

## **O Termostato da Devassa: Quem Controla o Calor dos Dados no Estado Democrático de Direito?**

Por Bruno Ferreira Couto

Uma controvérsia de enorme magnitude jurídica e institucional paralisa o sistema de justiça criminal brasileiro. A discussão sobre a legalidade do Relatório de Inteligência Financeira (RIF) “sob encomenda” — aquele produzido pelo Coaf/UIF não por iniciativa própria, mas por requisição direta de órgãos de persecução penal — levou o Supremo Tribunal Federal a suspender todos os processos correlatos no país. Longe de ser um debate menor, a questão expõe uma fratura profunda na relação entre o poder investigatório do Estado e as garantias fundamentais do cidadão. O que está em jogo não é apenas a eficiência do combate ao crime, mas a própria essência do controle sobre o poder punitivo em um Estado que se pretende Democrático e de Direito, testando os limites da legalidade e da proteção à privacidade em uma era de vigilância digital.

Para além do controle de constitucionalidade que será exercido pelo STF no Tema 1404, a prática do RIF sob encomenda tropeça em um obstáculo anterior e intransponível: a ausência de previsão legal. O processo penal, assim como o direito penal material, é regido pelo princípio da legalidade estrita, segundo o qual não há ato investigatório invasivo sem lei que o autorize de forma clara e inequívoca. Nem a Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei 9613/99), nem o decreto (Decreto da Presidência da República 9663/19) que estrutura a UIF preveem um mecanismo de requisição direta de relatórios por autoridades nacionais. A arquitetura legal desenha um fluxo de comunicação espontânea, que parte da UIF em direção às autoridades, e não o inverso. Permitir que poderes genéricos de requisição do Ministério Público, previstos em sua lei orgânica, se sobreponham a essa estrutura especializada — criada especificamente para lidar com dados sensíveis — é uma afronta direta à legalidade estrita. Ignora-se a regra de que a lei especial prevalece sobre a geral, abrindo uma perigosa fenda para o arbítrio investigativo, onde a finalidade da apuração passa a justificar a criação de meios não autorizados em lei.

A tese defendida pelos defensores do RIF sob encomenda, de que a medida não viola a reserva de jurisdição por não ter finalidade probatória, mas ser apenas um “mapa de calor” para orientar a investigação, é retoricamente engenhosa, mas constitucionalmente falaciosa. Este argumento é, em si, a principal ameaça, pois tenta criar uma categoria de devassa “menor” ou “preliminar” que estaria imune ao controle judicial, uma espécie de vigilância de segunda classe sem as garantias da primeira. A imersão nos dados financeiros de um cidadão é uma medida intrinsecamente invasiva, independentemente da finalidade que se lhe atribua. O sigilo não é um direito disponível que pode ser relativizado conforme a conveniência do Estado; sua quebra é uma medida de exceção que exige o escrutínio de um poder imparcial. Aceitar a tese do “mapa de calor” seria criar uma zona cinzenta, uma porta dos fundos para a vigilância estatal, onde o Estado poderia vasculhar a vida financeira dos cidadãos sob o pretexto de apenas “olhar”, sem as amarras do controle jurisdicional, erodindo as fundações do direito à privacidade e ao devido processo legal.

O problema central reside, então, em uma questão fundamental: quem controla o termostato neste “mapa de calor”? Quem define se um dado é “quente” o suficiente para justificar o compartilhamento? E, principalmente, quem faz o juízo de proporcionalidade sobre qual informação deve ou não ser revelada? O debate proposto no Tema 1404, ao se limitar a um aspecto opinativo sobre a necessidade ou não de autorização judicial, torna-se raso. Para responder a essa pergunta, é preciso mergulhar na estrutura do RIF e compreender sua matéria-prima: as comunicações de movimentações atípicas ou suspeitas. Como um jornalista curioso, devemos investigar: quem são? de onde vêm? como se reproduzem? A resposta está, em grande parte, na Circular BACEN nº 3.978/2020.

A análise dessa norma revela uma realidade desconcertante. Com exceção de operações em espécie acima de um valor fixo, todo o sistema se baseia em um juízo de valor subjetivo.

<b>Categoria de Comunicação</b>	<b>Dispositivo na Circular</b>	<b>Critério para Comunicação</b>	<b>Classificação</b>	<b>Justificativa da Classificação</b>
<b>Comunicação de Operações em Espécie (COE)</b>	Art. 49, I, II e III	Operações de depósito, saque, pagamentos ou provisionamento para saque em espécie de <b>valor igual ou superior a R\$50.000,00</b> .	<b>Objetiva</b>	O gatilho para a comunicação é um <b>valor numérico fixo e predefinido</b> na norma. Não há margem para interpretação ou juízo de valor. A instituição apenas aplica a regra.
<b>Comunicação de Operações Suspeitas (COS)</b>	Art. 48	Análise da instituição que conclui que uma operação ou situação, <b>independentemente do valor</b> , "possa configurar a existência de indícios de lavagem de dinheiro".	<b>Subjetiva</b>	A comunicação depende de um <b>juízo de valor</b> e de uma <b>análise de mérito</b> realizada pela própria instituição. A decisão final é discricionária e baseada nos critérios internos de risco do banco.
<b>Sinais de Alerta (Exemplos para a COS)</b>	Art. 39, I, a)	Operações que configurem <b>artifício para burlar os procedimentos</b> de identificação e registro.	<b>Subjetiva</b>	A identificação de um "artifício" ou "burla" exige uma análise interpretativa e discricionária do comportamento do cliente pela instituição.
<b>Sinais de Alerta (Exemplos para a COS)</b>	Art. 39, I, c)	Operações <b>incompatíveis com a capacidade</b>	<b>Subjetiva</b>	A definição de "incompatibilidade" é relativa e depende da

		<b>financeira</b> declarada pelo cliente (renda ou faturamento).		análise de risco do banco. Uma operação pode ser incompatível para um cliente de baixo risco, mas normal para outro de alto risco. O juízo é casuístico.
<b>Sinais de Alerta (Exemplos para a COS)</b>	Art. 39, I, f)	Operações em que <b>não seja possível identificar o beneficiário final.</b>	<b>Subjetiva</b>	Embora a identificação seja um dever, a conclusão de que "não foi possível" identificar o beneficiário final decorre de uma avaliação das informações prestadas e da estrutura societária, o que envolve análise.

A análise de casos reais, extraídos de relatórios oficiais, expõe a precariedade alarmante desse juízo privado. Situações que flagrantemente não representam lavagem de dinheiro são rotineiramente comunicadas como suspeitas, gerando investigações criminais infundadas. Por exemplo, um pequeno comerciante do ramo varejista que realiza dois saques de R\$ 40.000,00 para pagar fornecedores à vista tem sua operação comunicada sob a justificativa de que “não é característico do segmento”, um juízo de valor puramente subjetivo do banco sobre como um negócio deve operar. Da mesma forma, um microempresário que utiliza sua conta pessoal para receber pagamentos de clientes e pagar as despesas de sua gráfica é reportado por “incompatibilidade com a renda” e suspeita de “burla ao fisco”, criminalizando-se a informalidade que marca a realidade de milhões de brasileiros. Há ainda o caso de um militar que, ao realizar investimentos na bolsa de valores, teve sua movimentação considerada atípica por ser “incompatível com a profissão”, como se houvesse um roteiro financeiro predeterminado para cada carreira. Esses exemplos demonstram uma distorção perigosa: a presunção de ilicitude aplicada por um ente privado, sem qualquer conhecimento da realidade do cliente, transforma atividades comerciais legítimas e corriqueiras em matéria-prima para a persecução penal.

O caso do microempresário reportado por “burla ao fisco” é emblemático e revela um gritante desvio de finalidade no sistema de comunicações. A lei de lavagem de dinheiro visa coibir a ocultação de bens de origem *ilícita*, não servir como um mecanismo auxiliar de dissuasão tributária. Contudo, a vivência prática demonstra que essa distinção se perdeu. O cidadão médio brasileiro, e, ao que parece, até as próprias instituições financeiras, desenvolveram modelos mentais que confundem os controles de lavagem de capitais com os de fiscalização da Receita Federal. Práticas como o fracionamento de depósitos, muitas vezes adotadas (equivocadamente) pelo pequeno empresário não para lavar dinheiro, mas por um receio difuso de ser detectado na "malha fina" do Fisco (um controle relacionado à e-financeira), são automaticamente interpretadas

sob a ótica da criminalidade. Essa confusão é perniciosa, pois resulta no transbordamento para o processo penal de movimentações de origem lícita, que não representam atos de lavagem, de maneira recortada e já enviesada por uma presunção de culpa que, na verdade, tem raiz em uma suspeita de natureza puramente fiscal.

O que a tabela e os casos reais demonstram é que, no fluxo delineado em lei, o juízo do agente do banco é de **atipicidade administrativa**, um alerta de compliance. A informação segue para a UIF, que, como órgão de inteligência, realiza o primeiro filtro técnico de **tipicidade penal**, analisando se aquela atipicidade administrativa possui elementos que, de fato, se amoldam ao crime de lavagem de dinheiro. Somente o que passa por este filtro de inteligência é devassado (compartilhado com órgãos de persecução penal). No entanto, quando um órgão de investigação abusa de seu poder e requisita a produção de um RIF, este filtro essencial de tipicidade da UIF é suprimido. A suspeita do investigador substitui a análise técnica, e todo o universo de informações que envolve as pessoas-alvo passa a ser automaticamente considerado suspeito. A UIF deixa de ser um filtro para se tornar uma indevida ferramenta de busca **sem previsão legal**, arrastando todas as relações comerciais e trocas de ativos financeiros dos investigados para dentro da apuração, transformando parceiros, clientes e fornecedores em potenciais alvos, em uma clara e inconstitucional pescaria probatória.

Em última análise, a discussão sobre o RIF sob encomenda não é um debate entre eficiência e garantismo, mas sim sobre a preservação da própria estrutura do Estado de Direito. A legalidade estrita não é um obstáculo à investigação, mas a garantia de que ela será conduzida de forma racional e controlada, evitando o arbítrio. O fluxo legal de informações – banco, UIF, investigação e, por fim, Justiça – funciona como um funil de proporcionalidade, que depura os dados e qualifica a suspeita a cada etapa. A requisição direta inverte essa lógica, transformando o funil em uma rede de arrasto. A decisão que o Supremo Tribunal Federal tomará no Tema 1404 será, portanto, um divisor de águas: ou reafirmará o caminho da legalidade, onde o termostato da devassa permanece sob o controle de filtros técnicos e judiciais, ou validará um atalho que, embora pavimentado com a promessa de celeridade, tem como destino a erosão das garantias fundamentais que definem uma sociedade livre.