

**Processo:018.933/2019-0**

**Natureza:** Representação

**Unidade Jurisdicionada:** Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf; Ministério da Economia – ME;

## **DESPACHO**

1. Cuidam os autos de representação proposta pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público de Contas (MP/TCU), Lucas Rocha Furtado, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).
2. Na exordial, são apresentadas ocorrências que, se confirmadas, e a depender da magnitude que tenham tomado, podem caracterizar, no entender do representante, a utilização de recursos humanos e materiais com grave desvio de finalidade e abuso de poder para a realização de atividades ilegítimas voltadas a tolher a liberdade de imprensa, garantida constitucionalmente em nosso país.
3. Os fatos relatados pelo representante, amplamente noticiados pela imprensa nos últimos dias, dizem respeito ao relatório de atividades financeiras do advogado e jornalista norte-americano Glenn Edward Greenwald. A investigação, supostamente realizada a pedido da Polícia Federal, teria o objetivo de verificar qualquer movimentação atípica que pudesse estar relacionada à invasão dos celulares de agentes públicos envolvidos com trabalhos da operação Lava Jato.
4. Afirma o representante que, de acordo com as informações divulgadas pela mídia e por atores do cenário político atual, a motivação dessa investigação teria sido, mediante perseguição e abuso de poder, intimidar o jornalista, que divulgou diversas conversas e trocas de mensagens entre magistrados e procuradores que atuaram na força-tarefa da Lava Jato.
5. No entender do douto representante, se forem verdadeiras essas notícias, a atividade dos agentes do Coaf terá caracterizado flagrante desvio de finalidade e dispêndio indevido de recursos públicos, mediante a utilização de bens e ferramentas de trabalho para produção e tratamento de informações de forma ilegítima e ilegal.
6. Ressalta, ainda, que o desvio de finalidade se verifica quando o agente público pratica ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra que delimita sua competência, uma vez que o ato administrativo, ainda que discricionário, deve sempre se conformar ao interesse público em seus três níveis de realização: constitucional, legal e econômico.
7. Com base nisso, conclui que, se o ato tiver sido praticado em desacordo com a finalidade legal que justificou a outorga de competência, incorrendo em desvio de finalidade, ele será nulo, não servindo a nenhum propósito e, por conseguinte, terá consumido inutilmente recursos públicos.
8. Acrescenta que, ao investigar o jornalista em retaliação à divulgação de mensagens por ele realizada, o Coaf atuou, indiretamente, com a finalidade de fragilizar

a liberdade de imprensa, garantia essencial ao bom funcionamento do Estado Democrático de Direito, em especial no que diz respeito ao exercício do controle social sobre os atos praticados por agentes públicos.

9. Essas ocorrências poderiam, assim, ao fim e ao cabo, caracterizar dispêndio de recursos com grave desvio de finalidade, infração à norma legal e ato de gestão ilegítimo de que resulte injustificado dano ao erário, situação que demandaria a atuação dessa Corte de Contas.

10. Ao final, o representante do MP/TCU pondera que os atos potencialmente irregulares por ele narrados teriam o condão de afetar o julgamento das contas do Ministério da Economia, ao qual o Coaf é vinculado, notadamente por, ao se enveredarem em atuação que foge da sua competência, comprometerem a boa gestão dos recursos públicos destinados à estrita missão institucional afeta ao órgão.

11. Nesse contexto, entende que “incumbe ao TCU empreender as necessárias ações de controle de modo a poder certificar, com segurança e propriedade, que as contas anuais prestadas pelos administradores públicos ‘evidenciem a boa e regular aplicação dos recursos públicos e, ainda, a observância aos dispositivos legais e regulamentares aplicáveis’”.

12. Propõe, então, que o TCU investigue os fatos à luz de suas atribuições constitucionais, determinando, cautelarmente, a suspensão da elaboração, pelo Coaf, do relatório das atividades financeiras do jornalista Glenn Greenwald, até que se decida o mérito desta representação.

13. Sobre os pressupostos para adoção de medida cautelar, entende que o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* se fazem presentes em razão da afronta à garantia constitucional de liberdade de imprensa e do risco de grave lesão ao erário advindo do dispêndio de recursos públicos com desvio de finalidade.

14. Com base nisso, encerra o expediente com o seguinte pleito:

“Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com fulcro no artigo 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no artigo 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução 155/2002, requer, pelas razões acima aduzidas, que o Tribunal conheça desta representação para, no cumprimento de suas competências constitucionais de controle externo de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública Federal, decida pela adoção das medidas necessárias a apurar a ocorrência de supostas irregularidades perpetradas no âmbito do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), consistentes na realização de atividades com desvio de finalidade e em afronta à garantia constitucional de liberdade de imprensa, incorrendo em dispêndio irregular de recursos públicos, com potenciais reflexos na própria gestão do órgão e na regularidade das contas do Ministério da Economia ao qual é vinculado, e, fazendo-se presentes, no caso em exame, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, determine V. Ex<sup>a</sup>., o Plenário do TCU ou o relator desta representação, em caráter cautelar, a suspensão da elaboração, pelo Coaf, do relatório das atividades financeiras do referido jornalista.”

15. Realizada a análise preliminar da demanda, a secretaria instrutora propõe, previamente à análise da admissibilidade da representação, a realização de diligência ao Coaf, com vistas colher maiores elementos sobre o caso.

16. Na qualidade de Relator das contas do Coaf para o biênio 2018-2019, divirjo, em parte, da SecexFazenda, e conheço desde já, da representação, pois entendo que os elementos trazidos pelo representante são suficientes para que se considerem satisfeitos



os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno deste Tribunal.

17. Compartilho da percepção do Ministério Público de Contas de que são relevantes os fatos relatados, além de apresentarem elevado risco institucional para o Coaf, razão pela qual os indícios merecem apuração detida e imediata.

18. São deveras graves as questões colocadas pelo douto Subprocurador-Geral. Se confirmados os apontamentos por ele noticiados, estaremos diante de um quadro gravíssimo de manipulação do aparelho repressor do estado contra jornalistas que divulgam informações que trazem incômodo aos membros do governo.

19. É inconcebível que o aparato estatal possa ser utilizado com tamanho desvio de finalidade para violar garantias constitucionais fundamentais imprescindíveis ao Estado Democrático de Direito, como o direito à livre manifestação do pensamento e à liberdade de imprensa.

20. Além de consagrados constitucionalmente, tais direitos também estão previstos em diversas convenções internacionais, dada sua importância para o desenvolvimento de qualquer sociedade que se considere democrática e de direito. Como exemplo, vale mencionar o art. XIX da Declaração Universal dos Direitos Humanos, segundo o qual *“Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.”*

21. Na mesma linha, a Declaração de Chapultepec, da qual o Brasil é signatário, assim prevê:

“1. Não há pessoas nem sociedade livres sem liberdade de expressão e de imprensa. O exercício desta não é uma concessão das autoridades; é um direito inalienável do povo.

2. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber informação, expressar opiniões e divulgá-las livremente. Ninguém pode restringir ou negar estes direitos.

3. As autoridades devem estar legalmente obrigadas a pôr à disposição dos cidadãos, de forma oportuna e equitativa, a informação gerada pelo setor público. Nenhum jornalista poderá ser compelido a revelar suas fontes de informação.

4. O assassinato, o terrorismo, o seqüestro, as pressões, a intimidação, a prisão injusta dos jornalistas, a destruição material dos meios de comunicação, qualquer tipo de violência e impunidade dos agressores afetam seriamente a liberdade de expressão e de imprensa. Estes atos devem ser investigados com presteza e punidos severamente.

5. A censura prévia, as restrições à circulação dos meios ou à divulgação de suas mensagens, a imposição arbitrária de informação, a criação de obstáculos ao livre fluxo informativo e as limitações ao livre exercício e movimentação dos jornalistas se opõem diretamente à liberdade de imprensa.

6. Os meios de comunicação e os jornalistas não devem ser objeto de discriminações ou favores em função do que escrevam ou digam. 7. As políticas tarifárias e cambiais, as licenças de importação de papel ou equipamento jornalístico, a concessão de frequência de rádio e televisão e a veiculação ou supressão da publicidade estatal não devem ser utilizadas para premiar ou castigar os meios de comunicação ou os jornalistas.

8. A incorporação de jornalistas a associações profissionais ou sindicais e a filiação de meios de comunicação a câmaras empresariais devem ser estritamente voluntárias.



9. A credibilidade da imprensa está ligada ao compromisso com a verdade, à busca de precisão, imparcialidade e equidade e à clara diferenciação entre as mensagens jornalísticas e as comerciais. A conquista destes fins e a observância destes valores éticos e profissionais não devem ser impostos. São responsabilidades exclusivas dos jornalistas e dos meios de comunicação. Em uma sociedade livre, a opinião pública premia ou castiga.

10. Nenhum meio de comunicação ou jornalista deve ser sancionado por difundir a verdade, criticar ou fazer denúncias contra o poder público.”

22. Por fim, vale mencionar o que diz o art. 13 da Declaração Americana Sobre Direitos Humanos, a qual foi internalizada com força de Lei Ordinária no Brasil, tendo sido aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente da República:

“Artigo 13. Liberdade de pensamento e de expressão

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar:

- a. o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou
- b. a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.

3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões.

4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.

5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência.”

23. Como bem colocou o douto representante do Ministério Público, o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra que estabelece sua competência.

24. No caso, o Coaf foi instituído pela Lei 9.613/1998, e atua eminentemente na prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. As competências do Coaf estão definidas nos artigos 14 e 15 da referida lei, quais sejam: a) receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas; b) comunicar às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis nas situações em que o Conselho concluir pela existência, ou fundados indícios, de crimes de “lavagem”, ocultação de bens, direitos e valores, ou de qualquer outro ilícito; d) coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores; e e) disciplinar e aplicar penas administrativas.

25. O §1º do artigo 14 da lei também atribuiu ao Coaf a competência de regular os setores econômicos para os quais não haja órgão regulador ou fiscalizador próprio. Nesses casos, cabe ao Coaf definir as pessoas abrangidas e os meios e critérios para envio de comunicações, bem como a expedição das instruções para a identificação de clientes e manutenção de registros de transações, além da aplicação de sanções previstas no artigo 12 da lei.

26. Não se enquadra, portanto, nas competências do Coaf a atuação investigativa nos moldes da noticiada pelo representante, a qual teria por objetivo verificar as atividades financeiras do jornalista Glenn Edward Greenwald a fim de identificar movimentações relacionadas à invasão dos celulares de agentes públicos envolvidos com trabalhos da operação Lava Jato. Por óbvio, isso nada tem a ver com a prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

27. Destaco a informação de que outros órgãos também estão apurando esses mesmos fatos, numa abordagem disciplinar e criminal. Dessa forma, importante que a ação do TCU se mantenha dentro dos limites de suas atribuições.

28. Como não nos cabe atuação disciplinar nem criminal, os olhos do controle devem se voltar às estruturas de governança e aos procedimentos de controle existentes para evitar a ação de servidores em atividades que extrapolem o mandato legal do Coaf, o desvio de finalidade na utilização de recursos humanos e materiais, o uso indevido e indiscriminado das relevantes informações que a organização detém.

29. Destaco que situações de desvios como a relatada pelo representante colocam em risco não só a imagem do Coaf, como também do Estado Brasileiro no cenário internacional. Por isso, considero urgente a atuação do Tribunal, com vistas a contribuir para o aprimoramento dos processos de trabalho e dos controles do Coaf, de modo a mitigar esses riscos.

30. A apuração detida e imediata dos fatos ocorridos, poderá auxiliar a formação de opinião do Tribunal sobre a matéria, visto que, se confirmadas as informações constantes dos autos, há indícios de que os controles internos do órgão não foram efetivos.

31. Nesse contexto, considero pertinente realizar a oitiva prévia não só do Presidente do Coaf, como também do Ministro da Economia, autoridade responsável por supervisionar a atuação do conselho.

32. Em vista de todo o exposto e com fundamento nos arts. 157, *caput*, e 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU, determino a oitiva prévia do Ministro da Economia, Paulo Roberto Nunes Guedes (156.305.876-68), e do Presidente do Coaf, Roberto Leonel de Oliveira Lima (354.664.569-34), para que, no prazo de 24 horas, se manifestem sobre os fatos noticiados nos autos, em especial no que diz respeito aos procedimentos e controles internos existentes para deflagrar investigações e evitar que os recursos do órgão sejam empregados em desacordo com sua finalidade institucional.

À SecexFazenda, para a adoção das providências a seu cargo, após as quais os autos deverão retornar ao gabinete deste relator, com a urgência que o caso requer.

Brasília, 5 de julho de 2019.

(Assinado Eletronicamente)

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator