

Petição 6.662/2023-BCB/PGBC

Memoriais apresentados pelo Banco Central do Brasil (BC) perante o Supremo Tribunal Federal na Reclamação 61.944/PA para garantir a autoridade da decisão proferida no RE 1.055.941/SP (Tema 990 da Repercussão Geral) no Superior Tribunal de Justiça, sob a tese da constitucionalidade do compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da Unidade de Inteligência Financeira (UIF) e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional.

Ricardo Ferreira Balota

Procurador do Banco Central

Luciana Lima Rocha

Procuradora-Chefe do Banco Central

Lucas Farias Moura Maia

Subprocurador-Geral do Banco Central

Rafael Bezerra Ximenes de Vasconcelos

Procurador do Banco Central

Erasto Villa Verde de Carvalho Filho

Procurador-Geral do Banco Central, substituto

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

MEMORIAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

E DO

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS

Supremo Tribunal Federal (STF). Reclamação nº 61.944/PA. Reclamante: Ministério Público do Estado do Pará. Reclamado: Superior Tribunal de Justiça (STJ). Reclamação para garantir a autoridade da decisão proferida no RE 1.055.941/SP (Tema 990 da Repercussão Geral) pelo Superior Tribunal de Justiça. 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. Acórdão do Superior Tribunal de Justiça no RHC 147707/PA que contraria o precedente qualificado desse Supremo Tribunal Federal. Memoriais do Banco Central do Brasil.

RELATOR: MINISTRO CRISTIANO ZANIN

EMINENTE MINISTRO CRISTIANO ZANIN,

A Reclamação (Rcl) nº 61.944/PA, distribuída à relatoria de Vossa Excelência, foi aviada pelo Ministério Público do Estado Pará (MPPA) para garantir a autoridade da decisão desse excelso Supremo Tribunal Federal (STF) que, em 4 de dezembro de 2019, proveu o Recurso Extraordinário (RE) nº 1.055.941/SP, ao apreciar o Tema 990 da Repercussão Geral; decisão essa ora desafiada por julgado proferido pela 6ª Turma do egrégio Superior Tribunal de Justiça (STJ) em 15 de agosto de 2023, no julgamento do Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) nº 147.707/PA.

2. Com efeito, o Plenário do STF, na decisão afrontada, proveu o RE nº 1.055.941, do Ministério Público Federal (MPF), assentando ser “*constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF [...] com os órgãos de persecução penal para fins criminais sem prévia autorização judicial*”¹, nos “*termos do voto do Relator*”² do RE, a teor do qual “*não há dúvidas [...] quanto à possibilidade de a UIF compartilhar relatórios de inteligência (RIF por intercâmbio) por solicitação do Ministério Público, da polícia ou de outras autoridades competentes*”³ (grifos originais).

3. Já a 6ª Turma do STJ, em sentido diametralmente oposto, proveu, na decisão reclamada, o RHC nº 147.707, da parte impetrante, afirmando tese de direito pela “IMPOSSIBILIDADE” de “RELATÓRIOS SOLICITADOS PELA AUTORIDADE POLICIAL DIRETAMENTE AO COAF SEM AUTORIZAÇÃO JUDICIAL”⁴ e declarando, assim, “*a ilicitude dos relatórios de inteligência financeira solicitados diretamente pela autoridade policial ao COAF*”⁵, a Unidade de Inteligência Financeira (UIF) do Brasil, denominada Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).

4. Para chegar a esse ponto, o voto condutor da decisão reclamada, proferida por maioria de três votos⁶ contra dois⁷, esposou estas três premissas:

(i) em caso no qual “*a autoridade policial solicitou diretamente ao COAF o envio dos relatórios de inteligência financeira, sem a existência de autorização judicial*”, tem-se “*situação [...] diversa da análise pelo STF*” assentada no julgamento do RE nº 1.055.941⁸;

(ii) no julgamento do RE nº 1.055.941, o STF teria fixado os mesmos parâmetros para a atuação tanto do fisco quanto do Coaf no “*compartilhamento de provas [sic] entre o UIF (antigo COAF [sic]) e a Receita Federal do Brasil (RFB) com os órgãos de persecução penal, nos casos em que o UIF e a RFB constatarem a ocorrência de ilegalidades e comunicam os fatos aos órgãos de persecução penal com autoridades de persecução penal*”⁹ (grifo ora apostado); e

1 Ementa de julgamento do RE nº 1.055.941, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. em 4/12/2019, DJe-243, divulg. em 5/10/2020 e public. em 6/10/2020, com republicação no DJe-052, divulg. em 17/3/2021 e public. em 18/3/2021, que pode ser conferida à pág. 1 das 551 do registro de inteiro teor do julgado, disponível no sítio do STF na internet.

2 Acórdão do RE nº 1.055.941, que pode ser conferido às págs. 1-2 das 551 do registro de inteiro teor do julgado.

3 Pág. 43 do voto do Min. Dias Toffoli, relator do RE nº 1.055.941, correspondente à pág. 56 das 551 do registro de inteiro teor do julgado.

4 Ementa de julgamento do RHC nº 147.707, Rel. Min. Antonio Saldanha Palheiro, 6ª T., j. em 15/8/2023, DJe de 24/8/2023, disponível no sítio do STJ na internet.

5 *Idem*.

6 Dos Ministros do STJ Antonio Saldanha Palheiro, relator do RHC nº 147.707, e Sebastião Reis Júnior, bem como do Desembargador Jesuíno Rissato, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), convocado para atuar na 6ª Turma do STJ na forma do art. 56 do Regimento Interno da Corte (RISTJ).

7 Dos Ministros do STJ Rogerio Schiatti Cruz e Laurita Vaz.

8 Ementa de julgamento do RHC nº 147.707, item 3.

9 Ementa de julgamento do RHC nº 147.707, item 2, com grifo ora apostado.

(iii) a hipótese examinada no julgamento do RHC nº 147.707, de “*autoridade policial [que] solicitou diretamente ao COAF o envio dos relatórios de inteligência financeira, sem a existência de autorização judicial*”, seria “*similar*” à que a 3ª Seção do STJ “*analisou [...] ao julgar o RHC n. 83.233/SP, no qual o Ministério Público requisitou diretamente à Receita Federal do Brasil o envio da declaração de imposto de renda de determinadas pessoas, o que foi considerado ilícito*”¹⁰.

5. A decisão da estreita maioria da 6ª Turma do STJ desautoriza, inequivocamente, o referido acórdão do STF no RE nº 1.055.941, como se percebe com clareza da leitura dos seguintes excertos do voto do relator do acórdão reclamado:

“[...] o Supremo Tribunal Federal, ao analisar o Recurso Extraordinário n. 1.055.941/SP, decidiu pela licitude do compartilhamento de provas entre a Receita Federal e os órgãos de persecução penal para fins criminais. O acórdão foi assim ementado:

[...]

Inferre-se do julgado que é possível o compartilhamento dos relatórios de inteligência da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil com os órgãos de persecução penal, ou seja, constatadas pela UIF ou pela Receita Federal do Brasil ilegalidades nos **processos administrativos fiscais** [sic], deve ser feita a comunicação com os órgãos de persecução penal.

No presente caso, constata-se que o **órgão policial** requisitou [sic] **diretamente ao COAF** (atual UIF) [sic] relatórios de inteligência financeira **sem autorização judicial**, em uma **situação diversa da qual foi decidida pelo Supremo Tribunal Federal**. A Terceira Seção desta Corte Superior analisou **situação similar**, ao julgar o **RHC n. 83.233/SP**, no qual o **Ministério Público requisitou diretamente à Receita Federal do Brasil** o envio da **declaração de imposto de renda** de determinadas pessoas, o que foi considerado **ilícito** por esta Corte Superior.

[...]

Ante o exposto, **dou provimento ao recurso em habeas corpus para reconhecer a ilicitude dos Relatórios de Inteligência Financeira n. 42864.131.6590.8821 e 42995.131.6590.8821 do COAF.**” (voto condutor do julgamento do RHC nº 147.707 pela 6ª Turma do STJ, com grifos ora apostos).

6. O STF, afinal, ao julgar o RE nº 1.055.941, nos termos do voto do relator, secundado por todos os demais Ministros (vencido apenas o Ministro Marco Aurélio) que então compunham o Pleno da Suprema Corte, assentou:

(i) a constitucionalidade do compartilhamento de Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) do Coaf “*com os órgãos de persecução penal para fins criminais sem prévia autorização judicial*”¹¹, tanto pela modalidade denominada “*Disseminação espontânea*”¹² (ou do RIF “*de ofício*”¹³) quanto pela modalidade denominada “*Disseminação a pedido*”¹⁴ (ou do RIF “*por intercâmbio*”¹⁵, “*a pedido*”¹⁶ ou

¹⁰ Ementa de julgamento do RHC nº 147.707, itens 3 e 4.

¹¹ Ementa de julgamento do RE nº 1.055.941, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. em 4/12/2019, DJe-243, divulg. em 5/10/2020 e public. em 6/10/2020, com republicação no DJe-052, divulg. em 17/3/2021 e public. em 18/3/2021, que pode ser conferida à pág. 1 das 551 do registro de inteiro teor do julgado, disponível no sítio do STF na internet.

¹² Pág. 32 do voto do Min. Dias Toffoli, relator do RE nº 1.055.941, correspondente à pág. 45 das 551 do registro de inteiro teor do julgado.

¹³ Confirmam-se, e.g., as págs. 12-13 e 108 das 551 do registro de inteiro teor do julgamento do RE nº 1.055.941.

¹⁴ Pág. 32 do voto do Min. Dias Toffoli, relator do RE nº 1.055.941, correspondente à pág. 45 das 551 do registro de inteiro teor do julgado.

¹⁵ Confirmam-se, e.g., as págs. 56 e 317 das 551 do registro de inteiro teor do julgamento do RE nº 1.055.941.

¹⁶ Confirmam-se, e.g., as págs. 57, 206, 276 e 396-397 das 551 do registro de inteiro teor do julgamento do RE nº 1.055.941.

“por solicitação”¹⁷), destacando em relação a essa última, aliás, nos “termos do voto do Relator”¹⁸, que “não há dúvidas [...] quanto à possibilidade de a UIF compartilhar relatórios de inteligência (RIF por intercâmbio) por solicitação do Ministério Público, da polícia ou de outras autoridades competentes”¹⁹;

(ii) a inequívoca **diferenciação** de tratamento conferido à RFB e ao Coaf em relação a boa parte dos parâmetros esposados a respeito do compartilhamento, com autoridades de persecução penal, dos distintos tipos de subsídio resultantes de suas inconfundíveis atuações, tratados, a propósito, em tópicos separados dos votos condutores do RE nº 1.055.941, nada obstante a coincidência, *mutatis mutandis*, de alguns parâmetros a serem observados por ambas as instituições, e a consequente fixação das correspondentes teses de repercussão geral; e

(iii) a consequente e também inequívoca distinção entre casos – e, portanto, entre correlatos precedentes – nos quais a RFB compartilhe **provas** com autoridades de persecução penal, a exemplo de declarações de imposto de renda, e casos bem distintos nos quais o Coaf dissemine a autoridades de persecução penal RIFs, que **não constituem prova**, mas “*peças de inteligência financeira, sujeitas ao regime jurídico próprio das correspondentes atividades de inteligência*”²⁰, inconfundível com o regime processual penal de investigação ou de produção probatória em juízo, bem assim com o regime de atuação da RFB.

7. Falam por si nesse sentido – e de modo eloquente – os termos dos votos proferidos no julgamento do RE nº 1.055.941 pelo relator, Ministro Dias Toffoli (que ao cabo do julgamento acordou, tal como os demais Ministros, “*em aderir à proposta formulada pelo Ministro Alexandre de Moraes*”²¹), e o dos demais Ministros que há época integravam o Plenário do STF, assim como outras passagens de suas manifestações, ao longo do julgamento, que compõem os registros de inteiro teor do alentado *decisum* dessa Corte Suprema, disponibilizados em seu sítio na *internet*.

8. Nada obstante, ante o considerável volume desses registros de inteiro teor, que montam a 551 páginas, faz-se remissão ao anexo conjunto de alguns dos seus excertos mais emblemáticos, no que tange aos três pontos destacados no precedente parágrafo 7, à guisa de contributo que ora se oferece com o melhor propósito de facilitar sua consulta. A par disso, destaca-se dentre tais excertos anexos, no próprio corpo dos presentes memoriais, a sua seguinte pequena amostra exemplificativa:

“VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE E RELATOR):

I – INTRODUÇÃO.

[...]

Em que pese no caso concreto a celeuma versar acerca de situação na qual a Receita Federal, após procedimento administrativo e constituição do crédito tributário encaminhou ao Ministério Público Federal representação fiscal para fins penais (acompanhada de dados regularmente obtidos no curso da fiscalização), é necessário **expandir** a apreciação do compartilhamento de

17 Confirmam-se, e.g., as págs. 56-57 e 134 das 551 do registro de inteiro teor do julgamento do RE nº 1.055.941.

18 Acórdão do RE nº 1.055.941, que pode ser conferido às págs. 1-2 das 551 do registro de inteiro teor do julgado.

19 Pág. 43 do voto do Min. Dias Toffoli, relator do RE nº 1.055.941, correspondente à pág. 56 das 551 do registro de inteiro teor do julgado.

20 Pág. 41 do voto do Min. Gilmar Mendes no julgamento do RE nº 1.055.941, correspondente à pág. 396 das 551 do registro de inteiro teor do julgado.

21 Acórdão do RE nº 1.055.941, que pode ser conferido às págs. 1-2 das 551 do registro de inteiro teor do julgado.

informações para fins penais de modo a abarcar o acesso do Ministério Público e da autoridade policial aos dados protegidos pelos sigilos bancário e fiscal por **qualquer outra via**.

[...]

[...] conquanto cada órgão ou instituição pública mencionado na Lei Complementar nº 105/2001 tenha **regramento em legislações específicas**, todos eles – quando se trata de informações sigilosas – são alcançados pelas disposições da referida legislação complementar²².

[...]

[...] o compartilhamento de informações sigilosas não é um procedimento estanque, em que o encaminhamento aos órgãos de persecução penal (Ministério Público ou autoridade policial) tem sempre igual caminho. Os dados sigilosos encontram-se na posse de instituições vocacionadas para sua guarda (Receita Federal para dados fiscais; instituições financeiras e Banco Central para dados bancários etc.). Note-se que a legislação definiu, ainda, a possibilidade de trâmite dos dados de movimentações financeiras para o COAF e para a Administração Fazendária (LC nº 105/06) [os grifos deste parágrafo e dos dois acima transcritos que o precedem não constam no original e foram ora apostos para efeito de ênfase quanto ao que mais de perto interessa ao exame do objeto da Rcl nº 61.944/PA].

[...]

A Lei nº 9.613/98 também dispõe, em seu art. 15, sobre o dever do COAF de comunicar ‘às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito’.

Por isso, a Receita Federal, além de se inserir na cadeia de alimentação dos dados que embasam a apreciação da Unidade de Inteligência Financeira (UIF) – com informações cadastrais dos contribuintes e comunicações de procedimentos de investigação em curso em seu âmbito de competência –, é também destinatária de suas comunicações.

Nesse passo, sem a apreciação do compartilhamento para fins penais das informações fiscais e bancárias diretamente pela UIF, se poderia ter dúvidas sobre os limites do compartilhamento direto dos mesmos dados pela Receita Federal.

Portanto, o completo deslinde do tema carece da análise de ambas as situações de compartilhamento de dados fiscais/bancários.

Justifica-se, desse modo, que a Corte abranja, em seu exame da questão, o compartilhamento de informações pela UIF, superando-se, dessa forma, qualquer barreira processual que impeça esse amplo debate.

Aliás, minhas convicções não inovam no que tange à jurisprudência da Corte no sentido da possibilidade de exame de ponto que não tenha sido objeto do acórdão atacado no julgamento de tema de repercussão geral.

[...]

²² Cabe pontuar, nada obstante, que RFB e Coaf são alcançadas por conjuntos distintos de disposições da Lei Complementar (LC) nº 105, de 10 de janeiro de 2001, como se vê, por exemplo, do cotejo entre seu art. 2º, § 6º, e seus arts. 5º e 6º.

IV – A UNIDADE DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA (UIF).

Instituído pela Lei nº 9.613/98, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) [...] teve como finalidade [...] receber, examinar e identificar as suspeitas de lavagem de capitais [...]. Sua criação se relaciona diretamente com os **compromissos internacionais assumidos pelo Brasil** nas **convenções de Viena (1988), Palermo (2000)** e especialmente na de **Mérida** (ratificada pela **ONU em 2003**) [...] [os grifos deste parágrafo não constam no original e foram ora apostos para efeito de ênfase quanto ao que mais de perto interessa ao exame do objeto da Rcl nº 61.944/PA].

[...]

[...]. O ponto mais diretamente relacionado com a discussão posta diz respeito à disseminação do resultado do trabalho de inteligência realizado pela UIF.

A esse respeito, as notas do GAFI dispõem que

‘[a] UIF deverá ser capaz de disseminar, **espontaneamente ou a pedido** [grifo ora apostado], as informações e os resultados de suas análises para as autoridades competentes relevantes. Deveriam ser usados canais dedicados, seguros e protegidos para a disseminação.

• **Disseminação Espontânea:** A UIF deverá ser capaz de disseminar as informações e resultados de suas análises para as autoridades competentes quando houver suspeita de lavagem de dinheiro, crimes antecedentes ou financiamento do terrorismo. Com base na análise da UIF, **a disseminação das informações deverá ser seletiva e permitir que as autoridades destinatárias se concentrem em casos/informações relevantes.**

• **Disseminação a pedido:** A UIF deverá ser capaz de responder a pedidos de informações de autoridades competentes de acordo com a Recomendação 31. **Quando a UIF receber um pedido de uma autoridade competente, a decisão de conduzir a análise e/ou disseminar as informações para as autoridades solicitantes será da própria UIF** [...].

[...]

Como se observa, **o sistema de UIF adotado pelo Brasil está de acordo com os padrões internacionais.** A relação entre a UIF e o sistema financeiro deve ser tão aberta quanto tem sido, e não vejo sua forma de proceder como uma afronta à garantia constitucional do sigilo financeiro.

[...] **não há acesso a extratos bancários.** A UIF ‘recebe somente informações de operações consideradas suspeitas pelo comunicante ou realizadas em ‘dinheiro vivo’ em valores superiores aos limites fixados em atos normativos’.

[...]

V – DO INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES ENTRE A UNIDADE DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA (UIF) E AS AUTORIDADES COMPETENTES.

Como já explicitado ao longo de meu voto, a UIF funciona como uma grande base de dados que reúne todas as operações financeiras e transações que, por lei, devem ser comunicadas por diversas entidades, como, por exemplo, bancos, corretoras, seguradoras e cartórios.

[...]

[...] a UIF tem amplo espectro de fontes de informação e pode compartilhar seus RIF de forma igualmente abrangente.

O conteúdo e a forma de disseminação dos RIF, considerando as informações prestadas nestes autos pela UIF, **preservam o sigilo financeiro do indivíduo ao não incluírem extratos bancários**. Embora do RIF possa constar o detalhamento de certas movimentações e operações, ele se restringe às operações especificamente consideradas no alerta de suspeita da transação e, de toda a forma, não atinge a íntegra da movimentação financeira do cidadão (como ocorreria com a juntada de extratos bancários ou mesmo a descrição integral de todas as operações realizadas pelo cliente).

[...]

Nesse sentido, estou convicto de que os relatórios de inteligência disseminados pela UIF, repito, ‘não t[ê]m por finalidade fornecer um extrato completo de transações de um determinado cliente ou conjunto de clientes’, mas tão somente a função de “chamar a atenção para certas transações[,] contrapartes ou situações que foram consideradas atípicas ou suspeitas’ (Petição/STF nº 69.779/19 [...])

Dessa perspectiva, por entender preservada a **intangibilidade da intimidade e do sigilo de dados**, que gozam de proteção constitucional (art. 5º, incisos X e XII, da CF), **não há dúvidas, para mim, quanto a possibilidade de a UIF compartilhar relatórios de inteligência (RIF por intercâmbio) por solicitação do Ministério Público, da polícia ou de outras autoridades competentes**.

[...]

É extremamente importante enfatizar, ainda, a absoluta e intransponível impossibilidade da geração de RIF por encomenda (**fishing expedition**) contra cidadãos que não estejam sob investigação criminal de qualquer natureza ou em relação aos quais não haja alerta já emitido de ofício pela unidade de inteligência com fundamento na análise de informações contidas em sua base de dados.

[...]

É estreme de dúvidas, como já afirmei anteriormente, que a Unidade de Inteligência Financeira não é um órgão investigativo e, portanto, **sua base de dados e seus relatórios de inteligência (RIF) não constituem prova criminal**.

Em relação à UIF, esclareço que as **premissas de meu voto decorrem integralmente** das informações apresentadas pela UIF, pelo Banco Central do Brasil e pelas **Recomendações do GAFI**, razão pela qual **não inovam quanto à forma de atuação da unidade de inteligência brasileira**.

Nessa conformidade, estabeleço o seguinte **no tocante à Unidade de Inteligência Financeira** [esses primeiros grifos ao lado, neste parágrafo, bem como os do parágrafo que imediatamente lhe precede, não constam no original e foram ora apostos para efeito de ênfase quanto ao que mais de perto interessa ao exame do objeto da Rcl nº 61.944/PA]:

[...]

VI – DA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL.

[...]

VIII – TESE.

Ao aderir, **com a ressalva em parte de meu entendimento**, à compreensão da maioria, à luz das sugestões do Ministro **Alexandre de Moraes**, ficam fixadas as seguintes teses de repercussão geral:

[...]

INCIDÊNCIAS AO VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR E PRESIDENTE):

[...]

[...] a UIF é um órgão de inteligência, ela não é um órgão de fiscalização, ela não é um órgão de persecução. Ela é um órgão que recebe alertas [...].

[...]. É por isso que foi importante a observação do eminente Procurador-Geral da República de que o Ministério Público **não pode fazer requisição**; e se o faz, está errado. Ele **pode fazer pedido** de esclarecimento, mas ele **não pode determinar** ou requerer nada à UIF, porque ela tem que ter autonomia de análise das informações por si recebidas. Então **não pode o Ministério Público requisitar à UIF que ela requisite ao banco uma informação**. Por isso que a UIF trata todas essas comunicações, seja a disseminação, sejam solicitações, com a denominação ‘comunicação’. Nós fazemos comunicações, nós recebemos comunicações, porque o que o Gafi quer é a autonomia da unidade de inteligência. A **única coisa que ela faz é inteligência**. [os grifos deste parágrafo e do que imediatamente o precede não constam no original e foram ora apostos para efeito de ênfase quanto ao que mais de perto interessa ao exame do objeto da Rcl nº 61.944/PA].

[...]

ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE E RELATOR):

[...]

Diante das premissas de meu voto, eu apresento as seguintes teses:

Primeiro, **em relação à Unidade de Inteligência Financeira (UIF)**, esclareço que as **premissas de meu voto foram integralmente fundadas** nas próprias informações apresentadas pela UIF, pelo Banco Central do Brasil e pelas **recomendações do GAFI**, razão pela qual **não inovam quanto à forma de atuação da Unidade de Inteligência Financeira**. Ou seja, todas as teses que aqui trago e que estão nas premissas de meu voto quanto à UIF estão **de acordo com o que a UIF segue, com o que o Banco Central segue e com as orientações do GAFI**.

Leio:

I - É **constitucional o compartilhamento**, pela Unidade de Inteligência Financeira (UIF), dos relatórios de inteligência financeira (RIF) **com órgãos de persecução penal** para fins criminais;

II - A Unidade de Inteligência Financeira (UIF) **não é órgão de investigação penal, e sim de inteligência**, competindo-lhe receber, examinar e identificar suspeitas de atividades ilícitas e compartilhá-las com as autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis (art. 15 da Lei nº 9.613/98);

III - O conteúdo e a forma de compartilhamento dos RIF preservam o sigilo financeiro do indivíduo, pois, embora deles possam constar informações específicas sobre as movimentações e operações consideradas suspeitas, eles não fornecem um extrato completo de todas as transações de um determinado cliente ou conjunto de clientes;

IV - São lícitas as comunicações dirigidas pelas autoridades competentes à UIF que não tratem de requisição, possuindo a UIF plena autonomia e independência para analisá-las, produzir o RIF e compartilhá-lo com as autoridades competentes;

E aqui há uma diferença entre o item IV e o item V. O item IV dispõe que são lícitas as comunicações dirigidas pelas autoridades competentes à UIF. Todavia, o item seguinte – e isso tudo com base em informações fornecidas pela UIF e pelo Banco Central e com fundamento em critérios teóricos a respeito dos aspectos do combate ao crime internacional – dispõe:

V - Não é possível a geração de RIF por encomenda – os chamados internacionalmente **fishing expeditions** – contra cidadãos relativamente aos quais **não haja alerta emitido de ofício** pela unidade de inteligência **nem procedimento investigativo formal estabelecido pelas autoridades competentes**;

VI - Os RIF caracterizam-se como meio de obtenção de prova e **não constituem prova criminal**.

Isso também está de acordo com os **entendimentos internacionais**, do Banco Central e da própria UIF. Os **relatórios** são meios de obtenção de prova e **não podem ser considerados prova**.

E por último:

VII - O recebimento das comunicações, a produção e o compartilhamento dos RIF são realizados única e exclusivamente mediante sistemas eletrônicos de segurança com os certificados e registros de acesso.

Essas informações não podem ficar tramitando via e-mail, via algum sistema que não tenha controle de acesso, de recebimento e de compartilhamento.

Então, essas são as teses de meu voto relativas à UIF. Repito: todas estão de acordo com os diálogos que tivemos com a UIF, o Banco Central e o GAFI.

Em relação à Receita Federal, proponho as seguintes teses, diante do que trouxe em meu voto:

[...]

III - O Ministério Público Federal, ao receber a representação fiscal para fins penais e instaurar procedimento investigativo criminal (PIC), deve comunicar tal medida ao juízo competente, tendo em vista o compartilhamento de informações protegidas por sigilo fiscal. Então, aqui, quanto a essa informação, e só no caso da Receita, quando se abre o PIC, se comunica ao Juízo. **Não fiz essa recomendação em relação ao antigo Coaf e a atual UIF. Está bem clara a diferença das teses em relação à UIF e à Receita Federal** [os grifos deste parágrafo e dos que o precedem neste “ADITAMENTO AO VOTO” não constam no original e foram ora apostos para efeito de ênfase quanto ao que mais de perto interessa ao exame do objeto da Rcl nº 61.944/PA].

[...]

V O T O

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: [...].

[...]

VI. Unidades de Inteligência Financeira.

[...]

A Unidade de Inteligência é um grande banco de dados que recebe informações dos bancos, das seguradoras, dos cartórios de registro de imóveis, de joalherias. A Unidade de Inteligência Fiscal recebe diversas informações. Recebe e produz relatórios, cruza dados, mas não abre uma investigação contra a pessoa A, contra a pessoa B, contra a pessoa C; ela não vai devassar a vida de A, B, ou C.

[...]

A partir da **Recomendação 29 do Gafi** (Grupo de Ação Financeira), se estabelece não só no Brasil, mas **no mundo todo** que adota o sistema, a **possibilidade de as Unidades de Inteligência Financeira agirem não só espontaneamente, mas também em face de eventual pedido** de órgão fiscalizador. Há essa **dupla atuação** [os grifos deste parágrafo não constam no original e foram ora apostos para efeito de ênfase quanto ao que mais de perto interessa ao exame do objeto da Rcl nº 61.944/PA].

[...]

Tanto de ofício quanto a pedido, a UIF só pode atuar nos seus limites legais. Se um órgão pedir uma informação, ela só pode devolver a resposta nos exatos limites que poderia realizar se fosse espontaneamente. Não pode extrapolar e nem tem poderes para isso. Não estou dizendo que ocorre, apenas para fixar que a própria atuação da UIF não se altera se a atuação é a pedido ou espontaneamente na coleta de dados. Até porque é um banco de dados preexistente. Não se pode dizer: ‘UIF, investigue alguém a partir de tais dados’[.] Não. Mas: ‘UIF, o que você tem em relação a isso? [os grifos deste parágrafo e os do que o precede acima transcrito não constam no original e foram ora apostos para efeito de ênfase quanto ao que mais de perto interessa ao exame do objeto da Rcl nº 61.944/PA]’”.

9. A afronta à autoridade da decisão do STF no RE nº 1.055.941, no caso, já se estampa inequívoca no cotejo entre essa pequena amostra dos seus registros e os do julgado da 6ª Turma do STJ no RHC nº 147.707. E isso, claro, demonstra a consistência da pretensão veiculada na Rcl nº 61.944 e, quando menos, sua sobeja plausibilidade jurídica (*fumus boni iuris*), a respaldar inclusive seu provimento liminar.

10. Por seu turno, a premência do acolhimento dessa pretensão, a caracterizar sério *periculum in mora* que clama também por seu provimento liminar, revela-se nas graves implicações constitucionais e de direito internacional da afronta à decisão do STF, presente o impacto que tal afronta já tem tido sobre o fluxo de informações no sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP).

11. Com efeito, em sua interlocução institucional com atores do sistema, no exercício das competências previstas no art. 3º, II, da Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020, e no art. 14, § 2º, da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, o Coaf já tem recebido reiteradas manifestações de autoridades competentes sobre sua hesitação em solicitar diretamente à UIF do País, sem prévia intermediação

ou tutela judicial, após o advento do julgado do STJ no RHC nº 147.707, intercâmbio de inteligência financeira por meio de eventual disseminação de RIF em face de informação sobre procedimentos investigativos conduzidos por essas autoridades.

12. A compreensível hesitação dessas autoridades decorre, claro, da perspectiva de virem a ter o resultado de seus procedimentos investigativos invalidado, tal como se deu no caso objeto do RHC nº 147.707, a pretexto de que, como “a autoridade policial solicitou diretamente ao COAF o envio dos relatórios de inteligência financeira, sem a existência de autorização judicial”, isso constituiria “situação [...] diversa da análise pelo STF” assentada no julgamento do RE nº 1.055.941 e caracterizaria “a ilicitude dos relatórios de inteligência financeira solicitados diretamente pela autoridade policial ao COAF”²³.

13. Isso, por seu turno, faz com que o Coaf deixe de receber, por meio de solicitações diretas de autoridades competentes, informações sobre seus procedimentos investigativos, um dos mais críticos insumos para a produção e a disseminação de inteligência financeira, em conformidade com o gênero de “mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes” a que se refere o citado art. 14, § 2º, da Lei nº 9.613, de 1998, em linha com o correspondente regramento internacional internalizado com “caráter cogente”²⁴ no ordenamento pátrio.

14. Ademais, configura-se, aí, grave ciclo vicioso: a exigência de prévia autorização judicial, em afronta à decisão do RE nº 1.055.941, para que autoridades de investigação possam solicitar ao Coaf o compartilhamento de RIF priva o Coaf de obter, por “mecanismos [...] que viabilizem ações rápidas e eficientes”, informações sobre procedimentos que essas autoridades estejam conduzindo; e ao se privar o Coaf do recebimento de informações sobre procedimentos investigativos por vias “rápidas e eficientes”, inviabilizam-se “ações rápidas e eficientes” do próprio Coaf na produção e disseminação dos RIFs denominados “por intercâmbio” ou “por solicitação”, podendo-se até mesmo deixar de produzir muitos RIFs de qualquer maneira.

15. Afinal, além da natural demora que a exigência de prévia decisão judicial implicaria, sua anteposição comprometeria o sigilo legal das atividades de inteligência financeira, inviabilizando sua eficiência e efetividade. Isso porque procedimentos judiciais vinculam-se a regime processual de sigilo/publicidade bem distinto daquele atinente à “inteligência financeira, sujeit[a] ao regime jurídico próprio das correspondentes atividades de inteligência”²⁵, como destacado pelo Ministro Gilmar Mendes no julgamento do RE nº 1.055.941. Com efeito, os procedimentos de prévia autorização judicial para solicitar RIFs, ainda que, de início, tramitassem em sigilo (como interceptações telefônicas, e.g.), pouco depois estariam indevidamente expostos a pessoas contra quem a lei impõe sigilo em matéria de inteligência financeira, incidente em relação “a qualquer pessoa, inclusive àquela à qual se refira a informação” (art. 11, II, da Lei nº 9.613, de 1998), por ser isso “imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal). Com isso, estaria também comprometida, inevitavelmente, qualquer perspectiva de “ações [...] eficientes” e efetivas no particular, deixando de haver alertas de inteligência que pudessem subsidiar inclusive requerimentos de autoridades

23 Os trechos transcritos nesse parágrafo são da Ementa de julgamento do RHC nº 147.707 pela 6ª Turma do STJ.

24 Confirmam-se, a propósito, as págs. 60-61 e 71 do voto proferido pelo Ministro Celso de Mello ao apreciar o RE nº 1.055.941, correspondentes às págs. 488-489 e 499 das 551 que compõem o registro de inteiro teor do julgado.

25 Trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento do RE nº 1.055.941 – págs. 40-41 do voto e págs. 395-396 das 551 que compõem os registros de inteiro teor do julgamento, disponíveis no sítio do STF na internet.

policiais, e.g., em etapas iniciais de seus procedimentos, configurando-se aí o aludido ciclo vicioso em que uma exigência de prévio requerimento judicial para solicitação de RIF por autoridade de investigação acabaria por inviabilizar, ao invés de subsidiar, a efetividade de futuros requerimentos do gênero.

16. Enfim, cabe registrar que, a prevalecer a decisão da 6ª Turma do STJ, terminar-se-á por gerar uma situação de desequilíbrio no sistema de combate à lavagem de dinheiro implantado pela Lei nº 9.613, de 1998, haja vista que ela, ao prever em seu art. 15, o dever de o COAF comunicar “às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito”, admite o caminho inverso, qual seja, de a autoridade competente para a persecução penal solicitar informações detidas pelo COAF, necessárias à apuração de crimes por investigados, devendo esse órgão disponibilizá-las. Impedir esse caminho de via dupla implica a fragilização ou, mesmo, a inviabilização do objetivo proposto pela lei.

17. Além disso, por ter a decisão reclamada emanado, no caso, do egrégio STJ, prestigiada Corte Superior de uniformização jurisprudencial, o precedente firmado no RHC nº 147.707 já tem repercutido em tempo recorde, na transição do próprio mês passado, em que proferida a decisão reclamada, para o corrente mês de setembro de 2023, inclusive no entendimento esposado em decisões proferidas no âmbito de diversas Cortes do País²⁶, assim como em mídia especializada da área jurídica²⁷, com grande potencial multiplicador, portanto.

18. O quadro de insegurança jurídica que aí avulta em relação à autoridade da decisão do STF no RE nº 1.055.941 – e, portanto, no que tange à validade do regramento normativo e do padrão internacional de funcionamento do sistema de PLD/FTP – é objeto de intensa preocupação tanto do Coaf quanto do Banco Central do Brasil (BCB), e não só pelo fato de lhe ser administrativamente vinculado aquele Conselho, que é a UIF nacional, a teor do art. 2º da Lei nº 13.974, de 2020. Esse quadro de insegurança preocupa igualmente o BCB como autoridade monetária e de supervisão financeira, por seus impactos sobre o aparato institucional que visa à prevenção efetiva do uso do sistema monetário-financeiro como canal para a prática de crimes de terrorismo, lavagem de dinheiro, de proliferação de armas de destruição em massa e outros graves ilícitos.

19. Isso, afinal, é tudo que se quer evitar, a bem da estabilidade, da higidez e da eficiência do sistema financeiro, que a Constituição determina, em seu art. 192, seja “*estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade*”, o que exige ambiente de negócios saudável e sustentável, que, por seu turno, pressupõe criticamente o funcionamento de sistema financeiro sólido, íntegro e eficiente, que se alinhe, portanto, às diretivas internacionais de PLD/FTP a cuja implementação se dedicam foros como o Conselho de Segurança das Nações

26 A exemplo do julgamento do Mandado de Segurança nº 1013069-82.2021.4.01.0000 pela Corte Especial do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), em sua sessão de 31 de agosto de 2023 (certidão de julgamento anexa), de decisão proferida pela 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3), em 5 de setembro de 2023, nos autos do *Habeas Corpus* nº 5028342-42.2022.4.03.0000, ou de decisão de trancamento de inquérito proferida naquela mesma data pelo Juiz de Direito Leonardo Valente Barreiros, de Vara Especializada em Lavagem de Dinheiro do Tribunal de Justiça de São Paulo TJ-SP (TJSP), disponibilizada com tarjas pela URL <https://www.conjur.com.br/dl/decisao-coaf-inquerito-trancado.pdf>.

27 Confirmam-se, para citar só alguns exemplos, artigos como os difundidos pelo veículo Consultor Jurídico pelas URLs <https://www.conjur.com.br/2023-set-17/juiz-tranca-inquerito-compartilhamento-ilegal-relatorio-coaf>; <https://www.conjur.com.br/2023-ago-29/policia-nao-pedir-dados-financeiros-direto-coaf-stj>; <https://www.conjur.com.br/2023-set-15/leite-teixeira-gestao-poder-informacional-processo-penal>; e <https://www.conjur.com.br/2023-set-04/falta-lei-judiciario-evita-coaf-vire-repositorio-dados>.

Unidas (CSNU), o Grupo de Ação Financeira (Gafi) ou *Financial Action Task Force* (FATF) e o Comitê de Basileia para Supervisão Bancária, bem como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, notadamente por meio do seu *Financial Sector Assessment Program* (FSAP).

20. Aliás, o desalinhamento às referidas diretivas internacionais, notadamente às emanadas do CSNU e do Gafi, desafia tanto compromissos internacionais soberanamente firmados pelo Brasil, para dar efetividade, por sinal, a comandos constitucionais como os consagrados nos incisos VI a VIII do art. 4º da Carta de 1988, quanto Resoluções editadas pelo CSNU com força cogente, ao amparo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

21. Todo esse impacto, portanto, anima tanto o BCB quanto o Coaf, com a mais respeitosa vênia, pugnar até mesmo por que Vossa Excelência avalie a pertinência de, à vista de novas informações e considerações como as trazidas nestes memoriais, conceder antecipação interlocutória da tutela buscada pela Rcl nº 61.944, ou mesmo reconsiderar ou reverter sua decisão inicial de indeferimento do pedido de liminar nela veiculado, para suspender os efeitos do acórdão firmado pela 6ª Turma do STJ no RHC nº 147.107 em 15 de agosto e publicado no Diário da Justiça Eletrônico (DJe) de 24 de agosto de 2023.

Brasília (DF), 22 de setembro de 2023.

RICARDO FERREIRA BALOTA

Procurador do Banco Central
Procuradoria Especializada de Processos
Judiciais Relevantes
OAB/SP 246.432

LUCIANA LIMA ROCHA

Procuradora-Chefe do Banco Central
Procuradoria Especializada de Processos
Judiciais Relevantes (PRJUD)
OAB/DF 25.743

LUCAS FARIAS MOURA MAIA

Subprocurador-Geral do Banco Central
Câmara de Contencioso Judicial e
Dívida Ativa (CJI PG)
OAB/GO 24.625

RAFAEL BEZERRA XIMENES DE VASCONCELOS

Procurador do Banco Central
Diretor de Supervisão do Conselho de Controle
de Atividades Financeiras (Coaf)
OAB/DF nº 40.695

ERASTO VILLA-VERDE DE CARVALHO FILHO

Procurador-Geral do Banco Central, substituto
OAB/DF 9.393