

COAF, PEPs e Inteligência Financeira: fundamentos, limites, distorções e segurança jurídica

O COAF como Unidade de Inteligência Financeira: Papel Jurídico e Constitucional

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) recentemente renomeado Unidade de Inteligência Financeira (UIF) é a unidade de inteligência financeira do Brasil, responsável por receber, examinar e identificar ocorrências suspeitas de atividades ilícitas, comunicando-as às autoridades competentes para a instauração de procedimentos. Criado pela Lei n.º 9.613/1998 (Lei de Prevenção à Lavagem de Dinheiro), o COAF integra a estrutura do Poder Executivo e desempenha papel central no **sistema brasileiro de combate à lavagem de dinheiro**, atuando em conformidade com padrões internacionais. Desde a adesão do Brasil ao Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI/FATF) e a tratados como Mérida, Palermo e Nova York, tem-se seguido as recomendações de se estabelecer uma unidade de inteligência financeira nos moldes do COAF. Sua função jurídica principal é **produzir informações financeiras estratégicas** para apoiar investigações de crimes financeiros (como lavagem de dinheiro, corrupção, financiamento do terrorismo), sem, contudo, exercer poder de polícia diretamente. **Estrutura e atribuições legais:** O COAF foi originalmente vinculado ao Ministério da Fazenda e, após mudanças em 2019/2020, transferido para o Banco Central do Brasil pela Lei nº 13.974/2020. Essa transferência gerou debates institucionais: havia quem visse na ida ao Banco Central um **fortalecimento técnico** (por aproveitar a expertise da autoridade monetária) e maior autonomia operacional, enquanto outros enxergaram um **“retrocesso” no combate à corrupção**, temendo redução da eficácia do órgão que havia atuado de forma relevante em operações como a Lava Jato. Apesar das controvérsias políticas, a missão legal do COAF/UIF permaneceu: ele **recebe comunicações obrigatórias** de operações suspeitas enviadas pelas instituições financeiras e demais setores obrigados (como previsto nos arts. 10 e 11 da Lei 9.613/98) e realiza análise dessas informações. Caso identifique **indícios consistentes de ilícitos**, elabora um **Relatório de Inteligência Financeira (RIF)** e o encaminha às autoridades competentes (Ministério Público, polícia) para providências. Ademais, o COAF exerce poder regulatório e sancionador administrativo: instituições submetidas às obrigações de prevenção à lavagem que deixem de comunicar operações suspeitas ou violem normas de compliance podem sofrer sanções do COAF, nos termos do art. 12 da Lei 9.613/98, incluindo **multas elevadas e até o fechamento da instituição**. Esse papel dual – *inteligência financeira e supervisão administrativa*, posiciona o COAF como órgão central na prevenção da lavagem de dinheiro, devendo equilibrar eficiência na coleta de dados e respeito às garantias legais. **Fundamento constitucional e limites:** Do ponto de vista constitucional, as atividades do COAF/UIF tocam em direitos fundamentais, em especial o direito à **privacidade e ao sigilo de dados financeiros** (derivado da inviolabilidade da intimidade e do sigilo de comunicações, CF/88 art. 5º, X e XII). A Constituição não menciona expressamente o “sigilo bancário”, mas este é reconhecido pela jurisprudência como tutela implícita nesses dispositivos. Assim, o funcionamento do COAF exige um **delicado balanço** entre a necessidade de coletar e compartilhar informações financeiras (para proteger a ordem econômica e reprimir crimes graves) e a obrigação de **resguardar os dados dos cidadãos contra acessos indevidos**. Esse equilíbrio foi objeto de intenso

debate no Judiciário. Em 2019, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou o *Tema 990 da Repercussão Geral*, firmando tese no sentido de que **o compartilhamento de relatórios de inteligência financeira com órgãos de persecução penal, sem prévia autorização judicial, é constitucional**, desde que realizado *de forma espontânea pela UIF*, dentro de suas atribuições legais, com garantia de sigilo e sob controle jurisdicional posterior. Em outras palavras, o STF reconheceu que quando o COAF (UIF) encaminha, por iniciativa própria, RIFs contendo informações *sintéticas* sobre operações suspeitas (oriundas das comunicações obrigatórias previstas em lei), isso **não configura quebra de sigilo bancário ilícita**, dispensando autorização judicial prévia. Porém, ressaltou-se que **a intimidade financeira continua protegida**: o acesso a dados bancários *detalhados* ou a documentos subjacentes (extratos completos, por exemplo) **exige ordem judicial**, de modo a preservar a reserva de jurisdição para medidas invasivas. O STF condicionou essa troca de informações a procedimentos formais e controláveis, impondo que seja mantido o sigilo dos dados compartilhados e haja mecanismos de auditoria para prevenir abusos. Em síntese, **constitucionalmente** o COAF é visto como um **órgão administrativo de inteligência** cuja atuação típica receber e repassar dados financeiros suspeitos foi considerada legítima e essencial no combate ao crime organizado, desde que observados os **limites legais e constitucionais de sigilo e devido processo**. Sua natureza não é a de órgão de persecução penal, mas sim de *inteligência financeira estratégica*, colaborando com as autoridades policiais e judiciárias. Essa posição intermediária, porém, gera desafios: como veremos, definir a **natureza jurídica dos relatórios que produz (RIFs)** e os contornos do intercâmbio de informações com investigadores é crucial para evitar excessos e salvaguardar direitos.

Pessoas Expostas Politicamente (PEPs): Regulação, Compliance e Controvérsias As **Pessoas Expostas Politicamente (PEPs)** no Brasil também chamadas de **Pessoas Politicamente Expostas**, são indivíduos que ocupam ou ocuparam cargos públicos relevantes, bem como seus familiares próximos e pessoas de seu círculo estreito de relacionamento. Exemplos típicos de PEP incluem: chefes de Estado e de governo, ministros de Estado, parlamentares, magistrados, membros do Ministério Público, altos executivos de estatais, comandantes militares de alto escalão e dirigentes de partidos políticos. Por reflexo das recomendações internacionais (FATF/GAFI) e visando prevenir a corrupção e a lavagem de dinheiro, a legislação e a regulação brasileira impõem **tratamento diferenciado** a clientes enquadrados como PEPs. Em especial, presume-se que **PEPs apresentam risco maior** de envolvimento em atos de corrupção ou outros ilícitos financeiros em razão do acesso a poder e recursos públicos. Assim, instituições financeiras e outros setores obrigados devem implementar procedimentos reforçados de **compliance** para monitorar e mitigar os riscos associados a PEPs.

Regulação doméstica: Desde 2017, o COAF passou a detalhar critérios e obrigações referentes a PEPs por meio de resoluções específicas (a Resolução COAF n.º 29/2017, vigente de 2018 a 2021, depois substituída pela Resolução n.º 40/2021). A norma atual (Res. 40/2021) manteve a essência: definiu de forma abrangente quem é considerado PEP (incluindo *nacionais e estrangeiros* em posições relevantes) e equiparou a PEP seus **familiares diretos** (até segundo grau, cônjuge, companheiro, enteados) e **colaboradores próximos**, além de pessoas jurídicas nas quais PEPs detenham participação societária significativa. A condição de PEP estende-se por determinado período após o desligamento do cargo público no Brasil, por *cinco anos* contados desde que a pessoa deixa a posição relevante. O fundamento disso é que, mesmo após sair do cargo, a pessoa ainda pode conservar influência ou acesso privilegiado, justificando atenção continuada.

Obrigações de compliance quanto a PEPs: As instituições

financeiras e demais sujeitos regulados devem adotar **diligência reforçada** em relação a clientes PEP, conforme previsto na lei e nas resoluções do COAF. Em termos práticos, as principais medidas de *compliance* para lidar com PEPs incluem:

- **Identificação e classificação do cliente como PEP:** implementar mecanismos de identificação do status de PEP na abertura de contas ou contratação de serviços, consultando bases de dados oficiais disponibilizadas pelo governo (por exemplo, listas públicas de PEPs) e fontes abertas confiáveis. Deve-se manter o cadastro do cliente atualizado com essa informação sensível.
- **Autorização da alta administração:** obter aprovação prévia de nível sênior (sócio-administrador, diretoria ou conselho) para iniciar ou manter relacionamento de negócio com uma PEP. Essa exigência visa garantir que a instituição esteja ciente e concorde em gerir os riscos inerentes.
- **Verificação da origem dos recursos:** realizar diligência adicional para determinar a **origem lícita** dos fundos movimentados pelo cliente PEP. Operações de grande vulto ou incompatíveis com o patrimônio conhecido do PEP demandam escrutínio redobrado sobre a proveniência do dinheiro (salários, negócios privados, etc.), a fim de detectar possíveis valores de corrupção ou outros crimes.
- **Monitoramento contínuo reforçado:** conduzir um acompanhamento mais frequente e minucioso das operações e do perfil transacional do PEP durante toda a relação de negócio. Isso envolve estabelecer parâmetros de alerta específicos, revisões periódicas de contas e avaliação se as movimentações são consistentes com a atividade declarada e renda do cliente.
- **Comunicação de operações suspeitas envolvendo PEP:** caso identifiquem operações atípicas ou suspeitas ligadas a PEPs, as instituições devem **comunicar imediatamente ao COAF** mediante os Relatórios de Operações Suspeitas (ROS/COS), conforme as regras da Lei 9.613/98 e regulamentações. A condição de PEP por si só não implica ilicitude, mas é um fator de risco que, combinado a outros indícios (valores elevados, países de risco, etc.), aumenta a probabilidade de obrigatoriedade de comunicação.

O descumprimento dessas obrigações sujeita as instituições às **sanções administrativas** do regime antilavagem. Conforme já destacado, a lei prevê multas que podem chegar a **R\$ 20 milhões** por infrações graves, além de penalidades como suspensão ou cassação de autorizações de funcionamento. Tais consequências severas exercem forte pressão sobre os bancos e entidades reguladas para adotarem uma postura extremamente cautelosa e rigorosa no trato com clientes PEP, um fator que se relaciona com o fenômeno do *overcompliance*, analisado adiante. **Riscos e controvérsias jurídicas envolvendo PEPs:** A própria conceituação ampla de PEP e as medidas estritas de compliance geram **debates quanto a seus efeitos práticos e jurídicos**. De um lado, reconhece-se ser imprescindível um escrutínio maior sobre agentes politicamente expostos para prevenir a corrupção sistêmica diversas investigações de alto nível (no Brasil, p.ex., os escândalos políticos recentes) revelaram esquemas de lavagem envolvendo parentes e interpostas pessoas de autoridades, o que justifica incluir *familiares e estreitos colaboradores* no radar de risco. Por outro lado, **surge a preocupação de que o simples status de PEP possa acarretar uma “condenação por antecipação” no mercado financeiro**. Na prática, relatos indicam que muitas instituições adotam uma

postura de extrema aversão a risco: **clientes identificados como PEPs, ou mesmo pessoas associadas a eles, enfrentam recusas de abertura de contas, encerramento súbito de relações bancárias e outras restrições**, mesmo sem histórico concreto de ilícitos. O professor Pierpaolo Bottini observa que, ante a falta de critérios claros sobre risco, integram esse rol de “altíssimo risco” não apenas os efetivamente investigados, mas *peçoas mencionadas em notícias (ainda que não formalmente acusadas), indivíduos já absolvidos de investigações passadas, ou que já cumpriram pena e até quem possua vínculos com figuras politicamente expostas*. Em outras palavras, a mera condição de ser parente de um político conhecido ou ter o sobrenome citado em escândalos pode levar um cidadão a ser **ostracizado pelas instituições financeiras**, sem que ele próprio tenha cometido qualquer irregularidade. Essa realidade levanta **controvérsias jurídicas e éticas**. Do ponto de vista do direito fundamental à igualdade e à presunção de inocência, **ser tratado como cliente “indesejável” apenas por associação política ou familiar** pode ser considerado discriminatório e violador de garantias. Há também quem argumente que impedir indefinidamente alguém de acessar serviços bancários por ter sido acusado (mas não condenado) ou após já ter cumprido condenação assemelha-se a lhe impor uma *pena extraoficial perpétua*, o que colide com princípios constitucionais como a individualização da pena e a vedação de penas de caráter eterno. Até familiares de ex-investigados acabam por sofrer restrições unicamente “em razão de um sobrenome” envolvido em casos pretéritos, o que **extrapola a responsabilidade pessoal** e fere o senso de justiça básica. Do ponto de vista **institucional**, outro dilema é calibrar o nível de zelo com a efetividade do sistema: se todos os PEPs e pessoas relacionadas forem automaticamente tratados como suspeitos, as instituições podem acabar sobrecarregando o COAF com um número excessivo de comunicações (simplesmente pela presença de um PEP) sem análise qualitativa. Isso **dilui o foco** das autoridades em verdadeiras operações ilícitas e gera ruídos no sistema de prevenção. Em resposta a essas controvérsias, alguns reguladores têm enfatizado a necessidade de uma abordagem *baseada em risco efetivo*, evitando tanto omissões quanto excessos. Ainda assim, permanece latente a tensão entre **proteção da integridade do sistema financeiro** e **proteção dos direitos individuais dos agentes expostos politicamente**, tensionando os operadores do direito e compliance na busca pelo ponto de equilíbrio. **Overcompliance e De-risking: Excesso de Controle e Distorções Práticas** No esforço de prevenir a lavagem de dinheiro e cumprir rigorosamente as normas, muitas instituições financeiras passaram a adotar controles que **excedem os requisitos regulatórios mínimos** fenômeno conhecido como *overcompliance*. Em paralelo, difunde-se a prática do *de-risking*, em que instituições simplesmente **encerram ou restringem relações de negócio com clientes considerados de alto risco**, ao invés de gerenciar tais riscos. Esses dois fenômenos estão interligados e têm gerado **distorções significativas** no mercado, bem como preocupações quanto a violações de garantias fundamentais. **Conceito de overcompliance:** Em termos gerais, *overcompliance* significa **o excesso de zelo** no cumprimento de normas de compliance, indo além do que a lei ou regulações estritamente exigem. No contexto de prevenção à lavagem de dinheiro, isso se manifesta, por exemplo, em critérios internos extremamente rígidos para aceitação de clientes, monitoramentos muito além do razoável e comunicações de operações suspeitas em volume exagerado (inclusive de situações ambíguas ou de menor relevância) por parte das instituições. Conforme estudo doutrinário, tais medidas excessivas podem **afetar negativamente a eficácia das instituições na detecção de atividades ilícitas**, ao introduzir ruídos e custos desnecessários. Ou seja, o

“tiro sai pela culatra”: a instituição gasta mais recursos com compliance do que o necessário, mas nem por isso aumenta na mesma proporção sua capacidade de identificar verdadeiras operações de lavagem ao contrário, pode até reduzi-la, como veremos. **Excessos e seus impactos práticos:** A consequência mais visível do overcompliance é o *de-risking*, definido pelo GAFI como o **fenômeno de instituições financeiras se retirarem de relações com certas categorias de clientes para evitar riscos**, ao invés de administrá-los adequadamente. Por medo de sanções regulatórias ou danos reputacionais, bancos preferem **não ter certos clientes** do que correr qualquer risco associado a eles. Assim, clientes tidos como “problemáticos”, que incluem **PEPs, empresas de setores sensíveis (casas de câmbio, criptomoedas, jogos), pessoas mencionadas em esquemas criminosos, mesmo sem condenação, etc.**, podem ser coletivamente excluídos do sistema financeiro formal. Bottini ilustra que esse medo institucional produziu *uma verdadeira exclusão financeira* de inúmeros indivíduos: suas contas bancárias são unilateralmente encerradas, seu acesso a empréstimos e serviços é negado, suas empresas deixam de ser contratadas e seus negócios definham. Em casos extremos, até familiares e sócios de pessoas com passado controverso enfrentam o mesmo bloqueio, gerando uma **“culpa por associação” econômica**. Tais efeitos colaterais colidem frontalmente com preceitos jurídicos – v.g., é incompatível com o Estado de Direito que pessoas sejam punidas economicamente sem processo ou que parentes sofram restrições por delitos de outrem. Paradoxalmente, **esse zelo exagerado não significa maior efetividade contra a lavagem de dinheiro** ao contrário, pode enfraquecer o sistema de prevenção. Duas distorções importantes são apontadas pela doutrina e órgãos internacionais:

- **Informações demais, inteligência de menos:** O overcompliance leva instituições a reportarem ao COAF **centenas de milhares de operações** por mero desencargo, muitas vezes sem análise criteriosa, apenas para afastar qualquer risco de omissão. Esse **excesso de comunicações** acaba sendo **prejudicial à atividade de inteligência**, pois mistura uma enorme quantidade de dados irrelevantes com alguns poucos realmente indicativos de lavagem, “encobrendo as últimas com os primeiros”. Dados oficiais ilustram essa preocupação: em 2018, o então COAF recebeu cerca de *3,1 milhões* de comunicações de operações suspeitas (a maioria referentes a transações em espécie automaticamente reportadas), das quais apenas ~7,3 mil resultaram em RIFs encaminhados às autoridades. Ou seja, menos de 0,25% das comunicações geraram inteligência acionável. Se as instituições enviarem sinais de alerta em demasia muitos dos quais de importância marginal, cria-se um **“mar de dados inúteis” que sobrecarrega os analistas e dificulta a fiscalização eficiente**. Os reguladores ficam **“afogados” em informações pouco pertinentes**, perdendo capacidade de detectar padrões realmente suspeitos. Em suma, o *over-reporting* pode tornar o sistema **ineficaz**, exatamente o oposto do pretendido.
- **Desbancarização e sombra financeira:** O *de-risking*, ao excluir clientes do sistema formal, pode provocar um efeito sistêmico indesejado de **“desbancarização”** de segmentos inteiros e a migração de operações para canais informais ou menos monitorados. O GAFI alertou em relatório de 2017 sobre as consequências não intencionais de uma aplicação *excessivamente zelosa* de suas recomendações. O órgão constatou que a retração indiscriminada de serviços (“exagero do *de-risking*”) atinge, por exemplo, ONGs, pequenas remessas

internacionais, comerciantes de alto risco e PEPs, levando-os a buscar meios alternativos para movimentar recursos. Isso **enfraquece a transparência do sistema financeiro global**, quando pessoas não conseguem ter conta em banco, recorrem a cash informal, *hawalas*, laranjas ou criptomoedas não reguladas, ambientes em que o controle antilavagem é muito mais difícil. Assim, paradoxalmente, **o exagero no compliance pode facilitar exatamente o que se queria evitar**, ao empurrar atividades legítimas e ilegítimas para fora do alcance regulatório.

Esses problemas não passaram despercebidos. O próprio GAFI, ao reconhecer essas distorções, tem instado os países e instituições a calibrar melhor suas políticas. Recomenda-se **evitar normas excessivamente complexas ou ambíguas**, que geram insegurança jurídica e levam empresas a adotar a postura defensiva de “*comunicar tudo*” e “*rejeitar todos de risco*”. Ao contrário, devem-se **clarificar critérios** e incentivar abordagens proporcionais baseadas em risco real, de forma que *compliance* seja aliado, e não antagonista, da eficiência. No Brasil, essas discussões ganham relevância à medida que se acumulam exemplos de excessos. Há casos de **clientes buscando o Judiciário para reabrir contas** ou reverter encerramentos arbitrários, bem como reclamações de empresários e políticos não investigados que se veem impedidos de operar. O desafio colocado para juristas e reguladores é estabelecer limites jurídicos objetivos: *até onde vai o legítimo dever de prevenção e onde começa o abuso contra garantias fundamentais*? Alguns parâmetros começam a se desenhar, como veremos a seguir, especialmente no tocante ao uso dos relatórios financeiros e a necessidade de controle judicial em certas situações.

Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs): Natureza Jurídica, Valor Probatório e Limites de Utilização Uma das peças centrais de todo o sistema de inteligência financeira é o **Relatório de Inteligência Financeira (RIF)**. Trata-se do documento **elaborado pelo COAF/UIF** a partir da análise das comunicações de operações suspeitas recebidas. Em essência, o RIF sintetiza informações sobre operações financeiras atípicas ou suspeitas, *correlacionando dados e identificando possíveis indícios de ilícitos*. Por exemplo, um RIF pode indicar que certo cliente movimentou quantias incompatíveis com sua renda declarada, ou que determinada empresa realizou transações padrão “smurfing” para ocultar valores, etc. **Importa destacar a natureza do RIF: ele é produto de atividade de inteligência, não uma prova constituída nos moldes forenses tradicionais**. Conforme a Lei 9.613/1998, artigos 10 a 15, as instituições obrigadas devem comunicar operações suspeitas ao COAF, o qual analisa esses dados e produz relatórios para os fins previstos. **O art. 14 da Lei 9.613** prevê o *dever de sigilo* em relação aos RIFs, eles não podem ser divulgados livremente, dada a natureza sensível das informações. Já **o art. 15** autoriza o COAF a *compartilhar seus relatórios com autoridades competentes*, incluídas aí as autoridades de persecução penal, “**mediante requisição**” (tema muito controverso) ou por iniciativa própria, nos termos definidos em regulamento. Esses dispositivos **viabilizam o trânsito lícito de informações entre a esfera administrativa (inteligência) e a investigação criminal**, sempre resguardando o devido processo legal e os direitos dos investigados. **Função informativa vs. valor probatório**: No processo penal, discute-se se o RIF constitui prova em si ou apenas um *elemento informativo preliminar*. Predomina o entendimento (tanto na doutrina quanto nos tribunais superiores) de que **o RIF tem natureza de informe de inteligência, não equivalendo por si só a prova judicial**. Em regra, ele serve para **justificar a abertura de investigações**, embasar representações por medidas cautelares (como quebras de sigilo bancário/fiscal autorizadas por juiz) ou

orientar linhas de apuração. Por exemplo, as informações do RIF podem levar a polícia ou o MP a pedir judicialmente a quebra do sigilo bancário de certas contas, cuja resultante (extratos oficiais) sim será uma prova documental utilizada no processo. Se um RIF é incorporado aos autos de um processo penal, ele funciona como *documentação acessória*, cuja confiabilidade e relevância precisam ser confirmadas por outros meios de prova e submetidas ao contraditório em juízo, sendo considerado elemento de informação. Não por acaso, os tribunais superiores enfatizam que **nenhuma condenação pode se basear exclusivamente em dados de inteligência financeira**: é indispensável que haja outras provas produzidas na fase investigativa e na instrução (testemunhos, documentos obtidos legalmente, perícias etc.) para sustentar um decreto condenatório. Em suma, o RIF **não substitui a prova penal**; ele *inicia ou alimenta a investigação*, mas os fatos ali indicados precisam ser comprovados por vias formais antes de gerarem uma responsabilização criminal. Do ponto de vista das garantias processuais, isso se coaduna com o princípio do **contraditório e ampla defesa**. O investigado tem direito de conhecer o conteúdo do RIF que levou à investigação contra si e de contestar eventuais equívocos ou abusos. Por exemplo, se um RIF interpretou erroneamente uma operação lícita como suspeita, a defesa pode demonstrar isso no curso do processo. Além disso, ao final, **caberá ao julgador avaliar criticamente** as informações oriundas de inteligência, ponderando seu peso probatório à luz do conjunto das evidências. É comum que RIFs contenham *análises e inferências* (p.ex. “indício de fraude fiscal” baseado em certo padrão), as quais **não vinculam o juiz**, que deve formar convicção apenas com base nas provas legalmente produzidas. **Limites constitucionais de utilização do RIF**: Como mencionado, a Constituição protege fortemente a privacidade de dados financeiros. Assim, houve importantes debates jurídicos sobre *até que ponto as informações financeiras podem ser acessadas e compartilhadas sem ordem judicial*. A distinção traçada hoje é a seguinte: **dados globais ou sinais de alerta** provenientes das comunicações obrigatórias (*outputs* do COAF) podem ser compartilhados *diretamente com as autoridades*, pois decorrem de obrigações legais das instituições financeiras e de análise estatal administrativa, isso **não é equiparado a devassa de sigilo bancário**, mas sim a uma espécie de *comunicação de suspeita* já prevista em lei. Por outro lado, o **acesso a dados bancários individualizados e completos (detalhes de extratos, saldos, cópias de documentos bancários) exige autorização judicial**, em respeito à cláusula de reserva de jurisdição. Ou seja, o MP ou a polícia não podem, por conta própria, obter do COAF ou diretamente dos bancos todos os dados de uma conta sem passar pelo crivo de um juiz, isso configuraria quebra de sigilo bancário. O *papel do RIF*, portanto, é servir de **ferramenta de filtragem**: ele indica ao Estado onde podem estar os indícios, mas para aprofundar e converter isso em prova, deve-se acionar os meios legais (inquérito formal, pedidos judiciais de quebra de sigilo, buscas e apreensões etc.). Essa interpretação foi consolidada pelo **Supremo Tribunal Federal** no referido julgamento do Tema 990. Nele, o STF assentou expressamente que o *compartilhamento pela UIF (COAF) de informações resumidas de inteligência financeira com o MP e a polícia, para fins criminais, sem prévia autorização judicial, não viola a Constituição*, desde que ocorra **de forma sigilosa, oficial e controlada**. O STF adicionou que tal intercâmbio deve dar-se por **meios formais** (com registro da comunicação e identificação dos destinatários) e que os dados sigilosos, uma vez em procedimento investigativo, ficam sujeitos ao controle do Judiciário, que poderá examinar sua legalidade e adequação. **Importante**: a decisão do STF enfatizou o compartilhamento *espontâneo*, isto é, a UIF enviando relatórios por iniciativa própria ou em resposta genérica a convênios de cooperação. Mas **não deliberou expressamente**

sobre a possibilidade de requisição ativa de RIFs pelo Ministério Público ou polícia (a chamada *via contrária*). Essa lacuna deu margem a interpretações diversas, levando a uma evolução jurisprudencial posterior. **Jurisprudência do STF e STJ sobre requisição de dados financeiros:** Diante da omissão do STF quanto à *solicitação direta* de RIFs, alguns entendiam que o MP poderia sim requisitá-los ao COAF para investigar alguém, enquanto outros viam necessidade de ordem judicial nesse caso. Em 2024, a 1ª Turma do STF chegou a validar, por unanimidade, uma decisão monocrática que permitira o envio de dados do COAF diretamente à polícia, sem autorização judicial, interpretando o Tema 990 de forma ampla. Entretanto, quase simultaneamente, a 2ª Turma do STF adotou entendimento oposto em relação a dados fiscais da Receita: impediu o MP de requisitar diretamente informações fiscais sigilosas sem ordem judicial, com o relator ministro Edson Fachin ressaltando que o Tema 990 *não* autorizaria pedidos ativos, apenas o compartilhamento espontâneo pelo órgão fiscal. No **Superior Tribunal de Justiça (STJ)**, as turmas penais também divergiam. A 5ª Turma havia decidido que seria legítima a requisição de informações ao COAF pelo MP, desde que já houvesse investigação formal instaurada, ao passo que a 6ª Turma entendeu, em outro caso, ser **ilegal a requisição direta de RIFs pelo MP ou polícia sem prévia autorização judicial**. Para unificar a posição, a 3ª Seção do STJ (órgão que congrega ambas as turmas) apreciou a controvérsia em maio de 2025. O colegiado fixou tese vinculante de que: **“A solicitação direta de relatório de inteligência financeira pelo Ministério Público, ao Coaf, sem autorização judicial é inviável. O Tema 990 do STF não autoriza requisição direta de dados financeiros por órgão de persecução penal sem autorização judicial.”** Em outras palavras, o STJ determinou que **MP e polícia não podem pedir que o COAF produza ou forneça RIFs específicos de pessoas, salvo com aval prévio de um magistrado**. A seção ressaltou que há diferença entre o COAF compartilhar *de ofício* uma suspeita identificada (situação permitida e constitucional, segundo o STF) e o *órgão de investigação requisitar proativamente* dados financeiros sigilosos (situação que, não abrangida explicitamente pelo STF, foi considerada sujeita à reserva de jurisdição pelo STJ). Esse entendimento do STJ vigorará até que o próprio STF, em sede de eventual nova análise, consolide a questão de forma definitiva. **Implicações práticas:** Assim, o uso dos RIFs enfrenta **limites jurídicos bem delineados**: (a) *podem* ser utilizados para instaurar e orientar investigações, sem que isso constitua prova ilícita, pois derivam de um dever legal de comunicação e de análise administrativa prévia; (b) *não podem*, contudo, ser obtidos sob encomenda direta dos investigadores sem controle judicial hoje, exige-se que qualquer aprofundamento investigativo subsequente (como a obtenção de extratos detalhados) seja cancelado por um juiz, garantindo-se assim o respeito à privacidade e à legalidade. Do ponto de vista probatório, os RIFs têm servido com frequência como **ponto de partida** de grandes operações contra lavagem e corrupção: por exemplo, vários casos da operação Lava Jato e investigações de “rachadinhas” em assembleias legislativas tiveram origem em comunicações financeiras que se transmutaram em RIFs. Contudo, houve também grandes discussões judiciais sobre a extensão do uso desses relatórios. Em 2019, uma decisão liminar do presidente do STF chegou a suspender centenas de investigações em todo o país que utilizavam dados do COAF sem ordem judicial, gerando clamor público. Posteriormente, o julgamento do STF pacificou em parte a matéria (permitindo retomada das investigações com base nos RIFs, dentro dos parâmetros fixados). Ainda assim, as cautelas persistem: os tribunais têm anulado provas derivadas de RIF quando obtidas fora dos trilhos legais, por exemplo, no caso julgado pelo STJ em 2025, os RIFs obtidos por requisição policial sem autorização foram invalidados e retirados do processo, embora a

ação penal tenha seguido com outras provas independentes. Em suma, os **Relatórios de Inteligência Financeira** consolidaram-se como instrumento valioso no combate à lavagem de dinheiro, mas **não são um “cheque em branco” investigativo**. Seu uso deve respeitar as fronteiras constitucionais: servir de **elemento informativo inicial**, lícito e constitucional quando manejado nos termos da lei, e depois ceder lugar à colheita de provas formais sob crivo judicial. Assim se busca conciliar a **efetividade da persecução penal** (que se beneficia imensamente do trabalho analítico do COAF) com a **segurança jurídica e os direitos fundamentais** (que exigem que nenhuma intrusão na vida financeira do cidadão ocorra sem base legal e supervisão do Judiciário).

Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) e a Insegurança Jurídica em Investigações Penais

Introdução

Os **Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs)**, produzidos pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF, atualmente Unidade de Inteligência Financeira – UIF), surgem como instrumentos fundamentais no combate à lavagem de dinheiro e delitos financeiros. Previstos na Lei de Lavagem de Capitais (Lei nº 9.613/98), esses relatórios resultam da análise de comunicações de operações financeiras atípicas ou suspeitas, obrigatoriamente reportadas por instituições como bancos, corretoras, cartórios, entre outras. Quando o COAF identifica indícios de crimes nessas movimentações, a lei autoriza que **os RIFs sejam compartilhados de forma espontânea com as autoridades de persecução penal**, tais como o Ministério Público e a polícia. Esse compartilhamento espontâneo, **sem prévia ordem judicial**, foi reconhecido como legítimo pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Tema 990 de repercussão geral, consolidando o entendimento de que tal prática *não viola*, por si só, o sigilo bancário ou fiscal, por estar amparada na legislação vigente. No entanto, a utilização dos RIFs em investigações penais tem gerado **intensa controvérsia jurídica**. Questiona-se sobretudo a **(in)licitude de requisições ativas de RIFs** – isto é, quando autoridades solicitam diretamente ao COAF relatórios sobre pessoas investigadas, sem autorização do Judiciário. A falta de regras claras sobre os limites dessas requisições, somada a decisões judiciais divergentes, tem provocado um cenário de **insegurança jurídica**. Este capítulo analisa criticamente esses pontos, examinando: (i) o conflito entre o *compartilhamento espontâneo* autorizado no Tema 990/STF e a *ampliação interpretativa* feita pelo STF na Reclamação 61.944; (ii) a ausência de definição precisa acerca dos limites para pedidos diretos de RIFs por autoridades investigativas sem ordem judicial; (iii) as inovações trazidas pelo *Pacote Anticrime* (Lei 13.964/2019, especialmente o art. 3º-B, XI, “d” e “e” do CPP) e seu impacto no acesso a dados sigilosos; (iv) a falta de uniformidade jurisprudencial entre STF e STJ – e mesmo internamente em cada Corte, sobre o tema; (v) o risco de **desvirtuamento dos RIFs** de meras ferramentas de inteligência em meios probatórios informais ou atalhos investigativos sem controle judicial; e (vi) os impactos dessas indefinições na segurança jurídica dos investigados e no devido processo legal. A análise apóia-se em precedentes recentes do STF e STJ, bem como na doutrina crítica, incluindo pareceres do IBCCRIM e estudos como *“O precedente que nunca foi”* (Boletim IBCCRIM, 2025) buscando oferecer uma visão doutrinária sólida e atual, passível de servir de referência em futuros debates jurisprudenciais.

Tema 990 do STF: Compartilhamento Espontâneo de RIFs

A controvérsia inicia-se com o **Tema 990** de repercussão geral julgado pelo STF, cujo leading case (RE 1.055.941) discutiu a constitucionalidade do compartilhamento de dados financeiros sigilosos com autoridades penais **sem autorização judicial prévia**, no contexto de comunicação entre órgãos de controle (como COAF) e órgãos de investigação. **A tese fixada no Tema 990 autorizou apenas o compartilhamento espontâneo de informações financeiras** oriundas de atividades de inteligência, tal como previsto no art. 15 da Lei 9.613/98. Em outras palavras, desde que o COAF, no exercício autônomo de sua função de inteligência financeira detecte operações suspeitas e **espontaneamente reporte** tais indícios de crime às autoridades competentes, esse repasse de informações não fere o sigilo bancário constitucional. Trata-se de uma extensão administrativa da obrigação de comunicação de operações atípicas, entendida pelo STF como medida proporcional e alinhada ao interesse público na prevenção de ilícitos financeiros. É importante salientar que o **próprio COAF enfatiza o caráter meramente informativo do RIF**: suas informações “são eminentemente de inteligência financeira” e “**não são provas de ilícitos, mas constituem indícios que devem ser adequadamente investigados pelas autoridades competentes**”. Ou seja, o RIF constitui uma **notícia de fato** a ser apurada, e não, por si, prova da ocorrência de crime. A legislação vigente **não prevê** que os dados processados pelo COAF possam ser automaticamente usados como prova no processo penal. Assim, o entendimento fixado no Tema 990 buscou permitir a circulação dessas *informações* entre COAF e órgãos persecutórios, sem judicialização prévia, mas **sem transformar o RIF em atalho probatório**. No Tema 990, portanto, o STF *não deliberou* sobre hipóteses de solicitação ativa de relatórios pelo Ministério Público ou polícia. A distinção entre **compartilhamento espontâneo** (iniciado pelo COAF diante de operações suspeitas) e **requisição ativa** (iniciada pela autoridade investigativa) é crucial. A tese de repercussão geral **abarcou unicamente a primeira situação**, estabelecendo que, quando o COAF comunica espontaneamente informações ao identificar indícios de crimes, não há violação de sigilo, dispensando-se autorização judicial para esse compartilhamento. Ficou implícito, ademais, que tais dados compartilhados servem de ponto de partida informativo, exigindo posterior aprofundamento investigativo e obtenção de provas por meios regulares.

Reclamação 61.944/STF e a Ampliação Controvertida da Tese

A problemática central surgiu quando autoridades de persecução passaram a alegar que o mesmo aval dado ao compartilhamento espontâneo permitiria também a **requisição direta de RIFs**, sem ordem judicial. Esse entendimento foi endossado pela **1ª Turma do STF na Rcl 61.944**, decisão que gerou forte crítica doutrinária. Nessa reclamação, o Ministério Público buscou cassar acórdão do STJ que considerara ilícito um RIF obtido por solicitação ativa, argumentando que tal posição contrariaria o precedente do Tema 990. Em **outubro de 2024**, a 1ª Turma do STF (rel. Min. Cristiano Zanin) deu provimento à reclamação, entendendo que a requisição de RIFs por autoridades investigativas *estaria sim abrangida* pela tese do Tema 990. Com isso, validou-se naquele caso concreto a obtenção de relatórios sigilosos pelo MP sem autorização judicial, anulando a decisão do STJ que os havia invalidado. A crítica dos juristas foi imediata. Conforme observam Nogueira e Mendes Gomes Júnior (2025), **a 1ª Turma extraiu do Tema 990 algo que nele não foi decidido**, pois a **tese tratava exclusivamente do compartilhamento espontâneo**, não abrangendo o cenário de requisição ativa. Ao estender indevidamente o alcance do precedente, a decisão da Rcl 61.944 “**validou, sem a devida fundamentação, uma prática que jamais foi objeto de deliberação institucional**” pelo Plenário do STF. Em

outras palavras, o STF acabou por *criar* uma autorização inédita permitir que delegados e promotores peçam diretamente relatórios financeiros sigilosos sem que isso tivesse sido discutido ou previsto na decisão paradigmática do Tribunal Pleno. Do ponto de vista técnico, argumenta-se que a reclamação constitucional sequer seria cabível, já que o **“ponto controvertido”** (requisição direta de RIFs) **não estava contemplado na hipótese julgada no Tema 990**. Assim, a Rcl 61.944 representou um **desvio no sistema de precedentes**, ampliando a tese originária de modo **ilegítimo e sem base legal expressa**. A decisão da 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal na Rcl 61.944 simboliza um momento paradigmático de erosão silenciosa das garantias processuais penais. Sob o pretexto da “eficiência investigativa”, validou-se a requisição ativa de Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) sem autorização judicial um movimento que, embora travestido de adesão a padrões internacionais, disfarça um perigoso deslocamento de competência jurisdicional. O fundamento invocado evitar entraves burocráticos encontrou respaldo em diretrizes internacionais não vinculantes, como as recomendações do GAFI/FATF e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (especialmente o ODS 16). Tais normativas, por mais legítimas enquanto orientadoras de políticas públicas, são expressões de soft law e não possuem densidade normativa suficiente para redesenhar, por si só, os contornos do devido processo legal. A liberdade não pode existir onde a razão se curva ao arbítrio e quando a pressa de punir supera os princípios, não é mais justiça: é atalho institucional. Mais grave que a ampliação hermenêutica indevida foi a inversão da natureza dos próprios RIFs. Por definição legal, não se trata de prova, mas de elemento de informação pré-processual, útil para identificar padrões atípicos e suspeitas de movimentações ilícitas jamais para substituir o contraditório ou dispensar a tutela judicial do sigilo. O uso dos RIFs como ponto de partida de inquéritos ou como âncora probatória transforma alertas administrativos em instrumentos de persecução penal direta, corroendo a lógica do modelo acusatório e tensionando os limites do art. 15 da Lei 9.613/1998. A decisão da 1ª Turma, ao reinterpretar o Tema 990 fora de sua moldura original, distanciou-se do que efetivamente decidiu o Plenário e produziu uma zona cinzenta entre o admissível e o arbitrário, zona essa que o Estado Democrático de Direito não pode tolerar sob pena de institucionalizar a suspeita como método e o atalho como regra.

Ausência de Limites Claros para Requisições Ativas de RIFs

Diante desse cenário, evidencia-se uma preocupante **lacuna normativa e jurisprudencial: quais os limites para que Ministério Público ou polícia requeiram ativamente RIFs ao COAF sem autorização judicial?** A lei de lavagem (Lei 9.613/98) prevê apenas a comunicação **espontânea** de operações suspeitas (art. 15), mas **não disciplina** pedidos diretos pelas autoridades investigativas. No ordenamento jurídico brasileiro, o **sigilo bancário e fiscal é protegido constitucionalmente** como dimensão dos dados pessoais (CF, art. 5º, X e XII), cuja quebra **exige ordem judicial fundamentada**, salvo hipóteses excepcionais definidas em lei. Além da Constituição, a Lei Complementar nº 105/2001 reforça, em seu art. 1º, §4º, que **a quebra de sigilo bancário só pode ocorrer com autorização judicial** em investigações de crimes graves. Dessa forma, **não há base legal explícita** que permita a delegados ou promotores, de forma unilateral, acessar dados financeiros detalhados de um cidadão sem aval do Judiciário. O reconhecimento da validade do RIF *espontâneo* pelo STF não preenche essa lacuna – ao contrário, muitos entendem que **reforça a necessidade de reservar ao âmbito espontâneo aquilo que escapa ao crivo judicial prévio**. Quando autoridades tentam contornar a exigência de autorização judicial por meio de *requisições informais* ao COAF, incorre-se num

descompasso com o arcabouço legal de sigilo de dados. Como bem pontuou a 3ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, **os dados contidos nos RIFs (extratos bancários, movimentações financeiras, saldos, informações fiscais etc.) são acobertados pelo sigilo constitucional** e somente podem ser obtidos mediante **prévia decisão judicial fundamentada**. Logo, solicitações diretas de RIFs pelo MP ou polícia, sem ordem judicial, carecem de **amparo normativo** claro. Essa indefinição normativa gera insegurança: de um lado, algumas autoridades passaram a fazer tais requisições apoiando-se numa interpretação elastecida do precedente do STF; de outro, decisões judiciais têm repellido a prática por ausência de previsão legal e violação a garantias individuais. Em síntese, há hoje **falta de parâmetros definidos** sobre *se, quando e como* um relatório financeiro pode ser requisitado ativamente. Tal situação clama por um posicionamento clarificador das Cortes Superiores: **seria lícito o acesso direto a dados sigilosos via COAF sem autorização judicial?** Até o momento, a resposta oscila, comprometendo a segurança jurídica. Enquanto o **STF não enfrentar frontalmente** essa questão específica que, como visto, extrapola o escopo do Tema 990, permanece um **vácuo regulatório** suscetível a interpretações díspares e potencialmente arbitrárias.

O Pacote Anticrime e a Cláusula de Reserva de Jurisdição (CPP, art. 3º-B, XI, “d” e “e”)

A insegurança jurídica em torno dos RIFs tornou-se ainda mais evidente diante das inovações legislativas trazidas pelo chamado **Pacote Anticrime** (Lei nº 13.964/2019). Essa lei, ao reformar o Código de Processo Penal, criou a figura do **Juiz das Garantias** e enumerou suas competências no art. 3º-B do CPP. Em especial, o inciso XI do art. 3º-B estabelece que **compete exclusivamente ao juiz das garantias decidir sobre requerimentos de medidas invasivas**, listando entre elas: **(a)** interceptações telefônicas e telemáticas; **(b)** afastamento dos sigilos fiscal, bancário, de dados e telefônico; **(c)** buscas e apreensões domiciliares; **(d) acesso a informações sigilosas**; e **(e) outros meios de obtenção de prova que restrinjam direitos fundamentais do investigado**. Tais disposições funcionam, na prática, como uma **cláusula de reserva de jurisdição**: qualquer medida que importe em devassa de sigilo ou restrição a direitos fundamentais do investigado **deve passar pelo crivo prévio de um magistrado**. Notadamente, as alíneas “d” e “e” do art. 3º-B, XI, abrangem genericamente o **acesso a informações protegidas por sigilo** e *outros meios intrusivos de obtenção de prova*. Nesse espectro, **encaixa-se perfeitamente o RIF**, que compila dados financeiros confidenciais de indivíduos. Portanto, com a vigência da Lei 13.964/2019, pode-se sustentar que **qualquer pedido de acesso a RIF feito por autoridades persecutórias exige prévia autorização do juiz das garantias**, sob pena de nulidade. Essa lei é **posterior** tanto ao art. 15 da Lei 9.613/98 (que embasou o Tema 990) quanto ao próprio precedente do STF, de modo que **atualiza o quadro normativo** impondo novo standard procedimental. Em outras palavras, ainda que se entendesse – *ad argumentandum* – que o Tema 990 pudesse tolerar requisições sem juiz (o que não foi o caso, como vimos), **a superveniência do Pacote Anticrime altera esse cenário**, positivando a exigência de intervenção judicial para acesso a dados sigilosos de investigados. Cumpre mencionar que a implementação do juiz das garantias em âmbito nacional encontrava-se suspensa por decisão do STF (ADI 6.298 e correlatas) até recentemente, o que gerou debate sobre a eficácia imediata dessas regras. Ainda assim, mesmo antes da vigência plena do juiz das garantias, o comando do art. 3º-B, XI reflete uma **opção legislativa inequívoca** no sentido de **submeter a autoridade judicial qualquer rompimento de sigilo financeiro ou obtenção de prova invasiva**. Assim, a **interpretação ampliativa** adotada na Rcl 61.944 mostra-se frontalmente

contrária ao texto e ao espírito da lei nova. Trata-se de ponto que certamente deverá ser considerado pelo STF quando vier a apreciar definitivamente a matéria, sob pena de a Corte convalidar uma prática que a legislação processual penal reformada passou a vedar expressamente. Nesse contexto, *lex mitior* em matéria de garantia individual (reserva de jurisdição) deve ser aplicada de imediato em benefício do investigado.

Divergências Jurisprudenciais entre STF e STJ

A falta de definição clara e as interpretações conflitantes se refletiram em **acórdãos díspares nas instâncias superiores**, gerando um panorama de notável insegurança. **No âmbito do STJ**, prevaleceu uma visão garantista: tanto a 5ª quanto a 6ª Turma (especializadas em matéria penal) manifestaram-se contrárias ao acesso de RIFs sem ordem judicial. Essa posição foi consolidada em **maio de 2025** pela **3ª Seção do STJ** – órgão que uniformiza a jurisprudência criminal da Corte, integrando os ministros de ambas as Turmas. Julgando, a 3ª Seção, por maioria, fixou tese de que **é ilícita a solicitação direta de RIFs pelo Ministério Público ou pela polícia, sem prévia autorização judicial**. No caso concreto, apurou-se que uma autoridade policial requisitara sigilosamente ao COAF um relatório financeiro sobre os investigados, sem passar pelo juízo competente. As informações sigilosas obtidas foram utilizadas para embasar denúncias por crimes graves (organização criminosa, lavagem de dinheiro etc.). A defesa impetrou habeas corpus, mas o Tribunal de Justiça local (TJ/GO) denegou a ordem, entendendo de forma questionável que o Tema 990 do STF autorizaria aquele compartilhamento de informações. Ao apreciar o caso, o STJ **rejeitou essa interpretação extensiva do Tema 990** e anulou o RIF obtido illicitamente, bem como as provas derivadas dele, embora tenha mantido a ação penal em curso (possibilitando novas diligências lícitas). Em sua decisão, a 3ª Seção enfatizou que **os relatórios financeiros do COAF gozam de proteção constitucional de sigilo**, de modo que sua obtenção requer intervenção judicial exatamente conforme dispõe o CPP reformado. Essa uniformização **vale pelo menos até que o STF se pronuncie de forma definitiva sobre a aplicação do Tema 990**, conforme ressaltado no acórdão do STJ. Em suma, no STJ vigora o entendimento de que **polícia e MP não podem obter dados de RIF sem autorização de um juiz**, por configurar verdadeira quebra de sigilo. Já **no âmbito do STF**, há **evidente divisão interna**. De um lado, a **1ª Turma do STF** (da qual faz parte o Ministro Alexandre de Moraes, entre outros) proferiu decisões no sentido de admitir que, havendo uma investigação formal em curso, o Ministério Público ou a polícia possam requisitar diretamente relatórios do COAF mesmo sem autorização judicial. É nessa linha que se encaixa a polêmica decisão da Rcl 61.944 já analisada. De outro lado, a **2ª Turma do STF** adotou posição oposta, **vedando a solicitação direta de RIFs sem prévia autorização de um juiz**. Essa divergência ficou explícita em julgados como o HC 200.569/ES (2ª Turma, 2024) e outros, nos quais ministros entenderam que o compartilhamento de informações financeiras fora dos parâmetros do Tema 990 afrontaria garantias fundamentais. Diante desse impasse, o STF reconheceu a **repercussão geral** do tema novamente, agora sob o **Tema 1.404**, justamente para definir *com efeito vinculante* os **limites do poder investigativo sobre o sigilo financeiro**. O relator do Tema 1.404 é o Min. Alexandre de Moraes, que em agosto de 2025 proferiu decisões determinando a **suspensão nacional de todos os processos judiciais que envolvessem RIFs requisitados sem ordem judicial**. Essa medida de sobrestamento – alvo de críticas por alguns doutrinadores, por supostamente **subverter a lógica do sistema de precedentes** (já que o Tema 990 continuaria formalmente válido) busca evitar decisões conflitantes até que o Plenário do STF julgue o mérito da questão. Espera-se que, no

julgamento do Tema 1.404, o Supremo esclareça de vez se o Ministério Público e a polícia podem ou não requisitar diretamente dados bancários e fiscais de investigados sem autorização prévia do Poder Judiciário. A decisão, prevista para 2025/2026, terá impacto direto em inúmeros inquéritos, ações penais e medidas cautelares pendentes pelo país. A depender do rumo adotado, **provas poderão ser invalidadas em massa (caso o STF considere ilícitas as requisições diretas pretéritas)** ou, em sentido contrário, **legitimadas mesmo quando obtidas sem autorização judicial**. Trata-se, portanto, de um momento crucial para a segurança jurídica: a definição vinculante do STF deverá pacificar o entendimento e orientar uniformemente as instâncias inferiores. As decisões recentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça revelam um panorama jurisprudencial fragmentado e controverso quanto ao uso e à legalidade dos Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) no âmbito penal. Enquanto precedentes como o HC 201.965 (2ª Turma, rel. Min. Gilmar Mendes) reconheceram a nulidade de RIFs produzidos sob requisição sem investigação formalmente instaurada, apontando violação direta à tese do Tema 990, outras decisões como a Rcl 61.944 e a Rcl 81.546 (rel. Min. Cristiano Zanin) validaram a requisição ativa de dados pela autoridade persecutória, inclusive sem ordem judicial, com base em interpretação extensiva do mesmo precedente. Já o Inq 4847 AgR (rel. Min. Alexandre de Moraes) e o HC 246.060 (rel. Min. Edson Fachin) consolidam o entendimento de que os RIFs podem ser solicitados diretamente, desde que em procedimentos formalmente instaurados, afastando a necessidade de autorização judicial prévia. Por sua vez, a jurisprudência mais crítica como o RHC 196.150/STJ e o parecer do IBCCRIM no RE 1.301.250 ressalta a necessidade de reserva de jurisdição para qualquer medida que envolva acesso a dados protegidos por sigilo constitucional. O resultado é uma jurisprudência dual, em que o mesmo Tema 990 é usado como fundamento para posições diametralmente opostas, gerando grave insegurança jurídica e potencial desvirtuamento do papel dos RIFs como instrumento de inteligência e não de prova antecipada.

Risco de Desvirtuamento dos RIFs como Ferramenta Probatória Informal

Um dos maiores riscos associados à ausência de critérios claros para o uso de RIFs é o seu **potencial desvirtuamento**, transformando uma ferramenta de inteligência em um **meio probatório informal e atalho investigativo**. Como mencionado, o RIF foi concebido para **auxiliar a persecução penal, não para substituí-la**. Seu conteúdo movimentações financeiras atípicas, identificadas por parâmetros automáticos **indica pistas que devem ser apuradas** pelas autoridades, as quais precisam então produzir provas formais dos ilícitos sob investigação. **Em nenhuma hipótese o RIF, por si só, deveria isentar policiais e promotores do dever de coletar provas autônomas** do fato criminoso. Na prática, contudo, observa-se uma tendência preocupante: **informações de inteligência financeira vêm sendo utilizadas como elementos suficientes, por si só, para deflagrar investigações penais, embasar medidas invasivas e até justificar o recebimento de denúncias**. Diversos precedentes ilustram essa evolução. Inicialmente, o STJ chegou a afastar o uso do RIF como único fundamento para quebrar sigilos bancário, fiscal ou telefônico por exemplo, no HC 191.378/DF, entendeu-se que um relatório do COAF isolado não bastava para autorizar tais quebras, declarando-se a nulidade das provas obtidas quando não houve nenhuma outra diligência investigativa além do RIF. Contudo, ao longo do tempo, o entendimento abrandou-se: posteriormente, a Corte passou a admitir que o RIF **poderia sim justificar a instauração de inquérito** e até subsidiar quebras de sigilo, desde que houvesse elementos

indicativos de possível crime financeiro. Em alguns julgados, reconheceu-se o RIF como **“peça de informação” apta a demonstrar justa causa** para oferecer denúncia, mesmo desacompanhado de investigação prévia robusta. Tribunais Regionais Federais também têm aceitado o RIF para fundamentar buscas e apreensões e manter prisões preventivas, sob o raciocínio de que os dados apontados pelo COAF já indicariam suficiente envolvimento dos investigados em práticas ilícitas. Esse panorama revela uma **confusão acerca da natureza jurídica do RIF** e uma erosão paulatina das cautelas devidas. Informações que, *a priori*, visavam apenas acender um *alerta* sobre movimentações atípicas, **passaram a receber um peso probatório incompatível com sua finalidade original**. Como sintetiza Nogari (2023), há hoje “absoluta indefinição” sobre o status do RIF: apesar de seu inegável caráter de inteligência financeira, **tem-se lhe atribuído irrefletidamente status equiparável ao de ‘prova’, em substituição aos métodos tradicionais de investigação criminal**. Em outras palavras, corre-se o risco de o RIF ser tratado como um **atalho probatório informal** uma espécie de prova pronta e acabada fornecida pelo COAF dispensando-se diligências que seriam normalmente exigidas para atingir o mesmo resultado. Isso **desvirtua a função do RIF**, que não foi pensado para servir de prova judicial direta, mas sim para **orientar a atuação investigativa**. Além disso, essa prática pode implicar a **instrumentalização indevida do COAF**. A UIF não é um órgão de investigação criminal subordinado ao Ministério Público ou à polícia, e sim uma **autoridade administrativa autônoma, com função de inteligência**. Transformá-la em uma *extensão oculta* das agências investigativas, mediante solicitações informais para vasculhar dados financeiros de alvos, à margem do controle judicial, **subverte seu papel institucional**. Em vez de atuar dentro dos limites legais (com comunicações espontâneas de situações suspeitas estritamente definidas), o COAF poderia ser compelido a produzir relatórios sob demanda, atendendo a “pesquisas” financeiras de investigados sem que um juiz tenha avaliado minimamente a pertinência e a legalidade da medida. Trata-se de um **grave risco de abuso**, equiparável a permitir quebras de sigilo **sem ordem judicial** sob o pretexto de se tratar apenas de *inteligência*. Em última análise, isso permitiria **“investigações secretas”** sobre a vida financeira de pessoas, **sem registro ou controle jurisdicional**, ferindo o modelo acusatório e garantias básicas de transparência e contraditório na investigação preliminar.

Impactos na Segurança Jurídica e no Devido Processo Legal

A conjunção de indefinições legais e interpretações jurisprudenciais díspares a respeito dos RIFs acarreta sérios **prejuízos à segurança jurídica** dos investigados e ao **devido processo legal**. Em um Estado Democrático de Direito, é fundamental que os limites da atuação estatal na investigação criminal estejam bem delineados e que os cidadãos saibam de antemão quais são as regras do jogo. Todavia, no contexto dos RIFs, impera atualmente a **incerteza**: dependendo da abordagem adotada por determinada autoridade ou órgão julgador, a mesma conduta (requisitar ou usar um RIF sem autorização) pode ser considerada válida ou ilícita. Essa falta de uniformidade mina a previsibilidade do direito. Investigados em situações análogas podem ter destinos processuais distintos conforme o caso seja submetido a um juízo mais garantista ou mais permissivo. **Viola-se, assim, a isonomia e a confiança no sistema jurídico**, pois o tratamento das informações sigilosas oscila ao sabor de entendimentos pessoais ou de colegiados específicos, em vez de seguir um padrão objetivo e estável. Do ponto de vista do **devido processo legal**, os riscos são evidentes. O sigilo bancário e fiscal, assegurado constitucionalmente, constitui um direito fundamental intimamente ligado à **privacidade e intimidade**. Permitir sua relativização

sem controle judicial estrito **fragiliza as garantias processuais** e pode abrir precedentes perigosos. **Comparativamente, a transferência irrestrita de dados financeiros assemelha-se a autorizar buscas domiciliares ou interceptações telefônicas sem ordem judicial**, medidas que são sabidamente das mais invasivas no âmbito penal. Não por outro motivo, exigem-se **critérios rigorosos e autorização prévia de um juiz** para tais diligências. Postergar ou dispensar esse controle no caso dos RIFs é **ignorar que a devassa financeira de uma pessoa pode ser tão ou mais intrusiva que uma devassa física** em sua residência ou comunicações. A tutela jurisdicional preventiva é o que garante que ninguém terá seu sigilo violado sem justa causa e sem escrutínio da legalidade e necessidade da medida. A falta de clareza normativa sobre os RIFs gera também efeitos deletérios na fase judicial do processo. Evidências colhidas à revelia de autorização judicial carregam consigo a pecha de **potencial ilicitude**. Caso o STF confirme a exigência de ordem judicial, muitos processos penais em curso que utilizaram RIFs obtidos informalmente poderão ver suas provas fulminadas por nulidade o que, por um lado, restabelece o primado da legalidade, mas, por outro, pode comprometer investigações importantes que se apoiaram de boa-fé em entendimentos então vigentes. Inversamente, se a Corte convalidar as requisições diretas, consolidará uma guinada jurisprudencial que **legitima atuações até então consideradas irregulares**. Em ambos os cenários, a transição jurisprudencial traz insegurança: investigados, defensores e mesmo acusadores enfrentam um quadro nebuloso quanto ao destino das provas financeiras. Mais profundamente, há **risco de dano institucional**: autorizar amplamente o uso de RIFs sem filtro judicial pode criar incentivos para **abusos e perseguições**, uma vez que autoridades poderiam, sob pretexto de investigação financeira, esquadrinhar a vida econômica de desafetos ou opositores políticos, **sem deixar rastro imediato** (já que o pedido ao COAF poderia ser oficiado discretamente, diferentemente de uma medida judicial, que gera um processo incidente documentado). Essa perspectiva reforça a necessidade de **“criteriosos e restritivos” parâmetros por parte do STF para o compartilhamento e uso de RIFs**. Afinal, *mais que uma questão técnica*, o que está em jogo é a garantia de que **ninguém terá sua vida financeira devassada sem o devido controle judicial** e sem respeito ao devido processo. **A ideia de que exigir autorização judicial “atrapalha” o combate ao crime deve ser firmemente rechaçada**, pois trata-se de uma linha de raciocínio perigosa: sacrificar garantias fundamentais em nome de uma suposta eficiência pode abrir caminho para arbitrariedades incompatíveis com um Estado de Direito. Como bem alertado por Widal (2025), **se admitirmos esse argumento, estaremos abrindo espaço para práticas excepcionalmente graves, relativizando princípios basilares do ordenamento**. Em suma, a segurança jurídica dos investigados – e a própria credibilidade do sistema de justiça exigem balizas claras: ou se estabelece de vez que **RIFs somente podem ingressar em investigações com autorização judicial**, preservando-se os direitos individuais, ou assume-se que esse filtro é desnecessário, com todas as consequências (inclusive negativas) daí decorrentes.

Conclusão

A discussão em torno dos Relatórios de Inteligência Financeira evidencia o complexo equilíbrio entre eficiência investigativa e proteção de garantias fundamentais. De um lado, o compartilhamento de informações financeiras pelo COAF tem se mostrado ferramenta valiosa no enfrentamento a crimes financeiros e corrupção, fornecendo *intelligence* que muitas vezes desencadeia investigações exitosas. De outro, **não se pode permitir que a busca por eficácia suprima a segurança jurídica e as balizas do devido processo**. A

experiência recente demonstrou que, sem critérios claros, os RIFs podem ser empregados de forma indevida – ora **como “provas” indiretas sem lastro legal**, ora como meio de burlar a reserva de jurisdição em quebras de sigilo. No atual momento, impera um **quadro de divergência jurisprudencial** que aguarda resolução pelo Supremo Tribunal Federal. Como ressaltam Nogueira e Mendes Gomes Júnior, **“impõe-se que o STF e o STJ enfrentem, de modo claro e definitivo, [...] o verdadeiro ponto controvertido: a legalidade ou não do requerimento direto e sem autorização judicial de acesso aos RIFs por autoridades persecutórias”**. Até que essa definição ocorra – possivelmente por meio do julgamento do Tema 1.404 pelo STF Pleno – recomenda-se máxima cautela por parte dos atores do sistema de justiça. A orientação dos tribunais superiores aponta, ainda que provisoriamente, para a **prevalência da garantia**: a 3ª Seção do STJ fixou ser ilícita a requisição de RIF sem ordem judicial, e parcela significativa do STF também se inclina a exigir controle jurisdicional. A própria legislação vigente (Pacote Anticrime) **consagra a necessidade de autorização judicial** para acesso a dados sigilosos, sinalizando o caminho a ser seguido. Em conclusão, **conferir segurança jurídica ao uso dos RIFs em investigações penais demanda afirmar, sem ambiguidades, que o respeito ao sigilo financeiro e ao devido processo é condição inegociável**. Os RIFs devem permanecer como **instrumentos de inteligência**, disparadores de investigação e **não atalhos probatórios**. É crucial que a jurisprudência estabeleça parâmetros objetivos: por exemplo, definindo que o RIF pode **informar** a abertura de uma apuração (*notitia criminis* qualificada), mas que qualquer aprofundamento – seja para obter documentos bancários, seja para constranger direitos individuais – **dependa de autorização judicial**. Assim, conciliar-se-á a efetividade do combate aos delitos financeiros com a preservação das liberdades públicas. Somente com regras claras e uniformes é que os RIFs deixarão de ser fonte de controvérsia e passarão a integrar harmonicamente o processo penal, **fortalecendo a justiça sem abdicar da segurança jurídica** que deve nortear todo Estado de Direito.