As informações coletadas pelo COAF são, então, compiladas em um relatório, que é enviado à autoridade competente. Esse relatório é classificado de acordo com o resultado da pesquisa, sendo indicado como "CONSTA" se forem encontradas

¹²⁴ BARBOSA DE OLIVEIRA, Daniele. Análise do Relatório de Inteligência Financeira (RIF) e a aplicação Visual RIF no Power BI para prevenção e repressão de crimes financeiros. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, [S. l.], n. 61, p. 60–84, 2024. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/cientificas/index.php/boletim/article/view/786>, p. 67. Acesso em: 11 nov. 2024.

operações suspeitas, ou "NADA CONSTA" se não houver registros de atividades atípicas relacionadas aos investigados.

Independentemente deste conceito, critica-se que os dois principais dispositivos legais que regulamentam a atuação do COAF – Lei n.º 9.613/98¹²⁵ e Lei Complementar n.º 105/01¹²⁶ – não parecem estabelecer uma obrigação para o compartilhamento de dados pessoais a pedido de autoridades públicas¹²⁷. Quanto aos pedidos realizados pelo Ministério Público, ainda que seja sua função institucional “promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei” e “requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais” (art. 129, I e VIII, da CF), essas competências não concedem permissão para interferir em direitos fundamentais sem que haja uma autorização legal expressa (art. 5º, II, da CF)¹²⁸.

O Ministério Público, portanto, tem a prerrogativa de fazer requisições investigativas, mas o atendimento desses pedidos, quando envolve dados pessoais, exige autorização legal específica e proporcional. Caso contrário, se fosse permitido aos membros do Ministério Público obter diretamente informações sigilosas, seja de instituições financeiras ou do COAF, isso representaria uma via alternativa para contornar o sistema de proteção aos direitos fundamentais. Tal prática levaria a uma fusão informacional entre os dois órgãos¹²⁹, com o MP acessando um volume extenso de dados reservado ao COAF. Esses mesmos limites aplicam-se,

¹²⁵ 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 mar. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm. Acesso em: 30 out. 2024.

¹²⁶ BRASIL. Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

¹²⁷ BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Os limites da atuação do COAF. Consultor Jurídico, 29.03.2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-29/direitodefesa-limites-atuacao-coaf>. Acesso em: 30 out. 2024.

¹²⁸ ESTELITA, Heloisa, O RE 1.055.941: um pretexto para explorar alguns limites à transmissão, distribuição, comunicação, transferência e difusão de dados pessoais pelo Coaf, Revista de Direito Público, v. 18, n. 100, p. 606–636, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5991>, p. 627-628. Acesso em: 30 out. 2024.

¹²⁹ GRECO; LEITE, Alaor. Discussão do Supremo sobre caso COAF joga luz em lacuna legislativa. Folha de S. Paulo, 19.11.2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/discussao-do-supremo-sobre-caso-coaf-joga-luz-em-lacuna-legislativa.shtml>. Acesso em: 30 out. 2024.

naturalmente, às autoridades policiais¹³⁰.

Ocorre que, conforme explicações do COAF ao STF no julgamento do RE 1.055.941/SP¹³¹, o Sistema SEI-C funciona não apenas como canal para as comunicações enviadas pelo COAF às autoridades competentes, mas também como meio para que essas autoridades compartilhem dados com o COAF.

Por meio deste sistema, as autoridades podem registrar informações sobre pessoas investigadas, detalhes dos crimes sob suspeita, o modo como tais crimes teriam sido praticados e anexar documentos. O COAF estabelece o atendimento aos seguintes requisitos para o repasse de informações¹³²:

- a) a solicitação deve ser apresentada por autoridade responsável pelo procedimento de investigação do crime de lavagem de dinheiro ou de qualquer outro ilícito, objeto do pedido.
- b) a solicitação deve conter: o número e a natureza do procedimento de investigação instaurado; informações sobre os fundados indícios da existência do(s) ilícito(s) sob investigação, com indicação do(s) respectivo(s) tipo(s) penal(is); identificação das pessoas envolvidas na investigação, com indicação do nome e do CPF ou CNPJ, conforme o caso.

Esses novos dados, ao se integrarem ao acervo informacional do COAF, podem ser analisados para identificar possíveis operações suspeitas de lavagem de dinheiro. Quando isso ocorre, o COAF pode, então, emitir um Relatório de Inteligência Financeira (RIF) e informar as autoridades sobre as operações suspeitas de maneira específica, conforme autorizado pelo art. 15 da Lei de Lavagem de Dinheiro (LLD). Entretanto, nada impede que o COAF, considerando as informações recebidas pelas autoridades, constate que não existe suspeita de atividade irregular

¹³⁰ ESTELITA, Heloisa, O RE 1.055.941: um pretexto para explorar alguns limites à transmissão, distribuição, comunicação, transferência e difusão de dados pessoais pelo Coaf, Revista de Direito Público, v. 18, n. 100, p. 606–636, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5991>, p. 628. Acesso em: 30 out. 2024.

¹³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.055.941 São Paulo. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754018828>. Acesso em: 30 de out. 2024.

¹³² TEIXEIRA, Adriano; WEHRS, Carlos; MADRUGA, Antenor. O valor processual das informações de inteligência financeira obtidas por meio do Grupo Egmont. JCC, v. 2, n. 2, p. 21-30, 2019, p. 25.

nas movimentações dos comunicados.

Essa posição foi respaldada pelo relator do RE 1.055.941, tratando-se tecnicamente de um RIF de ofício (ou “disseminação espontânea”), e não de uma solicitação de disseminação direta feita pelas autoridades competentes.

2.3 O RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA COMO MEIO DE OBTENÇÃO DE PROVA

Diante do entendimento de que os relatórios de inteligência financeira são documentos possíveis de serem utilizados recepcionados e cotejados no âmbito de procedimentos investigativos, é imprescindível o conhecimento da sua natureza jurídica nesse cenário.

Conforme Badaró, a fonte de prova é tudo o que pode oferecer informações úteis para a decisão judicial, como uma pessoa, um documento ou um objeto – por exemplo, alguém que presenciou a prática de um homicídio¹³³.

Já os meios de prova são os métodos ou atividades usadas para apresentar essas informações no processo, como o depoimento de uma testemunha em juízo¹³⁴.

Por fim, os meios de obtenção de prova são os instrumentos empregados para alcançar essas fontes, como uma ordem judicial de busca e apreensão que recolhe documentos contábeis de uma empresa para comprovar irregularidades¹³⁵. são aqueles meios empregados para se chegar a determinadas fontes de provas, como a busca e apreensão para apreender documentos que comprovem suposta sonegação fiscal.

A doutrina tem adotado uma tendência de distinguir claramente entre meios de prova e meios de obtenção de prova. Enquanto os meios de prova são diretamente utilizados para convencer o juiz sobre um fato (como um testemunho ou uma escritura pública), os meios de obtenção de prova, como uma busca e

¹³³ BADARÓ, Gustavo Henrique. Processo penal. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 431.

¹³⁴ GOMES FILHO, Antônio Magalhães. Notas sobre a terminologia da prova (reflexos no processo penal brasileiro). In: YARSHEL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide de (orgs.). Estudos em Homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover. São Paulo: DPJ Editora, 2005, p. 305.

¹³⁵ LOPES JR., Aury. Direito processual penal. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 404.

apreensão, são métodos que facilitam a coleta de elementos ou fontes de prova, que, por sua vez, poderão convencer o julgador (por exemplo, um extrato bancário encontrado em uma busca domiciliar)¹³⁶. Assim, o meio de prova oferece convencimento direto, enquanto os meios de obtenção de prova servem indiretamente ao convencimento, dependendo dos resultados obtidos.

Observa-se que os meios de obtenção de prova geralmente implicam restrições a direitos e garantias fundamentais, como privacidade e intimidade. O investigado que passa por uma busca domiciliar ou tem seu sigilo bancário quebrado por decisão judicial experimenta uma interferência em direitos fundamentais, restrição que, em circunstâncias normais, não seria permitida.

Com base nestas distinções, o Relatório de Inteligência Financeira pode ser visto como um meio de obtenção de prova quando vinculado à investigação de um crime. Decorrente de uma atividade de inteligência, o RIF não configura meio de prova em si, já que é elaborado por um órgão cuja função não é investigativa e sem a participação das partes envolvidas, o que impossibilita o contraditório.

Assim, o RIF funciona como uma ferramenta para a obtenção de fontes de prova, contendo dados captados pelo COAF tanto de fontes abertas quanto de fontes protegidas, sendo um instrumento de coleta de informações relevantes para uma investigação específica. O valor probatório, portanto, não está no relatório em si, mas nos dados que ele reúne, sem caráter pericial ou valor de prova autônoma¹³⁷.

Destaca-se que, como meio de obtenção de prova, o RIF pode implicar restrições aos direitos fundamentais do indivíduo que é objeto do relatório, especialmente em relação ao direito à proteção de dados, devido à interferência na privacidade por meio da coleta de informações financeiras confidenciais. Isso reforça a importância de adotar salvaguardas para garantir a integridade e a preservação do sigilo dos dados contidos no relatório.

¹³⁶ BADARÓ, Gustavo Henrique. *Processo penal*. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 432.

¹³⁷ BECHARA, Fábio Ramazzini. Desafios na investigação de organizações criminosas: meios de obtenção de prova; relatório de inteligência financeira. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, v. 10, n. 2, 2016, p. 180.

2.4 A INTERFACE DO RIF COM AS REGRAS DO SIGILO BANCÁRIO

O marco mais relevante no sistema legal brasileiro para a prevenção e combate à lavagem de dinheiro, após a Lei 9.613/98, foi a aprovação da Lei Complementar 105/2001, que ampliou o acesso do COAF a informações bancárias. Esta lei regulamenta o sigilo bancário ao permitir o compartilhamento de dados com outros órgãos administrativos sem quebrá-lo, apenas estendendo a responsabilidade pelo sigilo¹³⁸.

O relatório de inteligência financeira inclui, por natureza, dados cobertos pelo sigilo bancário conforme a Lei Complementar nº 105/2001¹³⁹. No entanto, isso não impede seu compartilhamento com órgãos de persecução penal, tampouco requer necessariamente uma autorização judicial prévia, desde que o sigilo seja mantido pelo destinatário, conforme estabelecido na tese do Tema 990 de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, que será analisada posteriormente. Essa questão, porém, já gerou controvérsias na jurisprudência.

Em um estudo abrangente, Suxberger e Pasiani examinaram o uso da inteligência financeira em processos penais, analisando 26 decisões dos cinco Tribunais Regionais Federais e do Superior Tribunal de Justiça¹⁴⁰.

Segundo os autores, a partir de 2011, especialmente após o julgamento do Habeas Corpus nº 191.378/DF pelo STJ, houve um consenso no sentido de que o relatório de inteligência financeira não poderia ser usado como única base para solicitações de afastamento de sigilo bancário. Essa orientação só teria sido alterada em setembro de 2016, com o julgamento do Recurso em Habeas Corpus nº 349.945-PE, no qual o tribunal reconheceu a legitimidade do relatório de inteligência financeira como único fundamento para a quebra de sigilo¹⁴¹.

¹³⁸ BECHARA, Fábio Ramazzini. Desafios na investigação de organizações criminosas: meios de obtenção de prova; relatório de inteligência financeira. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, v. 10, n. 2, 2016, p. 176.

¹³⁹ BRASIL. Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

¹⁴⁰ SUXBERGER, A. H. G.; PASIANI, R. P. R. 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. 310-339, 2018.

¹⁴¹ SUXBERGER, A. H. G.; PASIANI, R. P. R. O papel da inteligência financeira na persecução dos crimes de

Além disso, a possibilidade de a autoridade policial solicitar diretamente ao COAF informações por meio de intercâmbio eletrônico, sem necessidade de autorização judicial prévia, foi alvo de debate judicial, resolvido apenas em dezembro de 2016, com a decisão no Recurso em Habeas Corpus nº 73.331-DF. Nesse julgamento, o relator enfatizou que “a solicitação inicial pela autoridade policial não altera a natureza da comunicação de ilícito indiciariamente constatado pelo COAF”, autorizada pelo Artigo 15 da Lei 9.613/98, dispensando assim a autorização judicial prévia¹⁴².

Em 2019 essa discussão foi retomada e chegou ao Supremo Tribunal Federal. Em julho de 2019, o Presidente do STF, Ministro Dias Toffoli, trouxe o tema à tona no âmbito do Tema 990, decorrente do reconhecimento de repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 1.055.941/SP.

Inicialmente, o tema tratava da possibilidade de a Receita Federal compartilhar, para fins penais, dados bancários obtidos em suas funções fiscalizatórias com o Ministério Público, sem autorização judicial. Em julho de 2019, atendendo ao pedido de um advogado que alegou semelhança entre o caso de seu cliente – onde dados bancários foram compartilhados pelo COAF sem autorização prévia – e o Tema 990, o Ministro Dias Toffoli determinou a suspensão de todos os processos e inquéritos no país envolvendo tal compartilhamento sem autorização judicial. Esse bloqueio incluiu investigações cujo intercâmbio de dados ultrapassava a identificação de titulares e valores totais.

A questão foi resolvida no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.055.941 RG/SP, em que o STF fixou uma tese de repercussão geral sobre o tema, detalhada posteriormente com análise aprofundada do julgado:

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

lavagem de dinheiro e ilícitos relacionados. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 8, n. 1, p. 307-309, 2018.

¹⁴² SUXBERGER, A. H. G.; PASIANI, R. P. R. 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. 308, 2018.

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 RFB, 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.¹⁴³

O voto que formou a base da tese adotada pela maioria foi proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, trazendo importantes esclarecimentos sobre as premissas anteriormente delineadas pelo Superior Tribunal de Justiça.

Segundo o Ministro, o COAF está autorizado a responder a solicitações de intercâmbio nos mesmos limites estabelecidos para comunicações espontâneas, limitando-se à análise dos dados constantes em seus registros e sem poder investigativo próprio. Conforme definido, o relatório de inteligência financeira equivale a uma peça informativa¹⁴⁴ que pode subsidiar tanto a instauração de um inquérito policial quanto a apresentação de uma denúncia.

O voto do Ministro Alexandre de Moraes também reforça que o Ministério Público pode solicitar diretamente ao COAF, ou à Receita Federal, dados bancários e fiscais, assim como complementações sobre as informações fornecidas, sem necessidade de intermediação do Poder Judiciário, desde que a finalidade seja estritamente penal.

A tese firmada pelo STF implica que as comunicações realizadas pelo COAF não configuram uma "quebra de sigilo", mas sim uma "transferência de sigilo" entre órgãos, de acordo com a interpretação que o próprio COAF sustenta: "o órgão destinatário do RIF é responsável pela preservação do sigilo"¹⁴⁵.

Desse modo, mesmo diante dos questionamentos sobre o alcance da atuação do COAF e a extensão de seus relatórios de inteligência financeira, a interpretação

¹⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.055.941 São Paulo. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754018828>. Acesso em: 30 de out. 2024.

¹⁴⁴ BECHARA, F. R. Desafios na investigação de organizações criminosas: meios de obtenção de prova; relatório de inteligência financeira. Revista Jurídica ESMP-SP, São Paulo, 10, 2016, p. 181.

¹⁴⁵ BRASIL. COAF. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf>. Acesso em: 30 out. 2024.

do Supremo Tribunal Federal demonstra a conformidade desse procedimento com a legalidade e a constitucionalidade nacionais, alinhada à tradução brasileira da Recomendação 29 do GAFI.

Com a determinação de repercussão geral do Tema 990 pelo STF e a consequente revogação da suspensão de processos e inquéritos sobre o compartilhamento de dados sem autorização judicial, tais procedimentos puderam ser retomados, aplicando-se a tese firmada. No entanto, o STJ passou a analisar alguns casos específicos em que foram levantadas alegações de distinção em relação ao entendimento do Tema 990, o que exigia uma avaliação mais detalhada do caso concreto. Entre esses casos estava o RHC n. 147.707/PA, sob relatoria do Ministro Antonio Saldanha Palheiro, julgado pela Sexta Turma em 15/8/2023¹⁴⁶.

Neste julgamento, a Sexta Turma reafirmou que o Tema 990 do STF possibilitou o compartilhamento de informações pela UIF e pela Autoridade Tributária, desde que feito de ofício. Contudo, a situação analisada no RHC 147.707/PA envolvia um pedido direto da autoridade policial ao COAF para o envio de relatórios de inteligência financeira, sem autorização judicial prévia, o que diferia da abordagem definida pelo STF. Em razão disso, o STJ considerou ilícitos os relatórios solicitados diretamente pela autoridade policial.

Posteriormente, o tema foi levado ao STF novamente por meio da Reclamação 61.944, resultando em uma decisão no âmbito de Agravo Regimental. Nesse julgamento, o STF reafirmou que, de acordo com o Tema 990, o compartilhamento de Relatórios de Inteligência Financeira (RIF) entre o COAF e as autoridades de persecução penal é constitucional, dispensando autorização judicial, inclusive permitindo que o material seja requisitado diretamente ao órgão de inteligência financeira¹⁴⁷.

¹⁴⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC n. 147.707/PA, relator Ministro Antonio Saldanha Palheiro, Sexta Turma, julgado em 15/8/2023, Dje de 24/8/2023. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=203781874®istro_numero=202101529044&peticao_numero=&publicacao_data=20230824&formato=PDF, p. 6-13. Acesso em: 30 out. 2024.

¹⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 61944 AgR, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, julgado em 02-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-05-2024 PUBLIC 28-05-2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777250058>, p. 10-31. Acesso em: 29 out. 2024.

2.5 O COMPARTILHAMENTO DO RIF COM OS ÓRGÃOS DE PERSECUÇÃO CRIMINAL

A discussão acerca do alcance dos poderes conferidos ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras, especialmente em relação ao uso de relatórios de inteligência financeira que resultam na quebra de sigilo bancário e posterior compartilhamento com órgãos de investigação criminal sem autorização judicial, tem sido objeto de debate na jurisprudência brasileira por longo tempo.

O Superior Tribunal de Justiça apresenta, em seu conjunto de decisões, algumas abordagens relevantes sobre o tema. Em 2011, no julgamento do Habeas Corpus 191.378/DF, a 6ª Turma, sob a relatoria do Ministro Sebastião Reis, concluiu que a quebra de sigilo bancário não poderia ser autorizada exclusivamente com base nas informações contidas em um RIF fornecido pelo COAF. O ministro relator distinguiu a investigação iniciada com base em dados encaminhados pelo COAF para verificar sua veracidade daquela que se fundamenta exclusivamente nesses dados para justificar medidas cautelares excepcionais de obtenção de provas e de comprovação, considerando inadmissível esta segunda hipótese¹⁴⁸.

Essa decisão, no entanto, não proibiu o uso do RIF como base para solicitar a quebra de sigilo bancário, desde que o relatório não fosse o único elemento justificando tal medida.

Posteriormente, ao longo dos julgamentos, a própria 6ª Turma do STJ consolidou sua posição sobre o tema, estabelecendo um precedente no Agravo Regimental no Habeas Corpus 260.276/RJ, sob a relatoria do Ministro Rogério Schietti Cruz, com uma decisão adicional a respeito da aplicação e limites do uso do RIF em processos investigativos.

No avanço das decisões, a 6ª Turma do STJ estabeleceu um precedente relevante no Agravo Regimental no Habeas Corpus 260.276/RJ, sob a relatoria do Ministro Rogério Schietti Cruz, de que o relatório produzido por autoridades fiscais

¹⁴⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. HC n. 191.378/DF, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 15/9/2011, DJe de 5/12/2011. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=201002168871. Acesso em 11 nov. 2024.

pode ser encaminhado às autoridades competentes quando existirem indícios de prática criminosa, acompanhado das informações relevantes. Isso, por si só, não configura ilegalidade; contudo, a jurisprudência desta Corte Superior proíbe o compartilhamento integral de dados obtidos diretamente pela Receita Federal que estejam protegidos por sigilo, sem comprovação adequada no habeas corpus – sendo uma medida que, para fins penais, requer autorização judicial prévia¹⁴⁹.

Assim, ao analisar o mesmo tema sob perspectiva correlata, o Superior Tribunal de Justiça destacou questões sobre a utilização e a caracterização dos Relatórios de Inteligência Financeira.

Segundo Suxberger e Pasiani, o STJ parece aceitar a utilização dos RIFs como um dos fundamentos para a solicitação de quebra de sigilo bancário, predominando, apesar de divergências recentes, a posição de que as informações contidas no relatório possuem caráter subsidiário e devem ser complementadas por outras diligências que demonstrem o esgotamento de meios menos invasivos. Por outro lado, é possível entender que o RIF pode ser suficiente para justificar a abertura de um inquérito policial e até mesmo para oferecer uma denúncia, desde que contenha elementos suficientes que comprovem a justa causa. Além disso, o STJ permite que as informações de inteligência financeira sejam obtidas por iniciativa da autoridade investigadora, através do chamado RIF de intercâmbio, sem necessidade de autorização judicial prévia¹⁵⁰.

Em termos de desenvolvimento jurisprudencial, o Recurso Extraordinário nº 1.055.941/SP é um dos julgamentos mais recentes pelo STF sobre o tema, precedendo apenas ao Agravo Regimental na Reclamação 61.944, de relatoria do Ministro Cristiano Zanin, de 02/04/2024, que também será abordada neste trabalho.

No julgamento do RE 1.055.941/SP os Ministros do Supremo Tribunal Federal decidiram sobre a necessidade de definir requisitos procedimentais para a elaboração e o compartilhamento do documento sem autorização judicial prévia.

¹⁴⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no HC n. 260.276/RJ, relator Ministro Rogério Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 21/2/2017, DJe de 2/3/2017. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=201202507507. Acesso em 11 nov. 2024.

¹⁵⁰ SUXBERGER, A. H. G.; PASIANI, R. P. R. 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, 2018, p. 310.

Nesse contexto, vale salientar que, embora a questão central dos julgados seja a legalidade do envio dos relatórios às autoridades de persecução penal, também está presente um aspecto subjetivo, abrangendo a necessidade de diferenciar a comunicação de atividades financeiras suspeitas – competência do órgão de inteligência – do compartilhamento de dados bancários, que estão protegidos por sigilo e são utilizados para fins de investigação criminal.

Nesse julgamento, o Supremo Tribunal Federal aprovou o Tema 990 de repercussão geral, reconhecendo a constitucionalidade do compartilhamento direto de dados entre a Unidade de Inteligência Financeira e o Ministério Público, para fins penais, sem necessidade de autorização judicial prévia.

O Tribunal determinou que o compartilhamento deve ser formal, garantir o sigilo e estar sujeito ao controle jurisdicional posterior. O STF enfatizou que a UIF é um órgão de inteligência, e não de investigação penal, sendo responsável por identificar e disseminar suspeitas de atividades ilícitas às autoridades competentes.

O julgamento destacou dois pontos principais: (i) a divergência sobre a legalidade dos "relatórios por encomenda" e (ii) a necessidade de formalizar as interações entre o COAF e as autoridades beneficiadas pelo Relatório de Inteligência Financeira (RIF).

2.6 RIF DE INTERCÂMBIO E AS CORRENTES DIVERGENTES

Apesar da tese apresentada, não houve uma decisão clara sobre se o envio de informações pela UIF, a pedido de autoridades persecutórias, por meio dos chamados relatórios de intercâmbio, a pedido ou por encomenda, violaria a separação entre atividades de inteligência e investigação criminal.

O relator, Ministro Dias Toffoli, levantou a possibilidade de que esses RIFs elaborados sob demanda poderiam conter informações que não estavam previamente na base de dados da UIF, incluindo operações não identificadas anteriormente como suspeitas. No entanto, o tema não alcançou consenso entre os ministros.

Por outro lado, uma terceira corrente, composta pelos Ministros Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Celso de Mello e Alexandre de Moraes, argumentou

que o COAF não teria capacidade operacional para elaborar esses relatórios, uma vez que não possui autoridade para quebrar o sigilo bancário e acessar informações que já não estivessem no seu banco de dados, não tenham sido previamente fornecidas pelos setores obrigados.

Quando um órgão de persecução penal solicita ao COAF a elaboração de um relatório sobre uma pessoa já sob investigação, a decisão final de criar o documento é do próprio COAF. A disseminação dessas informações a pedido deve atender a requisitos específicos, como a existência prévia dos dados na base da UIF e a elaboração de forma técnica e imparcial.

Apesar da controvérsia, posteriormente, o STF foi novamente provocado a deliberar sobre o assunto através do Agravo Regimental na Reclamação 61.944¹⁵¹, em que foi considerado pelo STJ¹⁵² o *distinguish* com relação ao tema de repercussão geral. Nesta decisão, que será analisada no capítulo a seguir, o STJ reconheceu que a solicitação direta ao COAF, por relatórios de inteligência financeira sem autorização judicial, diverge do entendimento firmado pelo STF, que trataria, na verdade do compartilhamento de dados fiscais entre a Receita e o Ministério Público em crimes tributários. Com base nisso, foi declarada a ilicitude desses relatórios.

Ocorre que esta decisão, ao ser impugnada perante o STF, o Ministro Zanin reafirmou a validade do entendimento firmado pelo STF, que permite o compartilhamento de RIF entre o COAF e as autoridades de persecução penal, sem necessidade de prévia autorização judicial, seja de forma espontânea ou mediante solicitação.

¹⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 61944 AgR, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, julgado em 02-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-05-2024 PUBLIC 28-05-2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777250058>, p. 10-31. Acesso em: 11 nov. 2024.

¹⁵² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC n. 147.707/PA, relator Ministro Antonio Saldanha Palheiro, Sexta Turma, julgado em 15/8/2023, DJe de 24/8/2023. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=203781874®istro_numero=202101529044&peticao_numero=&publicacao_data=20230824&formato=PDF, p. 14-20. Acesso em: 11 nov. 2024.

3 ASPECTOS JURISPRUDENCIAIS DO COMPARTILHAMENTO DOS RIFS COM OS ÓRGÃOS DE PERSECUÇÃO CRIMINAL

3.1 METODOLOGIA DA PESQUISA JURISPRUDENCIAL

Foi realizada uma pesquisa empírica do âmbito do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça acerca do compartilhamento dos Relatórios de Inteligência Financeira com os órgãos de persecução penal sem a necessidade de autorização judicial.

A pesquisa foi realizada no portal de buscas dos referidos tribunais com as expressões “*compartilhamento*’ e *relatorios de inteligencia financeira*”.

O STF apresentou no total 12 acórdãos, sendo 1 do Tribunal Pleno, 5 da Primeira Turma e 6 da Segunda Turma¹⁵³. O STJ, por sua vez, 54 acórdãos: 1 da Primeira Turma, 1 da Segunda Turma, 22 da Quinta Turma e 20 da Sexta Turma. A Terceira Seção apresentou 3 acórdãos e a Corte Especial 7¹⁵⁴.

Dentre os acórdãos do STF, está o Recurso Extraordinário 1.055.941, que representou o Tema 990 de Repercussão Geral. Dada a sua relevância paradigmática, o RE 1.055.941 será abordado com maior profundidade.

Com relação ao demais 11 julgados apresentados pela pesquisa no STF, e dos 54 acórdãos do STJ, foi realizada uma análise individual de cada caso, a partir da ementa e dos dados iniciais constantes do resultado das buscas formuladas, promovendo-se o descarte dos casos que:

a) não abordaram a questão do compartilhamento de relatórios de inteligência financeira com os órgãos de persecução penal;

b) os processos que tramitam ou tramitaram em segredo de justiça, por impossibilidade de acesso.

c) os casos que se restringiram a aplicar a tese de repercussão geral do tema 990 (RE 1.055.941/SP) e da decisão do Agravo Regimental na Reclamação n. 61.944/PA, uma vez que estes casos serão analisados individualmente.

Com relação ao STF, além do Agravo Regimental na Reclamação n.

¹⁵³ Verificar em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>.

¹⁵⁴ Verificar em <https://scon.stj.jus.br/SCON/>.

61.944/PA, não foram encontrados julgados que se distinguíssem das diretrizes fixadas no RE 1.055.941, a exemplo das ementas das decisões a seguir:

(...) COMPARTILHAMENTO DE DADOS ENTRE O FISCO E O MINISTÉRIO PÚBLICO. POSSIBILIDADE. (...) 1. O Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento do RE 1.055.941 (Tema 990 da Repercussão Geral), fixou a seguinte tese: “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 RFB, 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. (...)”¹⁵⁵

(...) COMPARTILHAMENTO DE DADOS ENTRE O FISCO E ÓRGÃOS DE PERSECUÇÃO PENAL. (...) O compartilhamento de relatórios de inteligência financeira com órgãos de persecução penal, sem prévia autorização judicial, atendeu as diretrizes fixadas no julgamento do RE 1.055.941/SP (Tema 990/RG). Além disso, não há no acórdão impugnado nenhuma informação a respeito de abuso por parte das autoridades policiais ou dos órgãos de inteligência. (...)”¹⁵⁶

Portanto, com relação a Corte Suprema, será abordado com maior profundidade o RE 1.055.941, repercussão geral firmada no tema 990, e a RCL 61.944 AGR, pela qual o STF foi provocado para analisar suposta distinção com relação ao referido tema.

A análise jurisprudencial ganha corpo através das decisões do STJ, quando

¹⁵⁵ STF. HC 146290, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 11-06-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-237 DIVULG 25-09-2020 PUBLIC 28-09-2020.

¹⁵⁶ STF. HC 241252 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 24-06-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 26-06-2024 PUBLIC 27-06-2024.

se identificam julgados em que são estabelecidos *distinguishings* (distinções) ao que foi determinado no tema de repercussão geral pelo STF.

3.2 RE 1.055.941 – TEMA 990 – CONSTITUCIONALIDADE DO COMPARTILHAMENTO DO RIF COM ÓRGÃOS DE PERSECUÇÃO PENAL

Considerando a relevância paradigmática tanto da decisão de mérito, quanto da decisão cautelar, do Recurso Extraordinário n. 1.055.941, este tópico será dedicado a análise mais detalhada deste julgado.

A decisão, com repercussão geral, reconheceu a constitucionalidade do compartilhamento de Relatórios de Inteligência Financeira da Unidade de Inteligência Financeira e de dados fiscais da Receita Federal com órgãos de persecução penal, sem necessidade de autorização judicial prévia.

Embora o Brasil tenha avançado no uso da inteligência financeira para combater crimes como corrupção e lavagem de dinheiro, o tema ainda gera controvérsias judiciais, conforme ilustrado pelo caso concreto analisado. A decisão de primeira instância, proferida pela 3ª Vara Federal de Piracicaba-SP, validou o compartilhamento com base na constitucionalidade da Lei Complementar nº 105/2001¹⁵⁷ e na jurisprudência de tribunais superiores, enquanto o TRF3 anulou a sentença, citando precedentes em sentido oposto.

A decisão cautelar de Toffoli ganhou notoriedade quando, em 2019, ele suspendeu processos que envolviam compartilhamento de dados bancários e fiscais, atendendo a petições que argumentava similitude com o Tema 990.

A suspensão de processos gerou ampla cobertura midiática e críticas de autoridades como Eduardo El Hage¹⁵⁸, coordenador da Lava Jato, e Luiza

¹⁵⁷ Art. 6º As autoridades e os agentes fiscais tributários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios somente poderão examinar documentos, livros e registros de instituições financeiras, inclusive os referentes a contas de depósitos e aplicações financeiras, quando houver processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso e tais exames sejam considerados indispensáveis pela autoridade administrativa competente. Parágrafo único. O resultado dos exames, as informações e os documentos a que se refere este artigo serão conservados em sigilo, observada a legislação tributária.

¹⁵⁸ “O que é pior: ao exigir decisão judicial para utilização dos relatórios do COAF, ignora o macrosistema mundial de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo e aumenta o já combalido grau de congestionamento do Judiciário brasileiro. Um retrocesso sem tamanho que o MPF espera ver revertido pelo plenário o mais breve possível” BARBIÉRI, Luiz Felipe; COSTA, Fabiano. Toffoli suspende inquérito com

Frischeisen¹⁵⁹, do Ministério Público Federal, que alertaram para o possível impacto negativo da decisão nas investigações de lavagem de dinheiro e na posição do Brasil perante organismos internacionais.

A decisão monocrática do Ministro Dias Toffoli gerou repercussão no meio acadêmico e jurídico, destacando a necessidade de coerência interpretativa nas decisões do STF. Isso se deve ao fato de o Tribunal ter, em 2015, permitido o compartilhamento de dados bancários entre bancos e Receita Federal sem autorização judicial no RE nº 601.314¹⁶⁰.

A professora Martha Leão, embora concordando em parte com a fundamentação jurídica de Toffoli, apontou falta de consistência com o posicionamento anterior da Corte sobre a privacidade de dados¹⁶¹.

Já o constitucionalista Lênio Streck e o advogado Maurício Stegmann Dieter apoiaram a decisão, defendendo que as garantias processuais devem ser aplicadas a todos, independentemente de quem se beneficie¹⁶².

Enquanto advogados elogiaram a decisão por conter supostos excessos no compartilhamento de dados sigilosos, promotores e procuradores expressaram preocupação com seu impacto negativo no combate à corrupção.

dados do Coaf a pedido da defesa de Flávio Bolsonaro. G1. 16 de julho de 2019. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/16/toffoli-atende-flavio-bolsonaro-e-suspende-apuracoes-com-dados-do-coaf-e-do-fisco-sem-aval-judicial.ghtml>. Acesso em: 25 de out. de 2024.

¹⁵⁹ BARBIÉRI, Luiz Felipe; COSTA, Fabiano. Toffoli suspende inquérito com dados do Coaf a pedido da defesa de Flávio Bolsonaro. G1. 16 de julho de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/16/toffoli-atende-flavio-bolsonaro-e-suspende-apuracoes-com-dados-do-coaf-e-do-fisco-sem-aval-judicial.ghtml>. Acesso em: 25 de out. de 2024.

¹⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 601314, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 24-02-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-198 DIVULG 15-09-2016 PUBLIC 16-09-2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11668355>. Acesso em: 29 out. 2024.

¹⁶¹ “(...) importa destacar, de um lado, a compatibilidade desta interpretação com o sentido preliminar do texto constitucional no que diz respeito à regra de privacidade dos dados prescrita pelo art. 5º, inciso XII, da Constituição Federal; e, de outro lado, a incompatibilidade desta interpretação com a norma já criada pelo próprio Supremo Tribunal Federal com relação exatamente ao mesmo dispositivo.” LEÃO, Martha Toribio. O Supremo Tribunal Federal e a (in)coerência Interpretativa: o Caso da Quebra de Sigilo Bancário. Revista Direito Tributário Atual, [S. l.], n. 42, p. 329–340, 2019. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/715>. Acesso em: 25 out. 2024.

¹⁶² VALENTE, Fernanda. Advogados defendem decisão de Toffoli de limitar compartilhamento de dados. Consultor Jurídico. 17 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-17/advogados-defendem-decisao-ministro-toffoli-coaf/#:~:text=%22H%C3%A1%20que%20se%20ter%20coer%C3%Aancia>.

Acesso em: 25 out. 2024.

Na sequência, será analisada a decisão cautelar de Toffoli, explorando seus fundamentos jurídicos, a coerência do STF nas interpretações das normas e os efeitos para a política criminal.

3.2.1 Análise da decisão cautelar sobre suspensão de procedimentos por compartilhamento de dados sem intervenção judicial

No caso em questão, a Receita Federal, após concluir um procedimento administrativo e constituir o débito tributário, enviou ao Ministério Público Federal uma Representação Fiscal para Fins Penais (RFFP), contendo dados obtidos de forma sigilosa durante a fiscalização.

Com base nesses dados, o Ministério Público apresentou denúncia, e os acusados foram condenados pela 3ª Vara Federal de Piracicaba/SP por sonegação fiscal, conforme a Lei 8.137/1990. Contudo, o TRF3, ao julgar a apelação, considerou ilícita a prova, anulando a ação penal sob o argumento de que a materialidade delitiva foi fundamentada unicamente em dados compartilhados pela Receita Federal sem autorização judicial.

O STF reconheceu a repercussão geral da questão, Tema 990, debatendo a constitucionalidade do compartilhamento desses dados com o Ministério Público sem a necessidade de prévia autorização judicial¹⁶³.

Na decisão cautelar proferida em 17 de julho de 2019, o Ministro Dias Toffoli determinou a suspensão nacional de processos e investigações criminais relacionadas ao Tema 990, envolvendo compartilhamento de dados financeiros pela Receita Federal, COAF e BACEN com o Ministério Público e Polícia, sem supervisão judicial.

Baseou-se no poder geral de cautela previsto no art. 1.035, § 5º do CPC¹⁶⁴,

¹⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 990 - Possibilidade de compartilhamento com o Ministério Público, para fins penais, dos dados bancários e fiscais do contribuinte, obtidos pela Receita Federal no legítimo exercício de seu dever de fiscalizar, sem autorização prévia do Poder Judiciário. RE 1055941. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5213056>. Acesso em: 25 de out. de 2024.

¹⁶⁴ Art. 1.035, § 5º Reconhecida a repercussão geral, o relator no Supremo Tribunal Federal determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional.

visando uniformidade de decisões e segurança jurídica, especialmente diante de procedimentos fundados em dados sensíveis e sigilosos. A decisão ampliou-se para casos com similaridade substancial, como o do Senador Flávio Bolsonaro, alegando que a "similitude" de matérias exigia prudência¹⁶⁵.

O Ministro Luís Roberto Barroso, discordando, questionou a interpretação de Toffoli sobre os limites do compartilhamento de dados, destacando que o STF já havia estabelecido a constitucionalidade da LC 105/2001, permitindo acesso direto dos dados pela Receita. Barroso enfatizou que a interpretação restritiva aplicada por Toffoli, limitando o compartilhamento apenas a dados genéricos e cadastrais, destoava do entendimento do pleno¹⁶⁶.

A seguir, será analisado o mérito da decisão estudada, com foco na fundamentação dos votos dos Ministros e nos impactos da decisão na política criminal de combate à corrupção.

3.2.2 Análise da fundamentação dos votos proferidos no julgamento do mérito do RE n. 1.055.941/SP

Em decisão publicada em 04 de dezembro de 2019, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, aderiu à proposta do Ministro Alexandre de Moraes e fixou a seguinte tese de repercussão geral:

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 RFB, referente ao item anterior, deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de

¹⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 0010713-69.2010.4.03.6109 SP-São Paulo 0010713 - 69.2021.4.03.6109. Relator: Ministro Dias Toffoli. 01 de agosto de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho998057/false>. Acesso em: 25 out. 2024.

¹⁶⁶ ANOTAÇÕES para o voto. Ministro Luís Roberto Barroso. Migalhas. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/arquivos/2019/10/art20191024-03.pdf>. Acesso em 25 de out. 2024.

instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios.

No mérito, o voto do Ministro Relator Dias Toffoli observa que, embora o Supremo Tribunal Federal, em precedentes como o RE nº 601.314/SP-RG e as ADIs nºs 2.386, 2.390, 2.397 e 2.859, já tenha confirmado a possibilidade do compartilhamento de dados protegidos por sigilo para fins de persecução penal sem intervenção judicial – citando, a título de exemplo, decisões como o ARE nº 953.058/SP, o ARE nº 973.685/SP, o ARE nº 998.818 e o ARE nº 939.055 – ainda se faz necessária uma discussão sobre os limites dessa transferência. Para Toffoli, tais limites são essenciais para assegurar a proteção constitucional aos direitos à intimidade e ao sigilo de dados, previstos no art. 5º, incisos X e XII, da CF¹⁶⁷.

O Ministro enfatiza que não há divergência quanto à possibilidade de circulação de dados bancários entre instituições financeiras e a Receita Federal, desde que cumpridos os requisitos legais infraconstitucionais aplicáveis. Segundo ele, o processo configura uma "transferência de sigilo" para o âmbito fiscal, em vez de uma quebra de sigilo propriamente dita. No entanto, Toffoli sublinha a necessidade de controle rigoroso sobre o modo e o propósito do compartilhamento, para evitar violações aos direitos dos contribuintes, cujas informações circulam entre as instituições financeiras e os órgãos fiscais de acordo com os propósitos específicos da requisição¹⁶⁸.

Toffoli ressalta ainda que, diante de indícios de crimes como descaminho ou contrabando (DL 2.848/40, arts. 334 e 334-A), infrações contra a ordem tributária (arts. 1º e 2º da Lei nº 8.137/90), crimes previdenciários (arts. 168-A e 337-A do Código Penal) ou crimes conexos, como lavagem de dinheiro ou ocultação de bens (Lei nº 9.613/98), a autoridade fiscal passa a ter um dever legal de formalizar a Representação Fiscal para Fins Penais (RFFP) ou a Representação para Fins Penais (RFP) e encaminhá-las à autoridade competente.

¹⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.055.941 São Paulo. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754018828>, p. 14-81. Acesso em: 25 de out. 2024.

¹⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.055.941 São Paulo. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754018828>, p. 14-81. Acesso em: 25 de out. 2024.

O Ministro Toffoli defende que, ao elaborar a Representação para Fins Penais (RFP) ou a Representação Fiscal para Fins Penais (RFFP), a autoridade fiscal deve selecionar cuidadosamente as informações a serem transferidas ao Ministério Público, de forma a respeitar o sigilo fiscal e bancário, conforme o art. 198 do CTN, o art. 83 da Lei nº 9.430/96 e o § 3º do art. 1º da LC nº 105/01, embora esses dispositivos não detalhem quais documentos específicos devem ser incluídos. Ele ainda critica a Portaria nº 1.750/2018 da Receita Federal, pois entende que os incisos que regulamentam o compartilhamento de documentos, como declarações de imposto de renda e extratos bancários, contrariam os direitos constitucionais à intimidade e à inviolabilidade de dados, assegurados pelo art. 5º, incisos X e XII, da CF¹⁶⁹.

Na conclusão de seu voto, o Ministro Relator, Dias Toffoli, surpreendeu ao modificar sua posição inicial, que até então indicava a rejeição do recurso e a manutenção do acórdão, o que implicaria a proibição do compartilhamento integral de documentos bancários e fiscais entre a Receita Federal e o Ministério Público sem autorização judicial. Toffoli, sem maiores explicações, decidiu acompanhar a maioria para prover o recurso e restabelecer a condenação de primeiro grau, ainda que mantivesse a ressalva sobre seu entendimento anterior, em seus termos:

À luz das substanciosas ponderações lançadas pelos membros da Corte durante os debates, adiro à conclusão da ilustrada maioria no sentido de prover o recurso, cassar o acórdão recorrido e restabelecer a sentença condenatória de primeiro grau. Ressalvo, contudo, a compreensão

¹⁶⁹ “Malgrado o zelo e o esforço da Secretaria da Receita Federal do Brasil em disciplinar internamente a matéria - dada a ausência de normas legais claras sobre os limites de sua atuação no cumprimento de seu dever legal de formalizar a representação fiscal para fins penais (RFFP) –, é de se concluir que os incisos III e V do parágrafo único do art. 5º, bem como o inciso II do art. 6º (no que remete ao inciso III do art. 5º), ambos da Portaria nº 1.750/18, estão em descompasso com as normas legais (art. 198, CTN, art. 83 da Lei 9.430/1996 e art. 1º, § 3º, IV, da LC nº 105/01) e constitucionais que garantem o direito à intimidade e a inviolabilidade de dados (art. 5º, X e XII, da CF) ao permitirem que a representação seja instruída com a declaração de ajuste anual do imposto de renda e com os extratos bancários e financeiros do sujeito passivo obtidos junto às instituições financeiras e equiparadas na forma do art. 6º da Lei Complementar nº 105, de 2001.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.055.941 São Paulo. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754018828>, p. 14-81. Acesso em: 25 de out. 2024.

externada ao longo do voto.¹⁷⁰

Ao longo de seu voto, o Ministro havia sugerido que fosse adotada uma tese mais restritiva, que incluía: i) a constitucionalidade do compartilhamento pela Receita Federal, via representação fiscal para fins penais, de informações sobre operações relacionadas a crimes de contrabando, descaminho e infrações à ordem tributária ou previdenciária; ii) a vedação ao compartilhamento da íntegra dos documentos protegidos por sigilo sem ordem judicial; e iii) a necessidade de comunicação ao Judiciário sempre que o Ministério Público Federal instaurasse um procedimento investigativo com base nessas informações.

O Ministro Alexandre de Moraes esclarece que o compartilhamento de informações bancárias com o Ministério Público segue um processo rigoroso e controlado, sendo realizado apenas em um segundo estágio de comunicação, após verificações iniciais pela Administração Tributária.

Segundo Moraes, no primeiro estágio, o acesso pelas autoridades fiscais é restrito a dados genéricos e cadastrais, limitando-se à identificação de titulares e valores globais. Somente em um segundo estágio, ainda neste primeiro nível de compartilhamento (instituições bancárias – administração tributária), havendo indícios de irregularidades, a Receita Federal pode requisitar mais informações detalhadas, desde que instaurado um procedimento administrativo formal.

O segundo nível de compartilhamento de dados financeiros entre a Autoridade Tributária e o Ministério Público ocorre quando há confirmação de ilícito tributário após o devido processo administrativo, assegurados o contraditório e a ampla defesa. Para o Ministro Alexandre de Moraes, esse compartilhamento é um dever legal da Receita Federal, que deve notificar o Ministério Público sobre fatos que, em tese, constituam crimes contra a ordem tributária¹⁷¹. Esse entendimento

¹⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.055.941 São Paulo. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754018828>, p. 14-81. Acesso em: 25 de out. 2024.

¹⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.055.941 São Paulo. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754018828>, p. 138-210. Acesso em: 26 de out. 2024.

está alinhado à Súmula Vinculante 24¹⁷², que estabelece que não se caracteriza crime tributário antes do lançamento definitivo do tributo.

Assim, o Ministro Moraes entende que o compartilhamento de dados bancários e fiscais é lícito, desde que respeitadas as normas legais¹⁷³ e confirmada a constitucionalidade pelo STF em diversas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs). Ele cita precedentes, como o ARE 953.058/SP¹⁷⁴ e a Rcl 37.686/SC¹⁷⁵, nos quais o STF ratificou que provas obtidas legitimamente no processo administrativo fiscal podem ser usadas para fins de persecução penal.

O Ministro Alexandre de Moraes divergiu do relator, Ministro Dias Toffoli, no que se refere ao compartilhamento direto de informações pelo COAF (atual Unidade de Inteligência Financeira - UIF) com órgãos de investigação criminal sem autorização judicial. Enquanto o Ministro Toffoli propôs restrições a esse compartilhamento, por entender que violaria direitos individuais, o Ministro Alexandre defendeu a legalidade do compartilhamento, argumentando que ele está alinhado às atribuições da UIF.

Outro ponto de discordância envolveu a atuação da UIF mediante solicitações de órgãos de investigação. Para o Ministro Toffoli, essa atuação a pedido não seria permitida, mas Alexandre de Moraes defendeu que a UIF pode sim atender a pedidos, conforme estabelecido pela Recomendação 29 do GAFI (Grupo de Ação Financeira Internacional), que orienta que as UIFs recebam, analisem e compartilhem informações, tanto de forma espontânea quanto mediante

¹⁷² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula Vinculante n.º 24. Diário da Justiça, Brasília, DF, 20 jun. 2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula773/false>. Acesso em: 26 out. 2024.

¹⁷³ 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. § 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a: I – representações fiscais para fins penais; 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/l5172compilado.htm

¹⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 953058 / SP. Relator(a): Gilmar Mendes. Julgado em 25/05/2016. Publicado em: 30/05/2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho638933/false>. Acesso em: 26 de out. 2024.

¹⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 37686 / SC. Relator(a): Alexandre de Moraes. Julgado em 07/11/2019. Publicado em: 11/11/2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341687173&ext=.pdf>. Acesso em: 26 de out. 2024.

solicitação¹⁷⁶.

Essa recomendação internacional, revisada periodicamente pelo GAFI e adotada pela OCDE, serve como padrão global para o combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, possuindo caráter normativo e prescritivo.

A Nota Explicativa da Recomendação 29 ainda detalha as duas modalidades de disseminação de informações pela UIF: espontânea, quando a unidade identifica suspeitas, e a pedido, quando responde a demandas específicas de autoridades, sendo a decisão de compartilhar ou não algo que compete exclusivamente à UIF¹⁷⁷.

Na prática, os relatórios da UIF equivalem a peças de informação, semelhantes às produzidas em um inquérito policial, podendo subsidiar uma denúncia. O Ministério Público, assim como pode fazer no âmbito policial, pode pedir complementação de informações, instaurar um Procedimento de Investigação Criminal (PIC) ou requisitar a instauração de inquérito policial. Em qualquer desses casos, o procedimento deverá ser formalizado e submetido ao Poder Judiciário, essencial para assegurar o controle jurisdicional e a integridade do sistema acusatório previsto no Código de Processo Penal.

O Ministro Edson Fachin, no que se refere ao compartilhamento de informações pelo COAF/UIF para fins de persecução penal, posicionou-se a favor, argumentando que o material gerado pela unidade de inteligência financeira não constitui prova em si, mas sim um meio de obtenção de prova¹⁷⁸.

Ele fundamenta sua posição com base na distinção feita por Gustavo Henrique Badaró, que diferencia entre meios de prova (elementos que convencem diretamente o juiz sobre um fato, como o depoimento de uma testemunha) e meios de obtenção de prova (instrumentos que viabilizam a coleta de fontes de prova,

¹⁷⁶ FATF/GAFI. Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação. Fevereiro de 2012. Disponível em: fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/Recommendations/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf. Acesso em: 26 out. 2024.

¹⁷⁷ FATF/GAFI. Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação. Fevereiro de 2012. Disponível em: fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/Recommendations/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf. Acesso em: 26 out. 2024.

¹⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.055.941 São Paulo. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754018828>, p. 215-240. Acesso em: 26 de out. 2024.

como uma busca e apreensão, que indiretamente podem contribuir para a reconstrução dos fatos)¹⁷⁹.

Fachin destaca que o material obtido e compartilhado com as autoridades de persecução penal estará sujeito ao contraditório em momento processual adequado e será devidamente valorado em sede judicial. Ele conclui que o compartilhamento de informações suspeitas pelo COAF/UIF com o Ministério Público não constitui irregularidade, mas atende às finalidades da unidade de inteligência financeira, sempre passíveis de controle jurisdicional quando necessário.

O Ministro Luís Roberto Barroso abordou a questão do compartilhamento de dados entre a Receita Federal e o Ministério Público à luz do Código Tributário Nacional (CTN), que regulamenta esse processo como um dever legal, e não como uma violação de sigilo¹⁸⁰.

Embora o CTN date de 1965, o art. 83 da Lei nº 9.430, que disciplina as representações fiscais para fins penais, foi inserido pela Lei Complementar nº 104 de 2001, portanto, em conformidade com a Constituição. Barroso ressalta a importância de um equilíbrio entre os direitos à intimidade e à vida privada e valores constitucionais, como a proteção da segurança pública, a probidade administrativa e a integridade do erário.

Para o Ministro Barroso, o compartilhamento de dados obtidos pelo fisco com o Ministério Público, em casos de indícios de conduta criminosa, não representa quebra de sigilo, mas sim uma transferência de sigilo, cabendo ao Ministério Público o dever de mantê-lo. Ele reforça esse entendimento ao citar a decisão do STF¹⁸¹, em 2016, sobre a constitucionalidade dos artigos 5º e 6º da Lei Complementar nº 105/2001¹⁸² e seus decretos regulamentares¹⁸³, fundamentando-se no art. 145, § 1º,

¹⁷⁹ BADARÓ, Gustavo Henrique. Processo penal. 5. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 391.

¹⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.055.941 São Paulo. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754018828>, p. 241-262. Acesso em: 26 de out. 2024.

¹⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 2859, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24-02-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-225 DIVULG 20-10-2016 PUBLIC 21-10-2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11899965>. Acesso em: 26 out. 2024.

¹⁸² BRASIL. Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em:

da Constituição. Para fortalecer seu argumento, Barroso ainda menciona o entendimento da Corte de que dados obtidos pela Receita Federal podem ser utilizados para instrução penal, conforme decisões da Primeira e Segunda Turmas, e faz referência a uma decisão monocrática do Ministro Gilmar Mendes, citada pelo Ministro Luiz Edson Fachin.

O Ministro Luís Roberto Barroso discorda da visão do Ministro relator sobre a ausência de limitações impostas à Unidade de Inteligência Financeira (UIF) após a decisão liminar, destacando que essa liminar teve impacto direto na produção de Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs). Barroso ressalta que a UIF só pode cumprir sua função de maneira eficaz se puder informar ao Ministério Público sobre operações suspeitas e as razões que justificam essa suspeita. Com a liminar, houve uma queda acentuada na produção de RIFs, interrompendo o crescimento contínuo desse número desde 2012.

Além disso, Barroso alerta para os possíveis efeitos negativos no cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil caso essa limitação persista. Ele menciona convenções internacionais, como a Convenção de Palermo e a Convenção de Mérida, que estabelecem a necessidade de troca de informações financeiras tanto em âmbito nacional quanto internacional para combater crimes como a lavagem de dinheiro. O Ministro argumenta que essas restrições prejudicam o sistema de inteligência financeira do Brasil, dificultam o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, e podem manchar a reputação internacional do país diante de organismos como a OCDE e o GAFI.

Concluindo seu voto, Barroso reafirma a constitucionalidade do compartilhamento de dados financeiros e fiscais para fins criminais, defendendo que

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm. Acesso em: 26 out. 2024.

¹⁸³ BRASIL. Decreto n.º 4.489, de 28 de novembro de 2002. Regulamenta o art. 5º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, no que concerne à prestação de informações à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, pelas instituições financeiras e as entidades a elas equiparadas, relativas às operações financeiras efetuadas pelos usuários de seus serviços. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4489.htm. BRASIL. Decreto n.º 3.724, de 10 de janeiro de 2001. Regulamenta o art. 6º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, relativamente à requisição, acesso e uso, pela Secretaria da Receita Federal, de informações referentes a operações e serviços das instituições financeiras e das entidades a elas equiparadas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3724.htm.

tanto a UIF quanto a Receita Federal podem encaminhar informações ao Ministério Público, com a condição de que o sigilo dos dados seja preservado.

A Ministra Rosa Weber, quanto ao mérito da causa, seguindo os fundamentos do Ministro Fachin, afirma que o compartilhamento de dados sigilosos coletados pela Receita Federal durante procedimentos fiscais, ao constatar-se indícios de crime, é um dever legal e constitucional¹⁸⁴.

Segundo ela, as decisões das Turmas do STF consolidaram o entendimento de que o sigilo bancário pode ser compartilhado entre autoridades fazendárias e órgãos de persecução penal sem necessidade de autorização judicial, fundamentado pelos artigos 198, § 3º, do CTN¹⁸⁵ e 83 da Lei nº 9.430/1996¹⁸⁶.

A Ministra também diferencia as funções da Receita Federal e do COAF (agora UIF), destacando que, enquanto a Receita foca em questões tributárias internas, a UIF atua no combate à lavagem de dinheiro, em alinhamento com compromissos internacionais voluntários assumidos pelo Brasil.

Embora inicialmente contrária à inclusão da UIF no julgamento da repercussão geral, Rosa Weber conclui que o compartilhamento integral dos dados pela UIF com órgãos de investigação e persecução penal é constitucional. Limitar esse compartilhamento a "montantes globais" seria insuficiente e inviabilizaria o funcionamento eficaz do sistema de combate à lavagem de dinheiro.

O Ministro Luiz Fux inicia seu voto diferenciando o direito à intimidade do direito ao sigilo bancário¹⁸⁷. Ele argumenta que, segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal, a exigência de autorização judicial, estabelecida pela cláusula de reserva de jurisdição, aplica-se apenas à quebra de sigilo nas

¹⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.055.941 São Paulo. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754018828>, p. 271-300. Acesso em: 26 de out. 2024.

¹⁸⁵ 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/l5172compilado.htm. Acesso em 26 out. 2024.

¹⁸⁶ BRASIL. Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9430.htm. Acesso em 26 out. 2024.

¹⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.055.941 São Paulo. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754018828>, p. 311-317. Acesso em: 26 de out. 2024.

comunicações, e não aos dados bancários ou fiscais (art. 5º, XII, da CF). O Ministro cita precedentes como o MS 23.466¹⁸⁸ e o RE 418.416¹⁸⁹, que reforçam essa posição.

Ele destaca que o compartilhamento de dados sigilosos entre a Receita Federal e o Ministério Público está respaldado pelo Código Tributário Nacional (art. 198, §3º, I, CTN), permitindo as representações fiscais para fins penais. Da mesma forma, aponta que a troca de informações entre o Conselho de Controle de Atividades Financeiras e o Ministério Público é regulamentada pela Lei 9.613/98, nos arts. 14 e 15, visando à prevenção de crimes financeiros.

Segundo o Ministro Fux, garantir a atuação do COAF sem limitações é fundamental para o cumprimento de compromissos internacionais do Brasil, como as Convenções de Viena e Palermo e as diretrizes do GAFI e outras entidades globais. Restrições ao uso de dados pelo COAF poderiam comprometer tanto as investigações internas quanto as obrigações do Brasil no cenário internacional.

Ao concluir, o Ministro vota favoravelmente ao recurso do Ministério Público, considerando lícita a transferência de dados sigilosos da Receita para o Ministério Público em representações fiscais para fins penais, sem necessidade de autorização judicial. Além disso, ele reafirma a constitucionalidade do envio de relatórios de inteligência financeira do COAF para o Ministério Público com o objetivo de informar crimes suspeitos, igualmente sem autorização judicial prévia.

A Ministra Cármen Lúcia proferiu voto defendendo a constitucionalidade do compartilhamento de dados bancários pela autoridade tributária com o Ministério Público, considerando-o uma obrigação legal decorrente das funções do agente público, conforme disposto no art. 198, § 3º, inciso I, do Código Tributário Nacional e no art. 145, § 1º da Constituição Federal, regulamentados pela Lei Complementar nº 105/2001¹⁹⁰.

¹⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 23466. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1764936>. Acesso em: 27 out. 2024.

¹⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 418416. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2205705>. Acesso em: 27 out. 2024.

¹⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.055.941 São Paulo. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754018828>, p. 320-351. Acesso em: 27 de out. 2024.

Em sua visão, ao se deparar com indícios de crime, é dever do agente público comunicar os fatos ao Ministério Público, titular da ação penal.

A Ministra também analisa o compartilhamento de dados pela Unidade de Inteligência Financeira com o Ministério Público, considerando-o legítimo e essencial para o combate à lavagem de dinheiro e crimes relacionados. Ela sustenta que essa função de envio de informações suspeitas ao Ministério Público é uma finalidade específica e inerente à atuação da UIF, conforme a Recomendação 29 do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)¹⁹¹. Esse compartilhamento, segundo Cármen Lúcia, não é irregular e cumpre compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, que visam fortalecer o combate à corrupção e à criminalidade organizada.

Por fim, a Ministra aderiu à tese fixada em repercussão geral, proposta pelo Ministro Alexandre de Moraes, destacando que a formulação reflete o entendimento do plenário, apesar de ter inicialmente defendido uma abordagem mais restrita ao objeto do julgamento.

O Ministro Ricardo Lewandowski, em seu voto, abordou o julgamento do caso concreto em relação ao RE 601.314/SP-RG (Tema 225), que trata dos limites para o compartilhamento de informações bancárias e fiscais coletadas pela Receita Federal com outros órgãos, como o Ministério Público, considerando as proteções constitucionais à privacidade e ao sigilo de dados pessoais¹⁹².

Ao concluir, votou pela validade do compartilhamento dos dados bancários e fiscais entre a Receita e o Ministério Público, conforme o estabelecido no julgamento do RE 601.314/SP-RG, que condiciona o uso dessas informações a um processo administrativo fiscal prévio e respeita as diretrizes legais¹⁹³.

Em relação ao compartilhamento de relatórios de inteligência financeira pela UIF com órgãos de investigação, Lewandowski inicialmente se limitou ao tema da

¹⁹¹ FATF/GAFI. Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação. Fevereiro de 2012. Disponível em: fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/Recommendations/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf. Acesso em: 26 out. 2024.

¹⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.055.941 São Paulo. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754018828>, p. 351-355. Acesso em: 27 de out. 2024.

¹⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 601314. Relator: Ministro Edson Fachin. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2689108>. Acesso em: 27 out. 2024.

Receita Federal. No entanto, ao final, aderiu à tese proposta pelo Ministro Alexandre de Moraes, que estabelece parâmetros para o compartilhamento de dados da UIF com os órgãos de persecução penal, ressaltando a necessidade de ordenação e limites claros para essa prática.

O Ministro Gilmar Mendes manifestou-se favorável à ampliação do julgamento de repercussão geral para incluir a constitucionalidade do compartilhamento de dados da Unidade de Inteligência Financeira com órgãos de investigação penal. Argumentou que tal expansão é essencial para equilibrar as garantias individuais e a eficácia no combate a crimes econômicos e corrupção¹⁹⁴.

Sobre o tema, o Ministro Mendes considerou legítima a disseminação espontânea de informações pela UIF, mas concordou com as restrições propostas pelo Relator, Ministro Dias Toffoli, para compartilhamentos a pedido de autoridades. Mendes enfatizou que a disseminação de RIFs a pedido só deve ocorrer em conformidade com as diretrizes das Recomendações 29 e 31 do GAFI¹⁹⁵, sendo limitada a casos onde já exista um alerta emitido pela UIF ou um procedimento investigativo formalizado.

O Ministro Marco Aurélio Mello inicia seu voto criticando, ainda que indiretamente, a condução do julgamento pelo Ministro Dias Toffoli, particularmente em relação à inclusão da questão do COAF e à liminar concedida, que suspendeu diversos procedimentos criminais no país e, segundo ele, prejudicou a jurisdição penal em uma área sensível¹⁹⁶.

Ele ressalta a importância de se manter a instrumentalidade e a segurança jurídica nas decisões judiciais. Em seguida, delimita o tema do caso concreto e expressa seu voto contrário ao compartilhamento de dados bancários obtidos pela

¹⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.055.941 São Paulo. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754018828>, p. 356-402. Acesso em: 26 de out. 2024.

¹⁹⁵ FATF/GAFI. Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação. Fevereiro de 2012. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/Recommendations/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 26 out. 2024.

¹⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.055.941 São Paulo. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754018828>, p. 408-428. Acesso em: 26 de out. 2024.

Receita Federal com as autoridades de persecução penal sem ordem judicial. Destacando a proteção conferida ao sigilo bancário pelo inciso XII do artigo 5º da Constituição Federal, argumenta que o recurso extraordinário não deveria ter sido admitido.

O Ministro defende consistentemente as garantias individuais, posicionando-se, desde 2010, contra o compartilhamento de dados fiscais com órgãos de persecução penal sem autorização judicial. Em sua visão, o sigilo é uma proteção constitucional fundamental, só passível de quebra em casos excepcionais e com aval do Judiciário, conforme destacou em sua decisão no Recurso Extraordinário 389.808/PR, de 2010, que ele considera ainda aplicável¹⁹⁷.

Para ele, o entendimento estabelecido naquela ocasião permanece válido, pois a Constituição e a legislação envolvida não sofreram alterações desde então. Marco Aurélio expressa preocupação com o risco de o Supremo, ao buscar alinhamento com tratados internacionais, infringir a Constituição e as garantias individuais nela estabelecidas, especialmente o direito ao sigilo previsto no artigo 5º, inciso XII¹⁹⁸.

Sobre o COAF (agora UIF), ele aderiu à tese da Ministra Rosa Weber, favorável ao compartilhamento integral das informações coletadas pela unidade com os órgãos de investigação, destacando que a UIF cumpre uma função essencial no combate a crimes financeiros.

O Ministro Celso de Mello foi um dos votos divergentes quanto ao mérito do recurso, destacando, em seu voto, que, embora acompanhasse a posição majoritária do colegiado em decisões anteriores, mantinha-se contrário ao compartilhamento direto de informações bancárias entre a Receita Federal e o Ministério Público sem

¹⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 389808. Relator: Ministro André Mendonça. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2129315>. Acesso em: 27 out. 2024.

¹⁹⁸ 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: (...) 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; (...) BRASIL. Constituição Federal (1988). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 out. 2024.

autorização judicial¹⁹⁹.

Essa perspectiva é refletida em suas palavras no julgamento do RE 999.148/SP²⁰⁰, onde enfatiza que a quebra de sigilo bancário e fiscal deve estar subordinada ao princípio da reserva de jurisdição, ou seja, requer ordem judicial. Para ele, essa reserva é essencial para proteger direitos fundamentais como a privacidade e a intimidade financeira dos cidadãos, sendo este um valor que deve ser resguardado contra a interferência estatal, a não ser em situações onde a autorização judicial esteja presente.

No entendimento do Ministro, a decisão do STF no RE 601.314/SP²⁰¹, que autorizou a Administração Tributária a requisitar informações bancárias diretamente de instituições financeiras para fins fiscais, limitou-se ao contexto tributário. Essa decisão, segundo Celso de Mello, não deve ser interpretada como autorização para o compartilhamento com o Ministério Público para fins penais.

Ele ressalta que o compartilhamento de dados pela autoridade tributária deve restringir-se ao envio de informações estritamente necessárias para apuração de ilícitos fiscais no âmbito administrativo, sem incluir dados bancários específicos. Concluiu seu voto negando a possibilidade de encaminhamento de dados bancários ou fiscais pela Autoridade Tributária aos órgãos persecução criminal.

Quanto à atuação da Unidade de Inteligência Financeira, o Ministro se manifestou favoravelmente à constitucionalidade de seu funcionamento, considerando-o essencial para a prevenção e combate a crimes financeiros. Ele defendeu que a UIF deve ter a liberdade de compartilhar suas análises e relatórios de inteligência financeira com o Ministério Público e a polícia, sem imposição de restrições adicionais, pois limitar essa atuação comprometeria o cumprimento de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em combate à lavagem de dinheiro e financiamento de atividades ilícitas. Por essa razão, revogou a tutela

¹⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.055.941 São Paulo. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754018828>, p. 426-521. Acesso em: 27 de out. 2024.

²⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 999148. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5058262>. Acesso em: 27 out. 2024.

²⁰¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 601314. Relator: Ministro Edson Fachin. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2689108>. Acesso em: 27 out. 2024.

provisória que limitava esse compartilhamento no RE 1.055.941/SP, permitindo que o Ministério Público e a polícia possam receber os dados da UIF, desde que cumpram com o dever de manter o sigilo das informações.

Essa análise individualizada dos votos, ainda que de forma breve, demonstra que cada Ministro, ao emitir seu voto, apresenta justificativas próprias, demonstrando uma diversidade de perspectivas e fundamentos, mesmo quando há consenso sobre um tema específico. Essa diversidade de abordagens revela que, embora se alcance uma decisão comum, as argumentações seguem caminhos distintos. Apenas nos casos em que há o reconhecimento da repercussão geral, a questão tende a ter uma conclusão definitiva, encerrando o debate.

Além disso, com o julgamento do RE 1.055.941, o Supremo Tribunal Federal revogou a decisão cautelar de 17 de julho de 2019, que havia suspenso o andamento de todos os procedimentos instaurados a partir do compartilhamento de dados bancários e fiscais sem autorização judicial. Em consequência, os processos anteriormente suspensos em todas as instâncias jurisdicionais do Brasil retomaram seu curso, com a devida observância da decisão exarada, conforme preceitua o art. 927 do Código de Processo Civil.

Diversos processos que estavam sobrestados no Superior Tribunal de Justiça, ao serem retomados, tiveram a tese de repercussão geral diretamente aplicada, sem a necessidade de análise individualizada, dada a inexistência de peculiaridades que os distinguissem do RE 1.055.941, razão pela qual tais casos não serão aprofundados nesta dissertação.

Todavia, alguns processos apresentaram características diferenciadoras (*distinguishings*), justificando um exame mais detalhado, que será realizado nos tópicos a seguir.

3.3 HC 234.857 – ILEGALIDADE DA REQUISIÇÃO DIRETA DE DADOS FISCAIS PELO MP PARA CRIMES NÃO TRIBUTÁRIOS

O voto do Min. Jesuíno Rissato, Desembargador convocado do TJDF, nos Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Habeas Corpus n.º 234.857, do Rio Grande do Sul, julgado no dia 22 de fevereiro de 2022, destaca a distinção entre

o caso concreto e o Tema 990 da Repercussão Geral (RE n. 1.055.941)²⁰². No Tema 990, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a possibilidade de compartilhamento de relatórios de inteligência financeira da Receita Federal com o Ministério Público para a apuração de crimes tributários, sem necessidade de autorização judicial prévia. No presente caso, entretanto, a denúncia envolve crimes diversos, como formação de quadrilha, dispensa indevida de licitação e peculato-desvio, que não se relacionam com infrações tributárias.

O Ministro enfatiza que, diferentemente do Tema 990, os documentos foram requisitados diretamente pelo Ministério Público, e não por meio de uma representação fiscal para fins penais da Receita Federal. Ele cita ainda os votos dos Ministros Dias Toffoli e Luiz Roberto Barroso, que reforçam que o Ministério Público não poderia requisitar diretamente ao Fisco informações protegidas por sigilo sem autorização judicial.

O relator também menciona que a 3ª Seção do Superior Tribunal de Justiça já adotou entendimento similar em casos como o RHC 83.233/SP e o RHC 83.447/SP²⁰³, ambos relatados pelo Ministro Sebastião Reis Júnior, reafirmando a ilegalidade da requisição direta de dados sigilosos sem autorização judicial para crimes como estelionato, falsidade ideológica e uso de documento falso, que apresentam semelhança ao caso em análise.

Conclui, portanto, que a embargante não foi denunciada por crimes de natureza tributária, foco do Tema 990, de modo que o acesso às informações fiscais demandaria autorização judicial, ausente neste caso. Dessa forma, o relator propõe o acolhimento dos embargos para restabelecer a decisão concessiva de habeas corpus, negando provimento ao agravo regimental.

3.4 RHC 83.447 E RHC 83.233 – ILEGALIDADE DA REQUISIÇÃO DIRETA DE DADOS FISCAIS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

²⁰² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EDcl no AgRg no HC n. 234.857/RS, relator Ministro Jesuíno Rissato (Desembargador Convocado do Tjdft), Quinta Turma, julgado em 22/2/2022, DJe de 25/2/2022. STJ. Disponível em:

<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201200418097&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 28 out. 2024.

²⁰³ Estes dois julgados serão abordados no próximo tópico.

Os RHC n. 83.233/SP e RHC n. 83.447/SP, julgados em conjunto no dia 9 de fevereiro de 2022, de relatoria Ministro Sebastião Reis Júnior, pela Terceira Seção do STJ, tratam de caso em que o Ministério Público Federal requisitou diretamente à Receita Federal as declarações de imposto de renda do recorrente, de familiares e de várias pessoas jurídicas, sem autorização judicial. Ao deferir a medida de urgência, o Tribunal Superior entendeu que o compartilhamento de informações fiscais com o Fisco não justificaria o compartilhamento para fins criminais sem a reserva de jurisdição²⁰⁴.

O relator observa que, em dezembro de 2019, o STF decidiu, no RE 1.055.941/SP, pela dispensa de autorização judicial para que a Receita Federal compartilhe, de ofício, informações com o Ministério Público para instrução criminal. Contudo, ao analisar o acórdão e os votos dos Ministros Dias Toffoli, Alexandre de Moraes e Luís Roberto Barroso, o relator conclui que a decisão do STF se referia apenas à representação fiscal para fins penais, e não abordava diretamente a questão de requisição direta de dados pelo Ministério Público. Observa ainda que, nas poucas menções ao tema, o STF sinalizou a ilegalidade do acesso direto aos dados pelo Ministério Público sem intervenção judicial.

O Ministro Sebastião Reis conclui que a requisição direta de dados fiscais pelo Ministério Público, sem autorização judicial, permanece ilegal, considerando que a tese firmada pelo STF no julgamento do Tema 990 se limita ao compartilhamento de dados pela Receita Federal de forma autônoma, após procedimento administrativo, em casos de ilícitos tributários ou previdenciários. No presente recurso, a situação diverge, pois o acesso partiu diretamente do Ministério Público, não coberto pela tese aprovada.

Ele ainda menciona uma recente decisão do STF²⁰⁵, em que os relatórios financeiros requisitados pelo Ministério Público no “caso das rachadinhas” foram

²⁰⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC n. 83.233/SP e RHC n. 83.447/SP, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Terceira Seção, julgado em 9/2/2022, DJe de 15/3/2022. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201700833385&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>, p. 8-17. Acesso em: 28 out. 2024.

²⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 201.965/RJ, relator Ministro Gilmar Mendes, julgado em 30/11/2021, DJe de 28/3/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6177678>. Acesso em: 28 out. 2024.

considerados nulos por falta de iniciativa da unidade de inteligência financeira, o que reforça a ilegalidade de solicitações diretas de dados protegidos. Segundo o Ministro Gilmar Mendes, não é aceitável que o Ministério Público ou a polícia acessem informações sigilosas sem controle judicial, salvo em circunstâncias devidamente formalizadas e justificadas.

Por fim, o relator vota no sentido de que os dados obtidos ilegalmente pelo Ministério Público devem ser removidos da ação penal, cabendo ao juízo competente verificar se as provas restantes sustentam as acusações.

O Ministro Rogério Schietti Cruz, em seu voto²⁰⁶, ressalta que a situação analisada neste caso difere do julgamento do Tema 990 no RE 1.055.941/SP, onde o STF reconheceu a constitucionalidade do compartilhamento de dados fiscais pela Receita Federal com o Ministério Público para crimes tributários, após conclusão de procedimento administrativo. Neste caso específico, não houve procedimento fiscal nem representação da Receita, mas uma requisição direta do Ministério Público à Receita Federal para obtenção de dados fiscais dos acusados, sem relação com crimes tributários.

O ministro considera que, embora a distinção seja relevante, isso não justifica uma interpretação restritiva que limitasse o compartilhamento de dados fiscais ao âmbito de crimes tributários. Ele pondera que a requisição direta pelo Ministério Público, mesmo em crimes não tributários de interesse público, poderia ser admissível sem autorização judicial.

Com relação a requisição direta de dados sigilosos pelo Ministério Público, sem autorização judicial para subsidiar investigação penal, o Ministro pontua que a questão permanece controversa na doutrina. Observa que a jurisprudência tanto do STJ quanto do STF, em sua maioria, lida com crimes tributários ou delitos que incluem o elemento fiscal, nos quais a obtenção de informações ocorre através de compartilhamento e não por requisição direta, sendo estas oriundas de um procedimento administrativo já instaurado.

²⁰⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC n. 83.233/SP e RHC n. 83.447/SP, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Terceira Seção, julgado em 9/2/2022, DJe de 15/3/2022. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201700833385&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>, p. 18-33. Acesso em: 28 out. 2024.

Ao realizar uma análise da jurisprudência no STJ, o Ministro Schietti destaca o caso do HC n. 160.646/SP, de relatoria do Ministro Jorge Mussi²⁰⁷, onde se questionou a legalidade do envio de declaração de imposto de renda diretamente ao Ministério Público sem intervenção judicial em um crime de natureza distinta do tributário. No âmbito do STF, o ministro também observa decisões que, embora tratem da impossibilidade de requisição direta de dados bancários, abordam questões similares quanto ao sigilo de informações fiscais, como o julgamento do AgRg no RE n. 318.136/RJ²⁰⁸, além do reconhecimento de repercussão geral no RE n. 1.296.829 RG/RS²⁰⁹, em contexto eleitoral.

O Ministro conclui que o debate sobre a requisição direta de dados fiscais pelo Ministério Público em crimes não tributários é ainda delicado e revestido de complexidade constitucional, sem uma jurisprudência consolidada que defina claramente os limites dessa prática.

Na sequência, o Ministro Rogério Schietti Cruz aborda a distinção entre o procedimento de requisição direta de dados fiscais pelo Ministério Público e o compartilhamento de informações pela Receita Federal. Ele enfatiza que essa diferença é procedimental e não está relacionada à proteção do sigilo fiscal em si, pois, em ambas as situações, o sigilo fiscal é um direito fundamental de privacidade, protegido constitucionalmente. O ministro sublinha que o sigilo fiscal não depende da existência de um processo administrativo e que o acesso aos dados pelo Ministério Público, com ou sem autorização judicial, deveria considerar o interesse público envolvido no caso, em vez de focar na formalidade do processo.

Discute-se a possibilidade de a Receita Federal transferir sigilo fiscal ao Ministério Público sem quebra de confidencialidade, como decidido pelo STF no RE

²⁰⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC n. 160.646/SP, relator Ministro Jorge Mussi, Quinta Turma, julgado em 16/09/2011, DJe de 19/09/2011. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201000151383&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 28 out. 2024.

²⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 318136 AgR, Relator(a): CEZAR PELUSO, Segunda Turma, julgado em 12-09-2006, DJ 06-10-2006. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1958675>. Acesso em: 28 out. 2024.

²⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1296829 RG, Relator(a): MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 17-12-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-001 DIVULG 07-01-2021 PUBLIC 08-01-2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6038370>. Acesso em: 28 out. 2024.

1.055.941/SP. Segundo esse entendimento, o compartilhamento das informações contidas no processo administrativo fiscal, incluindo extratos bancários e declarações de imposto de renda, ocorre sem autorização judicial prévia, constituindo uma “transferência de sigilo” que o MP deve manter.

Tal postura decorre do interesse público objetivo, uma prioridade da Administração Pública que, segundo o STF, justifica a transmissão dos dados fiscais às autoridades de persecução penal para assegurar a efetividade na repressão a crimes de relevante impacto social. A preservação desse sigilo, mesmo após o compartilhamento, é essencial, e a sua violação implica sanções legais para os responsáveis.

Por fim, o Ministro defende que, diante da possibilidade de acesso fiscal por autoridades administrativas e pelo Ministério Público para apuração de crimes tributários, seria incoerente impedir o Ministério Público de requisitar diretamente esses dados em casos que envolvam relevante interesse público. Ele observa que, nos autos, o sigilo bancário já foi judicialmente quebrado, e, assim, o acesso direto pelo Ministério Público deveria ser visto como uma transferência de sigilo, não como sua quebra.

Observa também que o cenário internacional demonstra uma tendência crescente de flexibilização do acesso a dados fiscais e bancários por órgãos públicos, visando combater crimes complexos como lavagem de dinheiro, tráfico de drogas e corrupção. Esse modelo, seguido por diversos países, sustenta o sigilo fiscal pelos órgãos fiscais, que, ao compartilhar dados com o Ministério Público, transferem a responsabilidade de preservá-lo.

Em conclusão, ele reforça que, em situações com claro interesse público e respaldo legal, o Ministério Público poderia solicitar diretamente os dados necessários da Fazenda, caracterizando tal ato como uma transferência de sigilo em vez de quebra, desde que não se trate de uma busca exploratória sem fundamentação específica. Dessa forma, negou provimento ao recurso em habeas corpus.

O Ministro Ribeiro Dantas se manifestou inicialmente inclinado a acompanhar o posicionamento do Ministro Sebastião Reis, mas foi persuadido pela

argumentação do Ministro Rogério Schietti, que destacou a necessidade de o Ministério Público poder agir em situações de claro interesse público, como no caso em análise²¹⁰.

Dantas sugeriu um acréscimo para limitar a requisição direta de dados pela Fazenda ao Ministério Público. Ele propôs que, em situações sem um procedimento administrativo fiscal, mas com informações relevantes da Fazenda para apuração de interesse público sob exame judicial, o Ministério Público poderia solicitar diretamente tais dados, desde que fosse evitada uma "fishing expedition" e caracterizada a "mera transferência de sigilo" – não uma quebra. Com esses cuidados, o Ministro Dantas acompanhou a divergência, entendendo que tal abordagem evita a interpretação de um "cheque em branco" ao Ministério Público.

O Ministro Jesuíno, embora tenha reconhecido a profundidade do voto divergente do Ministro Rogério Schietti, que justificava a permissão para que o Ministério Público requisitasse dados diretamente da Receita Federal sem controle judicial, declarou que sua posição está mais alinhada ao voto do Relator²¹¹.

Ele citou trecho do habeas corpus do Tribunal de origem, que argumentava que a necessidade de combate à criminalidade justificaria o fortalecimento dos órgãos de investigação, inclusive com o acesso direto aos dados. No entanto, ele rejeitou essa visão, reafirmando que os fins não podem justificar os meios, especialmente quando se trata das garantias fundamentais asseguradas pelo art. 5º da Constituição.

Rissato também enfatizou a importância do controle judicial como um meio de proteção ao cidadão, questionando a necessidade de o Ministério Público obter dados sem essa supervisão, dado que a informação permanece disponível e acessível mediante autorização judicial. Ressaltou ainda que, embora o controle

²¹⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC n. 83.233/SP e RHC n. 83.447/SP, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Terceira Seção, julgado em 9/2/2022, DJe de 15/3/2022. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201700833385&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>, p. 34. Acesso em: 28 out. 2024.

²¹¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC n. 83.233/SP e RHC n. 83.447/SP, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Terceira Seção, julgado em 9/2/2022, DJe de 15/3/2022. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201700833385&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>, p. 35-36. Acesso em: 28 out. 2024.

judicial não elimine o risco de vazamentos, ele acrescenta uma camada de proteção. Assim, acompanhou integralmente o voto do Relator.

A Ministra Laurita Vaz, ao proferir seu voto, destacou a necessidade de estabelecer limites cuidadosos para o compartilhamento de dados sigilosos entre órgãos administrativos e o Ministério Público, considerando o direito constitucional à privacidade²¹².

Ela enfatizou que o compartilhamento não deve permitir o repasse indiscriminado de informações, tampouco ser utilizado pelo Ministério Público para investigações especulativas sem base objetiva, conhecidas como *fishing expeditions*.

Ainda assim, a Ministra defendeu a legitimidade da requisição direta de dados pelo Ministério Público em situações específicas. Segundo ela, quando essa solicitação é fundamentada em interesse público relevante e objetivamente definido, realizada formalmente, com a devida identificação do agente responsável e passível de controle por órgãos internos e externos, o direito à privacidade pode ser preservado sem comprometer a aplicabilidade das normas que autorizam o compartilhamento sem necessidade de intervenção judicial.

No caso em questão, a Ministra acompanhou o voto do Ministro Rogério Schietti, argumentando que a requisição de dados fiscais pelo Ministério Público foi embasada em indícios concretos e claros de crimes, como estelionato contra ente público, falsidade ideológica e uso de documento falso. Ela ainda observou que já havia sido autorizada a quebra de sigilo bancário em uma ação civil pública sobre os mesmos fatos, o que, em sua visão, fortalece a legitimidade do compartilhamento e enfraquece os argumentos contrários sob a alegação de violação de privacidade.

Assim, a Ministra votou pela negativa ao provimento do recurso em habeas corpus, reforçando a necessidade de equilíbrio entre proteção à privacidade e aplicação das leis no combate a delitos de interesse público.

Inobstante a importância dos votos de cada um dos ministros que aqui foi

²¹² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC n. 83.233/SP e RHC n. 83.447/SP, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Terceira Seção, julgado em 9/2/2022, DJe de 15/3/2022. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201700833385&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>, p. 37-39. Acesso em: 28 out. 2024.

apresentado,

“os Ministros da TERCEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, por maioria, dar provimento ao recurso para reconhecer a ilicitude dos dados (fiscais) obtidos pelo Ministério Público por meio da Receita Federal na Ação Penal n. 0003084-80.2016.4.03.6126, sem autorização judicial, devendo todos os elementos de informação e os deles decorrentes ser desentranhados da ação penal, cabendo ao Juízo de Direito da 3ª Vara Federal de Santo André/SP identificá-los, verificar em quais ações judiciais foram utilizados e analisar, pormenorizadamente, se as ações penais se sustentariam sem esses indícios, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Vencidos os Srs. Ministros Rogerio Schietti Cruz, Ribeiro Dantas e Laurita Vaz, que negavam provimento ao recurso em habeas corpus.”²¹³

3.5 RHC 124.982 – DESNECESSIDADE DE DUPLA AUTORIZAÇÃO JUDICIAL PARA A UTILIZAÇÃO DO RIF

No caso do AgRg no RHC n. 124.982/RJ, a defesa argumenta que, embora o compartilhamento de informações seja lícito, o uso desses dados em procedimento criminal exigiria autorização judicial, o que, segundo a defesa, não ocorreu. Por isso, pede-se a reconsideração da decisão ou, alternativamente, o envio do caso para apreciação pelo colegiado²¹⁴.

O ministro relator, Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), absteve-se de avaliar o mérito da questão, justificando que tal análise pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) seria prematura e resultaria em dupla e indevida supressão de instância, violando os princípios do duplo grau de jurisdição e do devido processo legal. Em razão disso, o relator negou provimento ao agravo regimental, mantendo a decisão anterior.

²¹³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC n. 83.233/SP e RHC n. 83.447/SP, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Terceira Seção, julgado em 9/2/2022, DJe de 15/3/2022. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201700833385&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 28 out. 2024.

²¹⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no RHC n. 124.982/RJ, relator Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Sexta Turma, julgado em 2/8/2022, DJe de 9/8/2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=2190142&numero_registro=202000621196&data=20220809&peticao_numero=202200360413&formato=PDF. Acesso em: 28 out. 2024.

No entanto, o Ministro Rogério Schietti Cruz apresentou um voto-vista destacando um ponto essencial para a discussão: a possível ilicitude na inserção do relatório do Coaf nos autos do processo penal, considerando que, para fins penais, esse compartilhamento deveria ser acompanhado de autorização judicial.

O argumento central do recorrente, conforme exposto por Schietti, foi que o problema não reside no compartilhamento inicial do relatório entre o Coaf e o Ministério Público Federal, mas no uso desse material para fins de condenação em ação penal sem autorização judicial específica para quebra do sigilo. O Ministro Sebastião Reis, no entanto, rejeitou o agravo regimental, baseando-se no entendimento de que o Tribunal de origem não havia analisado essa tese, impedindo sua apreciação pelo STJ.

O Ministro Schietti, ao examinar o recurso, ressaltou que a questão já havia sido debatida pelo Tribunal de origem e no julgamento do habeas corpus associado ao caso, indicando que não haveria supressão de instância ao tratar do tema nesta Corte. Schietti destacou também que o entendimento sobre o compartilhamento de relatórios do Coaf com o Ministério Público, sem autorização judicial, é consolidado no STJ e STF, especialmente após a fixação da tese de repercussão geral pelo STF (Tema 990), que permite o uso dos relatórios do Coaf para fins criminais sem a necessidade de autorização judicial.

Diante dessa consolidação jurisprudencial, Schietti argumentou que não faria sentido permitir o compartilhamento de relatórios com o Ministério Público e, ao mesmo tempo, exigir uma autorização judicial adicional para seu uso em processos penais, visto que a própria finalidade do compartilhamento é a persecução penal. Por isso, Schietti acompanhou o relator na decisão de negar provimento ao agravo regimental, ainda que com fundamentos distintos.

3.6 RHC 147.707 E RCL 61.944 – CONSTITUCIONALIDADE DA REQUISIÇÃO DIRETA AO COAF PELOS ÓRGÃOS DE PERSECUÇÃO CRIMINAL

Este RHC n. 147.707/PA, de relatoria do Ministro Antonio Saldanha Palheiro, foi julgamento pela primeira vez em 15/8/2023, reconhecendo que a autoridade policial solicitou diretamente ao Coaf relatórios de inteligência financeira sem

autorização judicial, o que diverge do entendimento do STF no RE n. 1.055.941/SP, referente ao compartilhamento de dados fiscais entre a Receita e o Ministério Público em crimes tributários. Com base nisso, foi declarada a ilicitude desses relatórios²¹⁵.

O Ministro Rogério Schietti Cruz, contudo, apresentou uma visão divergente. Ele enfatizou que o caso envolve uma investigação de lavagem de dinheiro e não um crime tributário, portanto, não é necessário um procedimento fiscal prévio. Schietti ressaltou que o Coaf elabora relatórios com base em movimentações financeiras atípicas, sem o detalhamento de dados que uma quebra de sigilo fiscal proporcionaria, diferenciando-os das informações fiscais completas²¹⁶.

Schietti também mencionou que instituições podem solicitar ao Coaf informações sobre operações suspeitas através do Sistema Eletrônico de Intercâmbio (SEI), desde que haja um procedimento formal de investigação em andamento. Isso reforça a função dos relatórios do Coaf como indicativos, e não como provas definitivas. Ele recordou o precedente do HC n. 349.945/PE, no qual foi decidido que o relatório do Coaf pode servir para fundamentar um pedido de quebra de sigilo, evidenciando a diferença entre o relatório de inteligência financeira e dados protegidos por sigilo.

Com base nesses pontos, Schietti divergiu do relator, mantendo a legitimidade dos relatórios do Coaf para uso na investigação em curso e votando pela negação do recurso em habeas corpus.

Ocorre que esta decisão foi objeto da Reclamação n. 61.944/PA, e o caso foi levado à apreciação do STF. A reclamação foi proposta pelo Ministério Público do Estado do Pará contra a decisão no RHC n. 147.707 referida neste tópico, e o seu

²¹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC n. 147.707/PA, relator Ministro Antonio Saldanha Palheiro, Sexta Turma, julgado em 15/8/2023, DJe de 24/8/2023. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=203781874®istro_numero=202101529044&peticao_numero=&publicacao_data=20230824&formato=PDF, p. 6-13. Acesso em: 29 out. 2024.

²¹⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC n. 147.707/PA, relator Ministro Antonio Saldanha Palheiro, Sexta Turma, julgado em 15/8/2023, DJe de 24/8/2023. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=203781874®istro_numero=202101529044&peticao_numero=&publicacao_data=20230824&formato=PDF, p. 14-20. Acesso em: 29 out. 2024.

juízo se deu no âmbito de Agravo Regimental.

A decisão do STJ foi contestada pelo Ministério Público, que alegou afronta ao Tema 990, onde o STF já havia declarado a constitucionalidade do compartilhamento de dados tanto de forma espontânea quanto a pedido de autoridades, sem a necessidade de intervenção judicial. A Reclamação acabou sendo julgada em sede de Agravo Regimental.

O voto do Ministro relator Cristiano Zanin²¹⁷ reforça que a decisão do STF no Tema 990 considerou a importância do compartilhamento de dados de inteligência financeira no combate a crimes como lavagem de dinheiro, evasão de divisas, terrorismo e tráfico de drogas, alinhando-se às práticas internacionais, notadamente as recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)²¹⁸. Além disso, ele destacou que o COAF não é um órgão de persecução penal e, portanto, não produz provas, mas sim consolida informações que podem ser utilizadas pelas autoridades competentes.

O Ministro Zanin ressaltou que a exigência de autorização judicial para o compartilhamento de dados inviabilizaria a eficiência do COAF, além de contrariar os padrões internacionais de combate a crimes financeiros. Ele mencionou que o COAF participa do "Grupo de Egmont", composto por mais de 160 Unidades de Inteligência Financeira no mundo, cujas diretrizes permitem o compartilhamento de informações tanto espontaneamente quanto mediante solicitação.

Zanin criticou a decisão da Sexta Turma do STJ, que restringia o compartilhamento de dados solicitado por autoridades, ressaltando que essa interpretação errônea poderia gerar implicações internacionais graves para o Brasil, além de prejudicar investigações relevantes. Ele frisou que o STF, no julgamento do Tema 990, declarou que o compartilhamento de dados entre o COAF e as

²¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 61944 AgR, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, julgado em 02-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-05-2024 PUBLIC 28-05-2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777250058>, p. 10-31. Acesso em: 29 out. 2024.

²¹⁸ FATF/GAFI. Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação. Fevereiro de 2012. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/Recommendations/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em 29 out. 2024.

autoridades de persecução penal não depende de autorização judicial, seja feito espontaneamente ou mediante solicitação.

O Ministro Zanin citou diversos precedentes de outros ministros do STF que confirmaram a legalidade do compartilhamento de dados tanto espontaneamente quanto a pedido. Ele destacou os votos dos Ministros Dias Toffoli, Edson Fachin, Rosa Weber e Gilmar Mendes, que abordaram explicitamente a possibilidade de solicitação de relatórios de inteligência por órgãos de persecução penal, reiterando que o procedimento é legal.

No entanto, Zanin também enfatizou que esse compartilhamento de informações não é livre de controle. O Tema 990 exige que todo o processo seja sigiloso e formalizado, evitando abusos e garantindo que não haja trocas informais de dados entre os órgãos.

O Ministro concluiu que não havia qualquer base para o *distinguish* realizado pelo STJ no caso do Habeas Corpus 147.707/PA, afirmando que havia uma aderência estrita entre o ato reclamado e o precedente do STF. Em resposta à alegação da parte agravante de que teria havido uma *fishing expedition* (requisição genérica e abusiva de dados), Zanin declarou que não havia nos autos qualquer demonstração de abuso por parte das autoridades, e que o inquérito policial que originou a solicitação de dados estava devidamente fundamentado.

Dessa forma, o Ministro Zanin negou provimento ao agravo regimental, reafirmando a validade do entendimento firmado pelo STF no Tema 990, que permite o compartilhamento de RIF entre o COAF e as autoridades de persecução penal, sem necessidade de prévia autorização judicial, seja de forma espontânea ou mediante solicitação.

Em seu voto²¹⁹, o Ministro Flávio Dino enfatiza que o Tema 990 do Supremo Tribunal Federal já consolidou a constitucionalidade do compartilhamento de Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) da Unidade de Inteligência Financeira (UIF) e de dados fiscais da Receita Federal com órgãos de persecução penal, para

²¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 61944 AgR, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, julgado em 02-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-05-2024 PUBLIC 28-05-2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777250058>, p. 34-36. Acesso em: 29 out. 2024.

fins criminais, sem a necessidade de autorização judicial, desde que seja mantido o sigilo das informações. O Ministro argumenta que não há justificativa para distinções no caso, pois tanto o compartilhamento espontâneo quanto a solicitação por órgãos de persecução penal encontram respaldo na jurisprudência estabelecida.

Ele também refuta a presunção de que tais solicitações caracterizem uma "pescaria probatória," afirmando que essa prática só pode ser confirmada em análise específica, caso a caso. Por fim, o Ministro acompanha o Relator no entendimento de que o ato reclamado está em consonância com o precedente vinculante, rejeitando a tentativa de distinção e negando provimento ao agravo.

O ministro Luiz Fux também acompanhou o relator²²⁰, acrescentando que a prática de compartilhamento de Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) é legítima, desde que respeite o princípio de *follow the money*, permitindo o rastreamento de movimentações financeiras suspeitas. Ele destacou que a única condição para a legalidade do compartilhamento é a formalização do pedido, garantindo que não se configure um *fishing expedition*. Para tanto, o compartilhamento deve ser feito por comunicações formais, com sigilo assegurado e mecanismos efetivos para apuração de possíveis abusos. Com base nessas considerações, o ministro Fux negou provimento ao agravo regimental.

A Ministra Cármen Lúcia abordou a controvérsia sobre a legitimidade do compartilhamento de relatórios de inteligência financeira pela Unidade de Inteligência Financeira (UIF) e a Receita Federal com os órgãos de persecução penal, sem a exigência de autorização judicial prévia, mesmo quando solicitado por uma autoridade de investigação²²¹. A questão posta em julgamento era se a decisão do STF no julgamento do Tema 990 abarcava essas solicitações por autoridades persecutórias.

²²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 61944 AgR, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, julgado em 02-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-05-2024 PUBLIC 28-05-2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777250058>, p. 37-38. Acesso em: 29 out. 2024.

²²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 61944 AgR, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, julgado em 02-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-05-2024 PUBLIC 28-05-2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777250058>, p. 44-52. Acesso em: 29 out. 2024.

A Ministra entendeu que o julgamento do Tema 990 efetivamente permitiu tal compartilhamento, abrangendo tanto os envios espontâneos quanto as solicitações diretas dos órgãos de persecução penal. A Ministra destacou que essa posição foi sustentada por diversos ministros, como Alexandre de Moraes, que ressaltou a legitimidade das solicitações, desde que a UIF atue dentro de seus limites legais, semelhante ao compartilhamento espontâneo. Os Ministros Dias Toffoli, Edson Fachin, Gilmar Mendes e Rosa Weber também reforçaram essa visão em seus votos, confirmando a validade dos procedimentos desde que observadas as mesmas normas de sigilo e formalidade.

Argumentou que o Superior Tribunal de Justiça, ao afastar a aplicação do Tema 990 no caso concreto, divergiu da orientação estabelecida pelo STF. Cármen Lúcia defendeu a cassação do acórdão do STJ para que fosse proferida nova decisão em conformidade com o entendimento do STF no Tema 990. Por fim, rejeitou a alegação de que a solicitação de relatórios configuraria "pesca probatória", afirmando que não houve abuso de poder pelas autoridades policiais.

Por fim, o Ministro Alexandre de Moraes reiterou que é constitucional o compartilhamento de Relatórios de Inteligência Financeira pela Unidade de Inteligência Financeira com órgãos de persecução penal, incluindo tanto o Ministério Público quanto a polícia judiciária, sem necessidade de autorização judicial²²². Ele destacou que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 990, decidiu pela legalidade desse compartilhamento, desde que os procedimentos sejam formalmente instaurados e o sigilo das informações seja mantido, com possibilidade de controle jurisdicional posterior.

Moraes reforçou que o Tribunal de Justiça do Paraná alinhou-se a esse entendimento ao reconhecer a constitucionalidade do compartilhamento dos RIFs no âmbito penal. No entanto, ele criticou a decisão reclamada, que declarou ilícitos os RIFs, contrariando o entendimento já estabelecido pelo STF no Tema 990. Segundo esse precedente, o compartilhamento pela UIF e pela Receita Federal do Brasil deve

²²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 61944 AgR, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, julgado em 02-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-05-2024 PUBLIC 28-05-2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777250058>, p. 60-85. Acesso em: 29 out. 2024.

ocorrer formalmente, com garantias de sigilo e mecanismos de controle para apurar e corrigir desvios.

Concordando com o relator, Moraes concluiu que o STF já declarou constitucional o compartilhamento direto entre o COAF e autoridades de investigação penal, sem necessidade de autorização judicial, inclusive quando o relatório é solicitado pela autoridade persecutória. Assim, ele negou provimento ao agravo regimental.

Portanto, no mérito, o STF, por unanimidade, julgou procedente reclamação n.º 61.944, ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Pará, reconhecendo constitucional o compartilhamento de dados entre o Coaf e as autoridades de persecução penal, sem necessidade de prévia autorização judicial, também em casos em que o relatório tenha sido solicitado pela autoridade, conforme decidido no RE 1.055.941/SP.

Diante dessa decisão, foi ordenada a realização de um novo julgamento, com a devida observância dos parâmetros estabelecidos. Assim, o Ministro Antonio Saldanha Palheiro, alinhando-se ao entendimento do STF, reafirmou a legitimidade do uso dos relatórios de inteligência financeira no caso em questão. Destacou que não houve qualquer desrespeito ao entendimento firmado pela Suprema Corte e, por isso, negou provimento ao recurso em habeas corpus²²³.

²²³ BRASIL. Superior Tribunal Federal. RHC n. 147.707/PA, relator Ministro Antonio Saldanha Palheiro, Sexta Turma, julgado em 7/5/2024, DJe de 14/5/2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=244956348®istro_numero=202101529044&peticao_numero=&publicacao_data=20240514&formato=PDF. Acesso em: 29 out. 2024.

CONCLUSÃO

Desde sua promulgação, a Constituição de 1988 consagrou a inviolabilidade da privacidade e da intimidade como direitos fundamentais no artigo 5º, inciso X, resguardando, assim, o sigilo sobre dados pessoais, correspondências, comunicações telefônicas e telegráficas. Esses direitos foram inseridos no rol de cláusulas pétreas, denotando a intenção do legislador constituinte de protegê-los contra emendas que visem aboli-los. No entanto, a mesma Constituição admite, em situações excepcionalíssimas, a quebra de sigilo mediante decisão judicial devidamente fundamentada, quando pautada pelo interesse público, como em casos de investigação criminal e apuração de ilícitos. Dessa forma, a relativização do direito ao sigilo de dados surge não como uma violação aos direitos individuais, mas como uma medida de compatibilização entre a proteção da privacidade e as necessidades de segurança e de justiça.

No contexto do sigilo de dados bancários e fiscais, a legislação e o entendimento dos tribunais superiores têm evoluído no sentido de permitir o compartilhamento de dados com autoridades investigativas, desde que respeitados os limites e formalidades exigidos por lei, como a reserva de jurisdição em determinados casos e a observância de critérios e formalidades estabelecidos. Esse posicionamento encontra fundamento na Lei Complementar n. 105/2001, que regulamenta o sigilo das operações financeiras, e na Lei n. 9.613/1998, que estabelece mecanismos para o combate à lavagem de dinheiro, e estabelece a atuação do COAF – unidade de inteligência financeira que desempenha papel relevante na identificação de movimentações financeiras suspeitas. Essas legislações determinam que o sigilo bancário pode ser flexibilizado em prol da repressão a atividades ilícitas, especialmente quando há fundadas suspeitas de crimes com aspectos financeiros.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, por sua vez, tem se mostrado consistente ao afirmar que a proteção ao sigilo bancário, embora derivada do direito à intimidade, não possui caráter absoluto. O Recurso Extraordinário 1.055.941/SP, tema 990 de Repercussão Geral, amplamente abordado nessa tese, firmou entendimento de que é constitucional o compartilhamento de dados bancários entre

órgãos administrativos e de investigação, como a Receita Federal e o COAF, para fins de persecução penal, sem a necessidade de autorização judicial, desde que garantido o sigilo das informações no âmbito investigativo.

É exatamente nesse ponto de inflexão, que diz respeito à possibilidade de compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira com os órgãos de persecução criminal, independentemente de autorização judicial, que esta dissertação se aprofundou, buscando responder alguns questionamentos que motivaram o presente estudo.

A dissertação buscou abordar a complexa intersecção entre a atuação dos órgãos de investigação criminal e a proteção dos direitos fundamentais, com ênfase especial no sigilo bancário e na utilização dos Relatórios de Inteligência Financeira. Desde o início, o estudo partiu da premissa de que a preservação dos direitos e garantias constitucionais deve ser um elemento central na formulação e aplicação das normas que regem o compartilhamento de informações financeiras sensíveis, especialmente quando se trata de ferramentas como os RIFs produzidos pelo COAF.

No primeiro capítulo, a análise se concentrou na proteção ao direito fundamental ao sigilo de dados pessoais, bancários e fiscais, e na possibilidade de sua relativização pela Constituição Federal de 1988. A construção jurídica brasileira, influenciada por um contexto histórico de redemocratização e fortalecimento das garantias processuais, foi a base para explorar como a privacidade, a intimidade e a vida privada são tuteladas no ordenamento jurídico. O estudo detalhou a evolução dos conceitos de privacidade e sigilo bancário, destacando a importância desses direitos como cláusulas pétreas da Constituição, mas reconhecendo, ao mesmo tempo, que tais direitos não são absolutos.

Buscou-se fornecer uma fundamentação robusta sobre o status constitucional da privacidade, examinando as nuances conceituais entre privacidade, intimidade e vida privada, e seu reflexo na proteção ao sigilo bancário. A análise revelou que, embora a Constituição de 1988 tenha elevado o direito à privacidade a uma garantia fundamental, ela também abriu margem para a relativização desses direitos em nome de interesses públicos preponderantes, como a segurança pública e o combate à criminalidade financeira. O reconhecimento da possibilidade de limitação

da privacidade em favor do interesse público está ancorado nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, que servem como critérios orientadores para a aplicação dessas normas.

Neste contexto, o sigilo bancário foi discutido como uma manifestação específica do direito à privacidade, sendo amplamente aceito como um instrumento de proteção contra a intrusão indevida em informações financeiras pessoais. No entanto, o estudo evidenciou que a proteção ao sigilo bancário no Brasil não é absoluta. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça tem reconhecido a necessidade de flexibilização desse direito em situações excepcionais, especialmente quando há indícios robustos de práticas ilícitas, como a lavagem de dinheiro, organizações criminosas e o financiamento ao terrorismo.

Entendeu-se que, embora o sigilo bancário seja um componente essencial do direito à privacidade e deva ser respeitado como tal, ele admite exceções em casos devidamente justificados e regulamentados. A relativização do sigilo bancário deve ocorrer apenas quando for necessário e proporcional, respeitando os limites estabelecidos pela legislação e a jurisprudência, e sempre sob supervisão judicial ou em procedimentos formais que garantam a proteção dos direitos fundamentais.

Foram abordados conceitos fundamentais relativos à proteção e à relativização dos direitos fundamentais, destacando-se o princípio da proteção ao núcleo essencial desses direitos, o qual é essencial para garantir a efetiva concretização das liberdades individuais e sociais em um Estado Democrático de Direito. A análise incluiu tanto as dimensões objetivas quanto subjetivas dos direitos fundamentais, elucidando que, sob uma perspectiva objetivista, existe um núcleo essencial absoluto e inalterável, enquanto, na visão subjetivista, este núcleo pode ser relativizado, permitindo restrições em situações justificadas por conflitos com outros direitos fundamentais.

Discutiu-se também o papel das normas constitucionais que conferem maior proteção aos direitos fundamentais, como a aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias e a proibição de emendas constitucionais que visem abolir tais direitos. Este enfoque fortalece a ideia de que, embora os direitos fundamentais possam admitir restrições, tais limitações devem ser cuidadosamente

justificadas e acompanhadas por uma argumentação jurídica sólida, observando os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

A dissertação analisou, ainda, o sigilo bancário como manifestação específica do direito à privacidade. Embora historicamente o sigilo bancário tenha sido absoluto, a evolução legislativa e jurisprudencial permitiu a sua relativização em situações de interesse público, especialmente em casos de apuração de crimes financeiros e lavagem de dinheiro. A Lei Complementar n.º 105/2001 regulamentou o acesso aos dados bancários por órgãos fiscalizadores, sendo confirmada sua constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, que interpretou o compartilhamento dessas informações como uma 'transferência de sigilo', e não uma quebra, desde que observadas as formalidades legais e o controle jurisdicional posterior.

Destacou-se a relevância dos Relatórios de Inteligência Financeira, produzidos pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), no apoio às investigações criminais. O estudo demonstrou que, embora os RIFs não sejam considerados prova definitiva, eles constituem meios de obtenção de indícios, integrando o sistema de persecução penal sem que isso implique violação direta ao sigilo bancário, conforme ratificado pela jurisprudência recente do STF. A análise revelou que a utilização desses relatórios deve ser conduzida com cautela, garantindo a proteção dos direitos fundamentais e respeitando o controle jurisdicional, a fim de evitar abusos e preservar a legalidade.

O COAF e os Relatórios de Inteligência Financeira foram analisados no segundo capítulo, onde foi possível compreender a função do Conselho de Controle de Atividades Financeiras como unidade de inteligência financeira do Brasil, instituído para monitorar e regular transações financeiras suspeitas, principalmente em relação à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. O COAF limita-se à produção de inteligência financeira, não possuindo poder de investigação criminal ou de realizar medidas cautelares, como a quebra de sigilo bancário, o que é essencial para preservar direitos fundamentais, como o direito à privacidade.

Foi ressaltada a diferença entre a atividade de inteligência financeira e a investigação criminal, garantindo que o COAF se mantenha dentro de suas

atribuições de coleta e sistematização de informações, sem ultrapassar o limite que poderia comprometer a separação de funções e afetar garantias constitucionais. Também foi discutida a capacidade do COAF de requisitar informações sem necessidade de autorização judicial, com ressalvas importantes para garantir que dados cobertos por sigilo continuem protegidos.

No que diz respeito aos Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs), foi abordado que eles podem ser gerados de forma espontânea ou a pedido de autoridades competentes. O RIF espontâneo é gerado por iniciativa do COAF com base nas comunicações obrigatórias de setores financeiros, enquanto o RIF de intercâmbio é elaborado mediante solicitação formal de órgãos nacionais ou de outras Unidades de Inteligência Financeira. Em ambos os casos, o COAF se baseia em dados existentes em seu sistema, sem solicitar novas informações às entidades obrigadas.

Foi analisado também o uso do RIF como meio de obtenção de prova em processos investigativos, destacando-se que ele pode subsidiar a instauração de inquéritos ou a apresentação de denúncias, mas não é suficiente, por si só, para justificar a quebra de sigilo bancário. Tal medida deve ser complementada por outras diligências que demonstrem o esgotamento de meios menos invasivos.

Por fim, o segundo capítulo abordou a controvérsia jurídica sobre a possibilidade de compartilhamento direto de dados sigilosos, especialmente no contexto dos chamados “relatórios por encomenda”, sem autorização judicial prévia. Essa prática foi alvo de debates no Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a constitucionalidade do compartilhamento direto entre o COAF e órgãos de persecução penal, desde que respeitados os critérios de sigilo e formalidade, mantendo a distinção entre inteligência financeira e investigação criminal.

No terceiro capítulo, a análise das questões jurisprudenciais envolvendo o compartilhamento dos Relatórios de Inteligência Financeira produzidos pelo COAF, observa-se uma evolução significativa na interpretação dos tribunais superiores quanto à legitimidade desse procedimento, especialmente no que se refere ao acesso pelos órgãos de persecução penal sem necessidade de autorização judicial prévia. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário n. 1.055.941

e fixar a tese de repercussão geral no Tema 990, delineou parâmetros claros sobre a constitucionalidade desse compartilhamento, estabelecendo que ele não configura uma quebra de sigilo, mas sim uma "transferência de sigilo", desde que respeitadas as garantias de sigilo e controle jurisdicional posterior.

A decisão do STF representa um marco de conformidade com as diretrizes internacionais, especialmente as orientações do Grupo de Ação Financeira Internacional, fortalecendo a capacidade investigativa das autoridades brasileiras em crimes como lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo. Essa interpretação demonstra uma leitura pragmática e atualizada do papel da UIF, reconhecendo sua função preventiva e analítica dentro do sistema financeiro, e sua importância estratégica para a política criminal do país.

No entanto, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça apresentou resistência e conhecimento de distinções à referida tese, como evidenciado no julgamento do Recurso em Habeas Corpus n. 147.707/PA. O STJ, ao declarar ilícitos os relatórios obtidos diretamente pela Polícia Judiciária sem autorização judicial, apresentou uma abordagem mais restritiva, enfatizando a necessidade de salvaguardar as garantias constitucionais do sigilo e da privacidade dos indivíduos. Essa decisão destacou um entendimento divergente sobre o alcance e os limites do compartilhamento de dados financeiros, especialmente quando a solicitação é feita a pedido de autoridades investigativas e não de forma espontânea pela UIF.

A controvérsia foi, posteriormente, submetida ao STF por meio da Reclamação n. 61.944/PA, ocasião em que a Suprema Corte reafirmou a abrangência da tese fixada no Tema 990, esclarecendo que tanto o compartilhamento espontâneo quanto o realizado a pedido de autoridades de persecução penal são legítimos, desde que observados os mesmos requisitos de sigilo e formalidade. Esse posicionamento evidencia a busca por uniformidade e segurança jurídica, além de reforçar a confiança nas práticas adotadas pela UIF, alinhando o Brasil às melhores práticas internacionais de combate aos crimes financeiros.

O debate jurisprudencial expõe, portanto, a tensão entre a necessidade de garantir a efetividade das investigações criminais e a preservação dos direitos

fundamentais dos cidadãos. O STF, ao confirmar a constitucionalidade do procedimento e estabelecer parâmetros claros para o compartilhamento de RIFs, contribuiu para a estabilidade e previsibilidade jurídica, fortalecendo o sistema de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro. Já o STJ, ao fazer distinções em casos específicos, mostrou-se atento à necessidade de controle rigoroso do uso dessas informações, evitando abusos e protegendo garantias constitucionais.

A análise final permite concluir que, embora existam divergências pontuais entre as decisões do STF e do STJ, o entendimento majoritário aponta para a legitimidade do uso dos RIFs como instrumentos de suporte à investigação criminal, respeitando os princípios constitucionais e a necessidade de controle jurisdicional. A consolidação desse entendimento pelo STF, especialmente após a decisão na Reclamação n. 61.944/PA, reforça a importância do equilíbrio entre eficiência na persecução penal e proteção aos direitos fundamentais, estabelecendo uma linha interpretativa que deve orientar a aplicação futura desses dispositivos legais pelos tribunais e autoridades de investigação no Brasil.

Retomando os questionamentos de motivaram o estudo apresentado nesta dissertação, considera-se que a relativização dos direitos fundamentais, especialmente o sigilo bancário, encontra justificativa na necessidade de balancear a proteção dos direitos individuais com a eficácia na persecução penal de crimes graves, como a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo. Conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal, a transferência de informações financeiras entre o COAF e órgãos de persecução penal não constitui uma violação de direitos fundamentais, mas sim uma mudança na titularidade do sigilo. Assim, ainda que se reconheça a importância do sigilo bancário como direito essencial à privacidade, a sua relativização pode ser admitida em situações que envolvam o interesse público, desde que respeitados os princípios da proporcionalidade e da necessidade, e que o sigilo seja mantido pelas autoridades que recebem as informações.

O COAF, instituído como a Unidade de Inteligência Financeira do Brasil, desempenha um papel essencial na prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo. Seu principal instrumento é o Relatório de

Inteligência Financeira (RIF), que reúne informações sobre operações financeiras suspeitas comunicadas por instituições obrigadas, como bancos e outros setores sensíveis. Esses relatórios são elaborados em três etapas: coleta de dados, análise de transações e disseminação das informações aos órgãos competentes. O COAF não possui poder investigativo, mas atua como órgão de assessoramento, limitando-se a fornecer subsídios para as autoridades responsáveis pela persecução penal.

Os Relatórios de Inteligência Financeira são utilizados como meios de obtenção de provas nos procedimentos investigativos, servindo para identificar indícios de movimentações financeiras atípicas que possam sugerir a ocorrência de crimes, como a lavagem de dinheiro. Esses relatórios não têm valor de prova autônoma, mas funcionam como instrumentos que auxiliam na identificação de possíveis fontes de prova para aprofundar investigações. No entanto, sua utilização está sujeita a limitações legais, como a manutenção do sigilo dos dados e a proibição de que os relatórios sejam usados exclusivamente como fundamento para a decretação de quebras de sigilo bancário ou medidas cautelares.

A jurisprudência atual, especialmente com base no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.055.941 (Tema 990), reconhece a constitucionalidade do compartilhamento de dados financeiros entre o COAF e os órgãos de persecução penal sem a necessidade de autorização judicial prévia, desde que observadas garantias de sigilo e controle jurisdicional posterior. O Supremo Tribunal Federal entendeu que o compartilhamento direto dos RIFs não constitui quebra de sigilo, mas uma transferência entre órgãos, com a responsabilidade pelo sigilo passando ao órgão receptor.

Posteriormente, essa questão foi novamente analisada no Agravo Regimental na Reclamação nº 61.944, em que o STF reafirmou a validade do entendimento consolidado no Tema 990. Nessa decisão, o ministro relator Cristiano Zanin reiterou que o compartilhamento dos Relatórios de Inteligência Financeira entre o COAF e as autoridades de persecução penal é constitucional, dispensando a necessidade de autorização judicial prévia, seja na forma espontânea ou por solicitação direta. Contudo, a decisão destacou também que esse compartilhamento deve seguir critérios formais e garantir a manutenção do sigilo dos dados.

Assim, a jurisprudência do STJ e decisões subsequentes têm estabelecido distinções importantes, especialmente em relação ao uso de relatórios "sob encomenda". As cortes enfatizam a necessidade de cautela, critérios rigorosos e respeito aos limites legais para a disseminação dessas informações, garantindo que não haja abusos ou desvios que comprometam os direitos fundamentais dos cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa. Coimbra: Almedina, 1998.

ARAÚJO, Matheus Oliveira. A cadeia de custódia da prova e o relatório de inteligência financeira do COAF/UIF: repercussões do Recurso Extraordinário nº 1.055.941/SP no âmbito probatório. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, vol. 9, n. 3, p. 1333-1370, set./dez. 2023. <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v9i3.874>.

BADARÓ, Gustavo Henrique. BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais; comentários à Lei 9.613/1998, com alterações da Lei 12.683/2012. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

BADARÓ, Gustavo Henrique. Processo penal. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. Sigilo bancário e privacidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

BARBEITAS, André Terrigno. O sigilo bancário e a necessidade de ponderação de interesses. São Paulo: Malheiros, 2003.

BARBIÉRI, Luiz Felipe; COSTA, Fabiano. Toffoli suspende inquérito com dados do Coaf a pedido da defesa de Flávio Bolsonaro. G1. 16 de julho de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/16/toffoli-atende-flavio-bolsonaro-e-suspende-apuracoes-com-dados-do-coaf-e-do-fisco-sem-aval-judicial.ghtml>.

BARBOSA DE OLIVEIRA, Daniele. Análise do Relatório de Inteligência Financeira (RIF) e a aplicação Visual RIF no Power BI para prevenção e repressão de crimes financeiros. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, [S. l.], n. 61, p. 60–84, 2024. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/786>.

BARROSO, Luís Roberto. “Doze anos da Constituição brasileira de 1988”. In: Temas de direito constitucional. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Editora Saraiva, 1989. v. 2.

BASTOS, Celso. Estudos e pareceres de direito público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BECHARA, Fábio Ramazzini. Desafios na investigação de organizações criminosas: meios de obtenção de prova; relatório de inteligência financeira. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, v. 10, n. 2, 2016.

BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Antônio; OLIVEIRA, Diogo. Curso de Direito Constitucional. Brasília: Editora Brasília, 2022.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Tributário. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Os limites da atuação do COAF. Consultor Jurídico, 29.03.2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-29/direitodefesa-limites-atuacao-coaf>.

BRASIL. COAF. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf>.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Decreto n.º 3.724, de 10 de janeiro de 2001. Regulamenta o art. 6º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, relativamente à requisição, acesso e uso, pela Secretaria da Receita Federal, de informações referentes a operações e serviços das instituições financeiras e das entidades a elas equiparadas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3724.htm.

BRASIL. Decreto n.º 4.489, de 28 de novembro de 2002. Regulamenta o art. 5º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, no que concerne à prestação de informações à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, pelas instituições financeiras e as entidades a elas equiparadas, relativas às operações financeiras efetuadas pelos usuários de seus serviços. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4489.htm.

BRASIL. Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm.

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 3 de março de 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13974.htm.

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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 mar. 1998. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm.

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/l5172compilado.htm.

BRASIL. Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9430.htm.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no RHC n. 124.982/RJ, relator Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Sexta Turma, julgado em 2/8/2022, DJe de 9/8/2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=2190142&num_registro=202000621196&data=20220809&peticao_numero=202200360413&formato=PDF.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EDcl no AgRg no HC n. 234.857/RS, relator Ministro Jesuíno Rissato (Desembargador Convocado do Tjdft), Quinta Turma, julgado em 22/2/2022, DJe de 25/2/2022. STJ. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201200418097&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. HC n. 191.378/DF, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 15/9/2011, DJe de 5/12/2011. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=201002168871.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. HC 349.945 – PE (2016/0049887-3). Relator: Min. Rogério Schieti Cruz. Julgado em 02 de fevereiro de 2017. Publicado em 02 de fevereiro de 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RE 1951176, São Paulo, Relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 19/10/2021, divulgado em 27/10/2021 e publicado em 28/10/2021, no Diário de Justiça Eletrônico.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC n. 147.707/PA, relator Ministro Antonio Saldanha Palheiro, Sexta Turma, julgado em 15/8/2023, DJe de 24/8/2023. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=203781874®istro_numero=202101529044&peticao_numero=&publicacao_data=20230824&formato=PDF, p. 6-13.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC n. 160.646/SP, relator Ministro Jorge Mussi, Quinta Turma, julgado em 16/09/2011, DJe de 19/09/2011. Disponível em:

<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201000151383&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC n. 83.233/SP e RHC n. 83.447/SP, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Terceira Seção, julgado em 9/2/2022, DJe de 15/3/2022. Disponível em:

<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201700833385&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>, p. 8-17.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 2859, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24-02-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-225 DIVULG 20-10-2016 PUBLIC 21-10-2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11899965>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 953058 / SP. Relator(a): Gilmar Mendes. Julgado em 25/05/2016. Publicado em: 30/05/2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho638933/false>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 146290, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 11-06-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-237 DIVULG 25-09-2020 PUBLIC 28-09-2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 201.965/RJ, relator Ministro Gilmar Mendes, julgado em 30/11/2021, DJe de 28/3/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6177678>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 241252 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 24-06-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 26-06-2024 PUBLIC 27-06-2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 23466. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1764936>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 418416. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2205705>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 37686 / SC. Relator(a): Alexandre de Moraes. Julgado em 07/11/2019. Publicado em: 11/11/2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341687173&ext=.pdf>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 61944 AgR, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, julgado em 02-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n

DIVULG 27-05-2024 PUBLIC 28-05-2024. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777250058>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 0010713-69.2010.4.03.6109 SP-São Paulo 0010713 -69.2021.4.03.6109. Relator: Ministro Dias Toffoli. 01 de agosto de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho998057/false>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1296829 RG, Relator(a): MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 17-12-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-001 DIVULG 07-01-2021 PUBLIC 08-01-2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6038370>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 318136 AgR, Relator(a): CEZAR PELUSO, Segunda Turma, julgado em 12-09-2006, DJ 06-10-2006. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1958675>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 389808. Relator: Ministro André Mendonça. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2129315>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 601314. Relator: Ministro Edson Fachin. 16 de julho de 2016. Disponível em:
https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumerolIncidente=RE%20601314&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true&origem=AP.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 999148. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5058262>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.055.941 São Paulo. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754018828>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário em Mandado de Segurança nº 15.925, Guanabara, Relator Ministro Gonçalves de Oliveira, Terceira Turma, julgado em 20/05/1966 e publicado em 24/06/1966, no Diário de Justiça.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante n.º 24. Diário da Justiça, Brasília, DF, 20 jun. 2008. Disponível em:
<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula773/false>.

CANOTILHO, José Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2009, e CANOTILHO, José Gomes. Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. Item n. 3, 21ª ed., p. 404/411. São Paulo: Malheiros, 2005.

CARLOS, Luiza Fernandes. A Implementação da investigação criminal defensiva no sistema jurídico brasileiro. 2021. 83 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Sigilo bancário e o devido processo legal. Revista da AGU, Brasília, Edição Especial, 2002.

CAVALCANTI, Rita de Cássia Pires Bezerra. A análise constitucional do sigilo bancário e da privacidade nas investigações criminais diante do compartilhamento de dados financeiros e fiscais. 2023. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário brasileiro. Itens ns. 17.12 a 17.20, p. 893-907, 8ª ed. São Paulo: Forense, 2005.

COMPLOIER, Mylene. O papel da atividade de inteligência financeira na prevenção e repressão aos crimes praticados por organizações criminosas. 2019. 200 f. Tese (Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

COOLEY, Thomas McIntyre. A treatise on the law of torts. Chicago: Callaghan, 1880.

COVELLO, Sergio Carlos. O sigilo bancário. 2 ed. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2001.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 5ª edição, Salvador: Editora Juspodivm, 2011.

D'OLIVO, Maurício. O direito à intimidade na Constituição Federal. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 4, n. 15, 1996.

DONEDA, Danilo. Da privacidade à proteção de dados pessoais. 2ª ed. São Paulo: Editora RT, 2019.

DOTTI, René Ariel. A liberdade e o direito à intimidade. Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal, ano 17, nº 66, p. 125, abr./jun. 1980.

DWORKIN, Ronald. Uma questão de princípio. Trad. Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ESTELITA, Heloisa, O RE 1.055.941: um pretexto para explorar alguns limites à transmissão, distribuição, comunicação, transferência e difusão de dados pessoais pelo Coaf, Revista de Direito Público, v. 18, n. 100, p. 606–636, 2021. Disponível

em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5991>.

FATF/GAFI. Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação. Fevereiro de 2012. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/Recommendations/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf.coredownload.inline.pdf>.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Sigilo bancário. Disponível em: <https://www.terciosampaioferrazjr.com.br/publicacoes/sigilo-bancario-tercio-sampaio-ferraz-jr>.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Sigilo bancário, a Constituição Federal e a Lei Complementar n. 105/2001, de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado. In: Direito Constitucional: liberdade de fumar, privacidade, estado, direitos humanos e outros temas. Sampaio Ferraz Junior, Barueri: Editora Manole, 2007.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Sigilo de dados: O direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, nº 1/78, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Editora Saraiva, 1990, v. 1.

FREITAS, Luiz Fernando Calil de. Direitos Fundamentais: limites e restrições. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

GENENA, Samia Kamal; DA CRUZ, Tércia Maria Ferreira. O papel da inteligência no enfrentamento ao crime organizado: a experiência do estado de Santa Catarina. REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS DE SEGURANÇA PÚBLICA-REBESP, v. 6, n. 1, 2014.

GLANCY, Doroth. The invention of the right to privacy. Arizona Law Review, v.21, n.1, 1979.

GOLDSCHMIDT, James. Problemas Jurídicos y Políticos del Proceso Penal. Barcelona: Editora Bosch, 1935.

GOMES FILHO, Antônio Magalhães. A Motivação das Decisões Penais, 1ª edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

GOMES FILHO, Antônio Magalhães. Notas sobre a terminologia da prova (reflexos no processo penal brasileiro). In: YARSHEL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide de (orgs.). Estudos em Homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover. São Paulo: DPJ Editora, 2005.

GRAY, David. *The Fourth Amendment in an Age of Surveillance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

GRECO; LEITE, Alaor. Discussão do Supremo sobre caso COAF joga luz em lacuna legislativa. Folha de S. Paulo, 19.11.2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/discussao-do-supremo-sobre-caso-coaf-joga-luz-em-lacuna-legislativa.shtml>.

GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. *Comunicações Eletrônicas e dados digitais no processo penal*. Tese (Mestrado em Direito Processo Penal) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016.

HÄBERLE, Peter. *La Garantía del Contenido Essencial de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Dykinson, 2003.

LEÃO, Martha Toribio. O Supremo Tribunal Federal e a (in)coerência Interpretativa: o Caso da Quebra de Sigilo Bancário. *Revista Direito Tributário Atual*, [S. l.], n. 42, p. 329–340, 2019. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/715>.

LEONARDI, Marcel. *Tutela e Privacidade na Internet*. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

LOPES, Hécio. O sigilo bancário no direito brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, Belo Horizonte, v. 23, n. 101, p. 103-132, jan.-mar. 2023.

LOPES JR., Aury. *Direito processual penal*. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 404.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*, itens 1a 1.6, 21a ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARMESTEIN, George. *Curso de Direitos Fundamentais*. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

MONTEIRO Filho, Augusto César. *O combate à corrupção globalizada e a proteção dos direitos humanos: perspectivas do transconstitucionalismo e diálogos entre as jurisdições local, regional e global*. 2019. 182 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

MORAES, Alexandre de; ANDRADE, Vicente. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2021.

MÜLLER, Friedrich. *Teoria Estruturante do Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

NUCCI, Guilherme de Souza. Leis penais e processuais penais comentadas. 5a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

QUEIROZ, Fabiana Vieira de. Enfrentamento à Corrupção: Participação Social na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). 2019. 157 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019.

RODOTÀ, Stefano. A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje. MORAES, Maia Celina Bodin de Moraes (org). Tradução de Danilo Doneda e Luciana Cabral Doneda. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 17 Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/381/479/>. Acesso em: 28 de abril de 2024

SAMPAIO, José Adércio Leite. Direito à intimidade e à vida privada. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1998.

SANTIAGO, Denny Mendes. O Atomismo de Leucipo e Demócrito: sua possibilidade de atuação como ferramenta interpretativa acerca do núcleo essencial dos direitos fundamentais. (in) Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, n. 9. Vitória: Faculdade de Direito de Vitória, 2012.

SANCTIS, Fausto Martin de. Crime organizado e lavagem de dinheiro: destinação de bens apreendidos, delação premiada e responsabilidade social. São Paulo: Saraiva, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2018.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. Processo Tributário. Item n. 2.5.2, p. 76-86. São Paulo: Atlas, 2004.

SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 29. edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

SILVA, Virgílio Afonso da. Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA NETO, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SUXBERGER, A. H. G.; PASIANI, R. P. R. 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, 2018.

TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

TEIXEIRA, Adriano; WEHRS, Carlos; MADRUGA, Antenor. O valor processual das informações de inteligência financeira obtidas por meio do Grupo Egmont. JCC, v. 2, n. 2, p. 21-30, 2019.

WARREN, Samuel Dennis. BRANDEIS, Louis Dembitz. The Right to Privacy, Harvard Law Review, Vol. IV, n.º 5, 1890.

VALENTE, Fernanda. Advogados defendem decisão de Toffoli de limitar compartilhamento de dados. Consultor Jurídico. 17 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-17/advogados-defendem-decisao-ministro-toffoli-coaf/#:~:text=%22H%C3%A1%20que%20se%20ter%20coer%C3%Aancia>.

ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. O surgimento e o desenvolvimento do right of privacy nos Estados Unidos. Revista Brasileira de Direito Civil. Vol. 3, Jan/Março 2015.

APÊNDICE 01 - CARTA-RESPOSTA À BANCA DE QUALIFICAÇÃO

1) Considerações do Prof. Dr. Vinicius Gomes de Vasconcellos, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

a) Ter maior atenção às normas da ABNT e incluir a indicação das páginas nas notas de rodapé.

R: A dissertação foi reestruturada como é possível perceber desde o sumário e grande parte do texto foi reescrito, objetivando atender as orientações da banca. Foi realizada uma revisão geral da dissertação para atender as normas da ABNT e inclusão do número das páginas nas referências de rodapé.

b) Considerou o item 2.2, que tratava do direito comparado – UIFs de outros países – inconsistente. Sugeriu a possibilidade de retirar o tópico ou melhorar a abordagem.

R: A sugestão de retirar o tópico 2.2, que tratava das UIFs com base no direito comparado – estadunidense, alemã e inglesa – foi retirado, uma vez que tal abordagem realmente não fazia parte dos objetivos do trabalho. As demais informações que constavam no capítulo, as características da atividade de inteligência e do COAF foram inseridas no assunto do capítulo 3, que passou a ser o capítulo 2. O capítulo 2 da dissertação pretende abordar detalhadamente o COAF e as características do RIF.

c) Criticou a maneira como se deu a pesquisa jurisprudencial apresentada no capítulo 4. Considerou a necessidade de se estabelecer um critério e uma metodologia de pesquisa jurisprudencial.

R: Com a reestruturação da dissertação a pesquisa e análise jurisprudencial foi realizada no capítulo 3. Conforme os critérios de pesquisa estabelecidos, foram encontrados julgados do STF e do STJ e analisados individualmente.

d) Apresentou alguns questionamentos que poderiam fazer parte do

problema da dissertação e que deveriam ser respondidos no trabalho, como “é permitido o compartilhamento do RIF sem autorização judicial?”, “há diferença entre compartilhamento de ofício COAF para o requerimento pela autoridade?”, “tanto para o Ministério Público quanto para a Polícia Judiciária?”, “quais os limites procedimentais e garantias?”.

R: Alguns desses questionamentos – os considerados mais relevantes e abrangentes – foram incluídos na apresentação do problema, mas buscou-se tratar de todos os apontamentos sugeridos no decorrer deste trabalho. O entendimento adotado nesta tese foi o que chancelou o STF em 2024, conforme demonstrado item 3.6, de que é possível o compartilhamento do RIF sem autorização judicial, tanto para o Ministério Público quanto para a Polícia Judiciária. Foi estabelecida a diferenciação dos RIFs espontâneos e os RIFs de intercâmbio, ou a pedido, e também foi tratado das regras procedimentais para o adequado compartilhamento desses relatórios.

e) Foi sugerida uma bibliografia complementar que trata especificamente do tema abordado nesta tese.

R: A maior parte da bibliografia complementar sugerida foi acessada e considerada na conclusão deste trabalho, com exceção das obras que ainda não tinham sido publicadas (NERY, Nina. O compartilhamento de dados no sistema antilavagem de dinheiro brasileiro: reflexos no processo penal) e os trabalhos que estavam em sítios com acesso restrito (BORGES, Ademar. O relatório de inteligência financeira como meio de obtenção de prova no processo penal).

2) Considerações da Profa. Dra. Marina Michel de Macedo Martynychen, Centro Universitário UniBrasil:

a) Considerou a necessidade de identificar qual é o direito fundamental em análise, estudar a teoria dos direitos fundamentais e discutir as possibilidades de restrições.

R: O capítulo 1 foi reestruturado com o objetivo de atender as considerações

da banca. O direito fundamental em análise foi identificado como sigilo de dados bancários, que decorre dos conceitos de privacidade, intimidade, vida privada e do sigilo de dados. Tratou-se também do status constitucional do sigilo de dados bancários.

Além disso, no item 1.3, buscou-se abordar as possibilidades de relativização dos direitos fundamentais, tal como é considerado o sigilo bancário, e o princípio da proteção do núcleo essencial, trazendo as perspectivas objetivas e subjetivas da relativização e da proteção do núcleo essencial.

A possibilidade de relativização especialmente do sigilo de dados bancários foi tratada no item 1.4.

b) Considerou que a dissertação citou o tema da Modernidade e Pós-Modernidade, mas não trouxe nada sobre modernidade e pós-modernidade.

R: O tema da modernidade e da pós-modernidade foi abordado superficialmente no trabalho de qualificação no item 1.3, entretanto, considerando orientações dos demais integrantes da banca, optou-se por não tratar do assunto.

c) Mencionou a necessidade de, ao tratar dos modelos comparados de Unidades de Inteligência Financeira, aprofundar o tema com relação a UIF Inglesa, considerando principalmente a existência de paraísos fiscais decorrentes de *City of London*.

R: O assunto foi tratado inicialmente no capítulo 2, entretanto a dissertação foi reestruturada, e a análise das UIFs no direito comparado foi retirada, objetivando uma melhor abordagem da delimitação do tema. O capítulo 2 passou a tratar do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, suas atividades e as características do seu relatório.

d) Tratou da necessidade de elaborar uma análise comparativa das decisões dos Tribunais.

Esta consideração também foi acatada e foi realizada no capítulo 3. Neste capítulo foi realizada uma pesquisa jurisprudencial no STF e no STJ, com critérios e

metodologias apresentados. Com base nisso foi realizada uma análise detalhada do RE 1.055.941, dada a sua representatividade pelo tema 990 de repercussão geral, e também foram analisadas as decisões que estabeleceram distinções com relação a esse fixada pelo STF.