

RIF SOB ENCOMENDA: OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA REQUISIÇÃO DIRETA DE DADOS FINANCEIROS PELOS ÓRGÃOS DE PERSECUÇÃO PENAL

RIF ON DEMAND: THE CONSTITUTIONAL LIMITS ON THE DIRECT REQUEST FOR FINANCIAL DATA BY CRIMINAL PROSECUTION AGENCIES

RIF POR ENCARGO: LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LA SOLICITUD DIRECTA DE DATOS FINANCIEROS POR PARTE DE LOS ÓRGANOS DE PERSECUCIÓN PENAL

Ana Caroline Amoedo¹, Ticiana Miranda Galvão²

DOI: 10.54899/dcs.v23i92.6181

Recibido: 12/06/2026 | Aceptado: 09/07/2026 | Publicación en línea: 16/07/2026.

RESUMO

Em 2019, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 1.055.941/SP (Tema 990), reconheceu a constitucionalidade do compartilhamento espontâneo de relatórios de inteligência financeira e dados fiscais com os órgãos de persecução penal, independentemente de prévia autorização judicial. Nos anos seguintes, contudo, esse precedente passou a ser interpretado de forma ampliativa, como se autorizasse também a requisição direta de tais dados pelo Ministério Público e pela autoridade policial, hipótese não abrangida pelo julgamento originário. O presente artigo tem por objetivo demonstrar que o Tema 990 não constitui salvo-conduto genérico para o acesso a dados financeiros, distinguindo o compartilhamento espontâneo da requisição direta e analisando a divergência jurisprudencial instalada entre o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça a esse respeito. Nesse contexto, examina-se a afetação do Tema 1404 de repercussão geral, os parâmetros fixados em sede de medida cautelar para a requisição de Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs), as consequências da inobservância desses parâmetros para a licitude da prova, bem como a modulação de efeitos *ex nunc* estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal. Conclui-se que a segurança jurídica em matéria de inteligência financeira depende da correta delimitação de quem pode tomar a iniciativa do compartilhamento de dados, sob pena de o processo penal converter-se em instrumento de prospecção patrimonial indiscriminada.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal. Proteção de Dados Pessoais. Persecução Penal. Meio de Obtenção de Prova. Compartilhamento Espontâneo. Requisição Direta. Relatório de Inteligência Financeira. Prova Ilícita.

¹ Especialista em Direito Médico, da Saúde e Bioética, Faculdade Baiana de Direito, Salvador, Bahia, Brasil.
E-mail: anacaroline@acamoedoadv.com.br

² Especialista em Direito Criminal, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, Bahia, Brasil.
E-mail: ticianamgalvao@gmail.com

ABSTRACT

In 2019, the Federal Supreme Court, in its ruling on RE 1.055.941/SP (Issue 990), recognized the constitutionality of the voluntary sharing of financial intelligence reports and tax data with criminal prosecution authorities, regardless of prior judicial authorization. In the following years, however, this precedent began to be interpreted broadly, as if it also authorized the direct request for such data by the Public Prosecutor's Office and law enforcement authorities—a scenario not covered by the original ruling. This article aims to demonstrate that Theme 990 does not constitute a blanket authorization for access to financial data, distinguishing between voluntary sharing and direct requests and analyzing the existing divergence in case law between the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice on this matter. In this context, we examine the impact of Theme 1404, which has general repercussion; the parameters established in preliminary injunctions for the request of Financial Intelligence Reports (RIFs); the consequences of noncompliance with these parameters for the admissibility of evidence; as well as the ex nunc modulation of effects established by the Federal Supreme Court. It is concluded that legal certainty in matters of financial intelligence depends on the correct delineation of who may take the initiative to share data, lest criminal proceedings become an instrument for indiscriminate asset screening.

Keywords: Federal Supreme Court. Protection of Personal Data. Criminal Prosecution. Means of Obtaining Evidence. Voluntary Disclosure. Direct Subpoena. Financial Intelligence Report. Illegally Obtained Evidence.

RESUMEN

En 2019, el Tribunal Supremo Federal, al pronunciarse sobre el recurso de excepción constitucional n.º 1.055.941/SP (Tema 990), reconoció la constitucionalidad del intercambio espontáneo de informes de inteligencia financiera y datos fiscales con los órganos encargados de la persecución penal, independientemente de que existiera una autorización judicial previa. Sin embargo, en los años siguientes, este precedente pasó a interpretarse de forma ampliada, como si también autorizara la solicitud directa de dichos datos por parte del Ministerio Público y de la autoridad policial, hipótesis que no estaba contemplada en la sentencia original. El presente artículo tiene por objeto demostrar que el Tema 990 no constituye un salvoconducto genérico para el acceso a datos financieros, distinguiendo entre el intercambio espontáneo y la solicitud directa y analizando la divergencia jurisprudencial existente entre el Tribunal Supremo Federal y el Tribunal Superior de Justicia a este respecto. En este contexto, se examina la incidencia del Tema 1404 de repercusión general, los parámetros establecidos en el marco de las medidas cautelares para la solicitud de Informes de Inteligencia Financiera (RIF), las consecuencias del incumplimiento de dichos parámetros para la licitud de la prueba, así como la modulación de efectos ex nunc establecida por el Tribunal Supremo Federal. Se concluye que la seguridad jurídica en materia de inteligencia financiera depende de la correcta delimitación de quién puede tomar la iniciativa de compartir datos, so pena de que el proceso penal se convierta en un instrumento de prospección patrimonial indiscriminada.

Palabras clave: Tribunal Supremo Federal. Protección de Datos Personales. Procesamiento Penal. Medios de Obtención de Pruebas. Divulgación Espontánea. Solicitud Directa. Informe de Inteligencia Financiera. Prueba Ilícita.



INTRODUÇÃO

O compartilhamento com o Ministério Público de dados bancários, fiscais e relatórios da Unidade de Inteligência Financeira (UIF), bem como as demais informações dos procedimentos fiscalizatórios, obtidos pela Receita Federal no legítimo exercício de seu dever de fiscalizar, mesmo sem prévia autorização judicial, foi julgado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral com o tema 990³, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.055.941, em dezembro de 2019.

Sucedede que a referida decisão gerou grande impacto no julgamento de casos que têm por objeto a investigação de lavagem de dinheiro e outros crimes financeiros que são protagonistas do direito penal atual, de modo a causar verdadeira inquietação nos debates dos Tribunais Superiores, inclusive com julgamentos em sentido oposto ao tema fixado pelo Supremo.

Com efeito, a tese passou a ser interpretada de forma ampliativa por parte da doutrina e da praxe investigativa, como se autorizasse não apenas o envio espontâneo de Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) pelo COAF aos órgãos de persecução penal, mas também a requisição direta desses relatórios pelo Ministério Público ou pela autoridade policial – hipótese que, como se demonstrará, não foi objeto do julgamento originário.

A controvérsia tornou-se de tal modo relevante que o próprio Supremo, em 2025, viu-se obrigado a afetar um novo tema de repercussão geral (Tema 1404 do STF ainda pendente de

³ “Repercussão geral. Tema 990. Constitucional. Processual Penal. Compartilhamento dos Relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil com os órgãos de persecução penal para fins criminais. Desnecessidade de prévia autorização judicial. Constitucionalidade reconhecida. Recurso ao qual se dá provimento para restabelecer a sentença condenatória de 1º grau. Revogada a liminar de suspensão nacional (art. 1.035, § 5º, do CPC). Fixação das seguintes teses: 1. É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil - em que se define o lançamento do tributo - com os órgãos de persecução penal para fins criminais sem prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional; 2. O compartilhamento pela UIF e pela RFB referido no item anterior deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios” (RE 1055941, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 04/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 05-10-2020 PUBLIC 06-10-2020 REPUBLICAÇÃO: DJe-052 DIVULG 17-03-2021 PUBLIC 18-03-2021)

julgamento⁴), especificamente para decidir se os órgãos de persecução penal, mais especificamente o Ministério Público, poderia requisitar relatórios de inteligência financeira e dados fiscais sem autorização judicial, e se esse compartilhamento pressupõe a instauração formal de procedimento investigatório.

Outrossim, no que tange aos princípios fundamentais nos casos objeto do presente estudo, impende destacar que, muito embora o direito à proteção de dados ainda não tivesse sido reconhecido como garantia fundamental autônoma em 2019, a jurisprudência já havia sedimentado entendimento de que este estaria contido nos incisos X e XII do art. 5º da Constituição Federal. Após a Emenda Constitucional nº 115/2022, esse direito passou a constar expressamente no rol do art. 5º, na forma do inciso LXXIX.

Nesse sentido, de um lado há a proteção da vida privada e a inviolabilidade do sigilo das comunicações (artigo 5º, incisos X⁵ e XII⁶, da Constituição Federal, respectivamente) e do outro lado o interesse social na obtenção da informação para contribuir na elucidação de um possível crime. É exatamente na zona de tensão entre esses dois polos, mais precisamente, na diferença entre quem toma a iniciativa do compartilhamento, que se concentra o debate atual, retomado com ainda mais força pelo Tema 1404, ainda pendente de julgamento de mérito pelo Plenário do STF.

O presente artigo tem por objetivo, portanto, refinar a leitura do Tema 990. Não se está mais a discutir, genericamente, "a constitucionalidade do compartilhamento de dados sem autorização judicial", mas sim os limites entre o compartilhamento espontâneo (objeto legítimo do Tema 990) e a requisição direta pelos órgãos de persecução penal, sob o risco de o precedente de 2019 ser utilizado como salvo-conduto para a produção de RIFs "sob encomenda", em franca prospecção patrimonial indiscriminada.

Com o aumento dos casos envolvendo lavagem de dinheiro e organizações criminosas e terroristas, diversos países passaram a adotar práticas de combate a estes crimes, especialmente

⁴ Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 5º; X; XII; XXXVI e 129; VI; VII; VIII; e IX, da Constituição Federal, as seguintes hipóteses: (i) saber se o Ministério Público pode requisitar dados às autoridades fiscais, sem autorização judicial; e (ii) saber se o compartilhamento de dados fiscais pressupõe instauração de procedimento de investigação penal formal. Fonte: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=7167206&numeroProcesso=1537165&classeProcesso=RE&numeroTema=1404>

⁵ X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

⁶ XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

no sentido de permitir o compartilhamento informacional de dados sensíveis, fazendo uma verdadeira fusão entre o ordenamento jurídico e as instituições responsáveis por fiscalizar e regular as transações realizadas no âmbito do sistema financeiro.

Assim, fazendo uma análise da conjuntura da sociedade moderna, notadamente com os crescentes escândalos envolvendo crimes contra a ordem econômica, percebe-se que há um respaldo social na atuação expansiva do Estado, no sentido de flexibilizar o princípio da intimidade, que reside na esfera privada, em detrimento do interesse social na apuração desses crimes, que habita a esfera pública, como modo de resposta para a sociedade desacreditada na justiça e tomada por um sentimento de impunidade.

É precisamente para equacionar essa tensão entre eficiência investigativa e garantias individuais que o Supremo Tribunal Federal, anos depois, viu-se compelido a afetar o Tema 1404, cujos contornos serão analisados no desenrolar do presente artigo.

BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO RE 1.055.941/SP

O Tema 990 de repercussão geral, fixado no pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do RE 1.055.941/SP, decidiu ser “constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF (...) com os órgãos de persecução penal para fins criminais sem prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional⁷”.

O caso em comento originou-se de um procedimento administrativo instaurado pela Receita Federal para investigar eventual irregularidade de pagamento de imposto por contribuintes, no qual o órgão fiscal requisitou diretamente às instituições financeiras os relatórios bancários dos investigados, por não terem os mesmos prestado tais informações espontaneamente. Finalizado o procedimento administrativo, a Receita concluiu que teriam os contribuintes praticado crime contra a ordem tributária, promovendo uma representação para o Ministério Público, embasada nos relatórios enviados pelas instituições financeiras sem prévia autorização judicial.

Prontamente, o órgão ministerial apresentou uma denúncia que ensejou na condenação em primeiro grau dos contribuintes, face a qual foi interposto Recurso de Apelação ao Tribunal

⁷ Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso extraordinário 1.055.941/SP. Relatoria: Min. Dias Toffoli. Brasília, 04 de dezembro de 2019.

Regional Federal da 3ª Região, que, por seu turno, acolheu a tese defensiva e reformou a Sentença de piso, por entender que as informações que lastrearam a peça acusatória e, por consequência, a decisão recorrida, não serviriam para atestar a materialidade do delito, uma vez que obtidas sem prévia autorização judicial, a qual seria necessária para a sua validade.

Com efeito, o Ministério Público Federal interpôs Recurso Extraordinário contra o Acórdão do TRF da 3ª Região que anulou Ação Penal em comento, o qual foi provido e, ainda, ensejou na fixação da tese de repercussão geral 990 do STF.

Em apertada síntese, o Órgão Ministerial argumentou que o artigo 6º da Lei Complementar nº 105/2001⁸ - o qual fora objeto de discussão em julgamento pretérito da Suprema Corte, através do qual restou fixado tema de repercussão geral pela sua constitucionalidade⁹ -, autoriza o compartilhamento de dados bancários e da íntegra de procedimentos investigatórios obtidos pelos agentes fiscalizadores da receita ao Ministério Público para fins de persecução penal.

Um dos fundamentos basilares dos nove entre dez votos favoráveis à constitucionalidade do compartilhamento de dados sem prévia autorização judicial foi o do comprometimento internacional do Brasil com o combate ao crime de lavagem de dinheiro.

Buscando distinguir a prática legitimada pelo julgado do *fishing expedition* (pesca probatória), os ministros frisaram que o repasse de informações dos bancos para o fisco não configuraria “quebra de sigilo bancário”, mas tão somente “transferência de sigilo”, vez que, explica o STF, as informações devem permanecer em caráter sigiloso, mudando da órbita do sigilo bancário para o sigilo fiscal, de modo a afastar a prévia necessidade de autorização judicial.

Restou fixado quando do julgamento do Tema 990 que, o agente fiscal, ao obter essas informações diretamente das instituições financeiras, carrega o ônus de guardá-las em sigilo, de modo que os dados, até então protegidos pelo sigilo bancário, passam a ser protegidos pelo sigilo fiscal.

Por fim, urge destacar, desde já, um dado estrutural do próprio caso paradigma: o compartilhamento validado no Tema 990 partiu de iniciativa espontânea da Receita Federal, que

⁸ Art. 6ª As autoridades e os agentes fiscais tributários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios somente poderão examinar documentos, livros e registros de instituições financeiras, inclusive os referentes a contas de depósitos e aplicações financeiras, quando houver processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso e tais exames sejam considerados indispensáveis pela autoridade administrativa competente.

⁹ TESE 225/STF: I - O art. 6º da Lei Complementar 105/01 não ofende o direito ao sigilo bancário, pois realiza a igualdade em relação aos cidadãos, por meio do princípio da capacidade contributiva, bem como estabelece requisitos objetivos e o traslado do dever de sigilo da esfera bancária para a fiscal; (...). Supremo Tribunal Federal (Pleno). STF, Supremo Tribunal Federal. RE 601.314 SP, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 24/02/2016.

representou ao Ministério Público após concluir seu procedimento fiscalizatório, e não de uma requisição prévia formulada pelo órgão ministerial. Essa circunstância fática, como se verá mais à diante, é determinante para compreender os exatos limites daquilo que foi e, especialmente, do que não foi objeto de julgamento pelo STF em 2019, bem como daquilo que restou controverso na jurisprudência ao longo desses anos.

DAS PROBLEMÁTICAS QUE ENVOLVEM O TEMA 990 DO STF

Primordialmente urge esclarecer o momento em que a Decisão em análise foi proferida, visto que não havia sido sancionada a Lei de Proteção de Dados – LGPD, quiçá promulgada a Emenda Constitucional nº 115/2022, as quais preveem e regulamentam a proteção de dados pessoais, inclusive, no caso da EC 115/2022, como princípio fundamental, ao passo em que a incluí no rol do artigo 5º da Constituição Federal.

Cuidava-se, portanto, de um momento em que o ordenamento jurídico não possuía mecanismos suficientes para responder ao avanço das tecnologias e o crescente acesso à informações pessoais e sigilosas que os órgãos e instituições financeiras passaram a ter. Inobstante a ausência de previsão legal expressa acerca da proteção de dados pessoais sensíveis, a maior parte da doutrina já entendia que o direito à proteção de tais informações estaria inserido no rol de direitos fundamentais previstos no artigo 5º da Constituição Federal, mais precisamente nos incisos X¹⁰ e XII¹¹: princípios da vida privada e sigilo das correspondências e comunicações.

Nesse contexto, o tema 990 surgiu para legitimar o compartilhamento de dados sigilosos entre os agentes financeiros e os órgãos de persecução penal sem prévia autorização judicial frente a uma necessidade de combate ao crescimento das suspeitas de crimes contra a ordem tributária e financeira, visando, em verdade, salvaguardar o patrimônio do Estado. Todavia, tal decisão esbarra em direitos e garantias fundamentais, conforme passará a demonstrar.

¹⁰ X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

¹¹ XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

Interesse Social versus Proteção de Dados Pessoais

Analisando os fundamentos do julgado objeto deste estudo, percebe-se que o interesse social – de combate à lavagem de dinheiro, mais especificamente – é colocada em sobreposição aos interesses do indivíduo, uma vez que o julgador legitima o compartilhamento de dados pessoais, dispensando a prévia autorização judicial.

Por tal razão, impende-se melhor explicar a proteção de dados pessoais, que, após a Emenda Constitucional nº 115/2022, passou a ser garantia constitucional prevista no art. 5º LXXIX¹² da CF, notadamente no que tange a um dos seus principais fundamentos: a autodeterminação informativa.

Nesse sentido, Rodotà (2008, p. 15) define a autodeterminação informativa como sendo um “poder permanente de controle sobre os seus próprios dados”, ou seja, o livre-arbítrio do indivíduo sobre seus próprios dados. Por assim dizer, esses dados, mesmo quando em posse de empresas públicas ou privadas, ainda pertencem ao titular dos dados.

Não por outra razão que a intervenção do Estado na esfera desses direitos prescinde de finalidade, necessidade e limites específicos, afinal “É que uma das exigências que a autodeterminação informacional impõe à atuação do Estado (...) é a vinculação finalística do tratamento dos dados pessoais.” (Borges, 2021, p. 74).

No âmbito criminal, explica Borges (2021, p. 80), a proteção de dados tem como consequência lógica a vedação da fusão de órgãos de segurança, vez que a absorção implicaria na extinção dos limites existentes entre as atividades de inteligência e de repressão criminal, com a consequente fragilização de direitos fundamentais, diante da ampliação e acesso irrestrito à informação que os órgãos investigatórios teriam.

Com efeito, essa vedação visa justamente evitar que os órgãos de persecução penal utilizem dos órgãos de inteligência financeira como seus apêndices, transferindo sua responsabilidade de investigação, descuidando-se de sua atuação, posto que, no contexto atual, “a proteção de dados constitui não apenas um direito fundamental entre outros: é o mais expressivo da condição humana contemporânea.” (Rodotà, 2008, p. 21).

¹² LXXIX: é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais.

Compartilhamento de Dados do COAF com os Órgãos de Persecução Penal

A Lei de lavagem de dinheiro (Lei nº 9.613/98) dispõe, em seu capítulo IX do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, mais especificamente em seu art. 14, as funções do COAF, quais sejam as de “disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nesta Lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades”.

Para o desempenho das suas funções, prevê ainda o legislador, que “O COAF poderá requerer aos órgãos da Administração Pública as informações cadastrais bancárias e financeiras de pessoas envolvidas em atividades suspeitas” (§3º do art. 14 da Lei nº 9.613/98).

É dizer, a função essencial do órgão é de “monitorar informações, sistematizar dados e gerar relatórios precisos sobre práticas de mascaramento de capitais, manejado por equipes qualificadas para gestão do conhecimento e para o desenvolvimento de novas estratégias de localização e averiguação de atos de lavagem.” (Badaró, Bottini, 2019, p. 34).

Trata-se, portanto, de órgão administrativo que, em razão da sua própria natureza, não possui competência para requerer medidas excepcionais, tais quais medidas cautelares de quebra de sigilo bancário e fiscal, quiçá promover investigações penais.

Sucedendo que “Como os órgãos de inteligência têm acesso privilegiado a um amplo conjunto de dados pessoais dos cidadãos, caso viessem a desempenhar um papel de auxílio aos órgãos de repressão criminal, poderiam facilmente violar os limites constitucionais impostos à atividade persecutória do Estado decorrentes da proteção da vida privada e do devido processo legal, sem que isso pudesse se sujeitar ao controle do Poder Judiciário.” (Borges, 2021, p. 71).

Por assim dizer, Estellita (2021, p. 58) conclui que “as tarefas atribuídas ao COAF parecem misturar elementos de *inteligência*, de *segurança pública* e de *persecução penal*”, de modo que, segundo a Autora, o COAF “coleta e analisa informações necessárias para formular políticas de prevenção de lavagem (*inteligência*), fiscaliza o cumprimento das medidas de controle e prevenção da lavagem pelas pessoas obrigadas para, assim, prevenir perigos contra bens jurídicos (*segurança pública*) e, finalmente, se volta para o passado, ao apurar operações suspeitas de lavagem e comunicar aos órgãos de persecução penal (*persecução penal*)”.

A junção das três etapas acima descritas formaliza o RIF (Relatório de Inteligência Financeira), documento que, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal ao fixar a tese 990 em questão, passa a poder ser compartilhado com os órgãos de persecução penal para fins

de investigação criminal, servindo como lastro probatório para, ao final, embasar a condenação do contribuinte.

Empenhando-se em maquiar a flagrante prática do “*fishing expedition*” e garantir o devido processo legal, os ministros frisaram a necessidade de que os dados fossem guardados pelos órgãos de persecução, após o seu compartilhamento, destacando a importância de que estes somente fossem transferidos mediante sistemas e comunicações formais.

Segundo a Decisão do RE 1.055.941/SP, o dever de preservar o sigilo das informações contidas no RIF passa a ser dos agentes receptores de tais informações – nesse caso, os órgãos de persecução penal –, tendo em vista que o compartilhamento não passa de uma mera transferência de informação do COAF com estes órgãos.

A tese destacou ainda que “o compartilhamento pela UIF e pela RFB referido no item anterior deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios”¹³.

Nota-se uma preocupação do Supremo com o sigilo das informações do investigado – salvo, todavia, para fins de investigação penal. Independente, há de se admitir que a intervenção estatal não pode atingir o núcleo dos direitos fundamentais.

Evidente que inobstante a mínima preocupação do Supremo com o sigilo das informações para além dos órgãos de persecução penal, existe uma inobservância aos princípios da legalidade, proteção de dados pessoais e vida privada, que pode, ao final, conduzir à privação da liberdade dos investigados.

Todo esse desenho normativo, contudo, pressupõe um modelo específico de fluxo informacional: o COAF ou a Receita Federal, no caso do RE 1.055.941/SP, identifica, no exercício de suas próprias atribuições, indícios de ilicitude, e é esse órgão, por iniciativa própria, quem comunica os órgãos de persecução penal. O que o Tema 990 não enfrentou – e que se tornaria, poucos anos depois, o centro da controvérsia – é se esse mesmo raciocínio se aplicaria quando é o Ministério Público ou a autoridade policial quem toma a iniciativa e requisita o RIF ao COAF, antes mesmo de qualquer comunicação espontânea. É esse ponto que passa a ser explorado a seguir.

¹³ RE 1055941, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 04/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-243 DIVULG 05-10-2020 PUBLIC 06-10-2020 REPUBLICAÇÃO: DJe-052 DIVULG 17-03-2021 PUBLIC 18-03-2021.

Os Limites Objetivos do Tema 990: Quem Pode Tomar a Iniciativa do Compartilhamento

A distinção entre essas duas modalidades de fluxo informacional (compartilhamento por iniciativa própria do COAF e a requisição direta formulada pelos órgãos de persecução penal) permaneceu, por anos, tratada quase como sinônimos na praxe investigativa e em parte da doutrina. Essa leitura ampliativa, todavia, não resiste a um exame mais rigoroso do que efetivamente foi decidido no Tema 990, tampouco ao que vem entendendo, mais recentemente, o Superior Tribunal de Justiça.

No compartilhamento espontâneo, o COAF, no exercício regular de suas atribuições legais, previstas no art. 14 da Lei nº 9.613/98, identifica, a partir de sua própria atividade de inteligência, indícios de ilicitude e, por iniciativa própria, comunica formalmente os órgãos de persecução penal. Foi exatamente esse fluxo — iniciado pelo órgão fiscalizador, e não pelo órgão investigativo e que serviu de substrato fático ao RE 1.055.941/SP e, conseqüentemente, para a fixação do Tema 990.

Já na requisição direta, a lógica se inverte: é o Ministério Público ou a autoridade policial quem toma a iniciativa, dirigindo-se ao COAF para obter dados de determinada pessoa ou dados relativos a determinado fato, muitas vezes antes mesmo de existir investigação formalmente instaurada. Nessa hipótese, o órgão de persecução penal deixa de ser mero destinatário de uma comunicação espontânea para se tornar o agente provocador do próprio fornecimento da informação.

Essa distinção, que poderia parecer meramente terminológica, revelou-se determinante para o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do AgRg no RHC 174.173/RJ, em maio de 2025, quando a 3ª Seção do STJ fixou entendimento expresso no sentido de que “1. A solicitação direta de relatórios de inteligência financeira pelo Ministério Público ao Coaf sem autorização judicial é inviável. 2. O tema 990 da repercussão geral não autoriza a requisição direta de dados financeiros por órgãos de persecução penal sem autorização judicial.”¹⁴

Em outras palavras, o próprio STJ reconheceu que o Tema 990 tratou, exclusivamente, do compartilhamento por iniciativa dos órgãos de inteligência e fiscalização, mas não da via

¹⁴ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Para o STJ, o MP não pode requisitar RIF ao COAF sem autorização judicial; o tema 990 da repercussão geral não autoriza a requisição direta de dados financeiros por órgãos de persecução penal sem autorização judicial. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/13719/para-o-stj-o-mp-nao-pode-requisitar-rif-ao-coaf-sem-autorizacao-judicial-o-tema-990-da-repercussao-geral-nao-autoriza-a-requisicao-direta-de-dados-financeiros-por-orgaos-de-persecucao-penal-sem-autorizacao-judicial?> Acesso em: 21/05/2026

inversa. Não se trata, portanto, de uma interpretação restritiva ou de uma criação pretoriana alheia ao precedente do STF, mas de uma leitura mais fiel aos exatos limites objetivos do que foi efetivamente julgado em 2019.

O TEMA 1404 E O FIM DO SALVO-CONDUTO: DO *FISHING EXPEDITION* AO "RIF SOB ENCOMENDA"

Com o crescimento dos casos de grande repercussão envolvendo crimes financeiros e a busca incessante por uma resposta Estatal à crise econômica, o Supremo Tribunal Federal se viu obrigado a afetar um novo tema de repercussão geral para tratar especificamente da requisição direta dos RIFs pelos órgãos de persecução penal, autuando como Tema 1404, em junho de 2025, quando do julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.537.165/SP.

A Afetação do Tema 1404 e os Novos Parâmetros para o Fornecimento de RIFs

Cautelarmente, o Ministro Relator Alexandre de Moraes determinou a suspensão nacional de todos os processos pendentes que discutissem a matéria, bem como a suspensão dos efeitos futuros de decisões que anularam RIFs, bem como fixou, em caráter provisório, parâmetros objetivos para que o COAF possa fornecer RIFs a qualquer autoridade estatal, inclusive ao Poder Judiciário e a Comissões Parlamentares de Inquérito.

Segundo o relator, os relatórios somente podem ser utilizados quando, dentre outros parâmetros, houver investigação criminal formalmente instaurada, ou processo de natureza sancionadora voltado à apuração de ilícitos como lavagem de dinheiro ou ocultação patrimonial; além disso, o pedido deve identificar o investigado e apresentar justificativa concreta, demonstrando o vínculo entre o conteúdo solicitado e o objeto da apuração.

A decisão foi motivada, segundo o próprio relator, pela constatação de que a ausência de parâmetros claros vinha abrindo espaço para práticas abusivas, notadamente a solicitação de RIFs fora de investigações formais, por vezes com finalidade meramente exploratória, no que a imprensa especializada e parte da doutrina passaram a chamar de vedação à "pesca probatória" e ao "RIF sob encomenda".

A importância de destacar a referida medida cautelar é justamente em razão das consequências impostas ao descumprimento dos parâmetros fixados, vez que, segundo a própria

decisão, a ilicitude das provas produzidas e de todas as que delas derivem deverão ser consideradas nulas, a partir da aplicação direta da teoria dos frutos da árvore envenenada: uma vez reconhecida a ilicitude do RIF obtido fora dos parâmetros estabelecidos, contaminam-se também as provas dele diretamente decorrentes, impondo-se, em tese, o desentranhamento.

Esse desdobramento aproxima, finalmente, o debate sobre RIFs do arcabouço doutrinário-processual penal mais tradicional, e não apenas do direito administrativo-fiscalizatório que dominava a discussão em torno do Tema 990 em 2019. Se antes a controvérsia girava em torno da natureza do sigilo transferido (bancário ou fiscal), agora ela se desloca para as consequências processuais da inobservância dos requisitos de acesso, o que é, sob a ótica da ampla defesa e do devido processo legal, um ganho de precisão dogmática.

Ainda assim, para evitar um colapso probatório retroativo capaz de atingir milhares de processos em curso, o Ministro Alexandre de Moraes esclareceu, em decisão de 21/04/2026, que os efeitos da liminar de 27/03/2026 são prospectivos — *ex nunc* —, não se aplicando automaticamente a atos regularmente praticados antes daquela data, preservada a possibilidade de controle posterior, caso a caso, quanto à legalidade e admissibilidade das provas já produzidas.

Esse ponto merece leitura crítica equilibrada. Embora a modulação temporal seja compreensível do ponto de vista da segurança jurídica, ela não deve ser lida como uma espécie de "salvo-conduto" retroativo para RIFs obtidos antes da cautelar — o que reproduziria, ironicamente, o mesmo problema que este artigo denuncia desde sua introdução: o uso do Tema 990 (ou, agora, da própria modulação do Tema 1404) como justificativa genérica para legitimar qualquer requisição pretérita, independentemente das circunstâncias concretas em que ela ocorreu. A própria decisão preserva a possibilidade de a defesa demonstrar, em casos concretos, a ausência de investigação formal, o desvio de finalidade ou o caráter exploratório da requisição, ainda que anterior a 27/03/2026 — o que deve ser lido, portanto, como uma ressalva de proporcionalidade, e não como uma cláusula de convalidação automática.

Panorama Jurisprudencial do Tema 990 ao 1404 do STF

O quadro delineado ao longo deste capítulo revela um cenário de instabilidade jurisprudencial que, longe de ser uma anomalia pontual, tornou-se estrutural na aplicação do Tema 990 nos Tribunais Superiores. Há de se reconhecer uma verdadeira fratura entre o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça quanto ao próprio alcance do Tema 990,

revelando que a ambiguidade do precedente de 2019 não era mero detalhe redacional, mas uma lacuna estrutural na definição de quem poderia dar início ao fluxo de informações.

De um lado, tanto a 1ª quanto a 2ª Turma do STF firmaram entendimento no sentido de que o Tema 990 legitima o intercâmbio de informações do COAF com a polícia e o Ministério Público independentemente da via pela qual esse intercâmbio ocorra — seja por iniciativa própria do órgão de inteligência, seja mediante pedido dos órgãos de investigação¹⁵. Nesse último julgado, a 2ª Turma assentou expressamente que o compartilhamento de RIFs entre o COAF e os órgãos de persecução penal é constitucional e prescinde de autorização judicial prévia, e que o encontro fortuito de provas não caracteriza, por si só, *fishing expedition*, desde que respeitados os limites constitucionais e legais.

De outro lado, como já visto anteriormente, a 3ª Seção do STJ, ao julgar o AgRg no RHC 174.173/RJ (Info 850, maio/2025), decidiu exatamente o oposto: a solicitação direta de RIFs pelo Ministério Público ao COAF, sem autorização judicial, é inviável, porque o Tema 990 disciplinou apenas o compartilhamento por iniciativa dos órgãos de inteligência e fiscalização.

É dizer, enquanto o STF, em ambas as suas Turmas, adotava leitura ampliativa do precedente, o STJ consolidava entendimento diametralmente oposto — cenário que produziu, na prática, insegurança jurídica para investigados, incerteza para os próprios órgãos de persecução penal quanto à validade de seus procedimentos, e uma sobrecarga de recursos e habeas corpus voltados unicamente a definir qual Corte teria a última palavra sobre a licitude de uma mesma prova.

O resultado dessa contradição é, no mínimo, desconcertante, e ilustra com precisão o problema da autodeterminação informativa: um mesmo RIF pode ser considerado prova lícita ou prova nula a depender exclusivamente de qual Tribunal Superior vier a apreciar o caso, ainda que a tese nominalmente invocada por ambos seja a mesma.

Se, como leciona Rodotà (2008, p. 21), a proteção de dados é "o mais expressivo da condição humana contemporânea", não é papel do titular do dado arcar com o ônus de adivinhar qual Corte definirá seu destino processual. E se, como aponta Borges (2021, p. 71), a fusão entre órgãos de inteligência e órgãos de repressão criminal tende a escapar ao controle do Poder Judiciário, a divergência aqui descrita é sintoma direto dessa fusão mal delimitada: cada Tribunal, a seu modo, tentou traçar sozinho os limites que o legislador não definiu com clareza.

¹⁵ 1ª Turma: Rcl 61.944 AgR, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 02/04/2024; 2ª Turma: HC 246.060 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 07/04/2025.

A afetação do Tema 1404 representa, nesse sentido, um reconhecimento tácito, pelo próprio Supremo Tribunal Federal, de que o Tema 990 não poderia continuar sendo invocado, isoladamente, como fundamento suficiente para toda e qualquer modalidade de acesso a dados financeiros. Ao fixar parâmetros mínimos — ainda que em sede de cognição sumária — para a requisição direta de RIFs, o STF caminha para uma posição intermediária entre a permissividade que caracterizava sua própria jurisprudência de Turmas e o rigor que vinha sendo praticado pelo STJ, sem, contudo, ter pacificado a questão em definitivo: o mérito do Tema 1404 permanece pendente de julgamento pelo Plenário.

É esse, portanto, o estado da arte da controvérsia no momento em que se escreve este artigo: um precedente de 2019 que nasceu para resolver um caso concreto de compartilhamento espontâneo, mas que se viu progressivamente tensionado por uma prática investigativa que dele extraiu — ampliativamente, e por vezes indevidamente — uma autorização geral para a requisição de RIFs sob encomenda; uma resposta jurisprudencial fragmentada entre Cortes Superiores; e, por fim, uma tentativa ainda inacabada do próprio STF de repactuar, com maior rigor, os limites constitucionais desse acesso.

CONCLUSÃO

Por tudo o quanto exposto no presente artigo, resta evidente o que seis anos depois, a própria evolução jurisprudencial se encarregou de confirmar: o Tema 990 do Supremo Tribunal Federal nunca autorizou, de forma expressa, a requisição direta de Relatórios de Inteligência Financeira pelos órgãos de persecução penal. O que se legitimou, em 2019, foi o compartilhamento formal de informações pela Unidade de Inteligência Financeira e pela Receita Federal, no exercício regular de suas atribuições, com preservação do sigilo e sujeição a controle jurisdicional posterior.

A transformação desse precedente em fundamento genérico para qualquer modalidade de acesso a dados financeiros sensíveis não decorreu de uma leitura inevitável da tese, mas da exploração de sua principal omissão: a ausência de definição clara sobre quem poderia dar início ao fluxo informacional. O Tema 990 respondeu à pergunta sobre a constitucionalidade do compartilhamento, mas deixou em aberto a questão mais sensível do ponto de vista das garantias fundamentais: se o Ministério Público e a autoridade policial poderiam provocar diretamente a produção ou o fornecimento desses relatórios.

Por óbvio, essa lacuna interpretativa foi substituída pela praxe investigativa. Em nome da eficiência, passou-se a tratar como equivalentes duas situações juridicamente distintas: de um lado, o compartilhamento espontâneo, no qual o COAF ou a Receita Federal identificam indícios de ilicitude no exercício de suas funções e comunicam formalmente os órgãos de persecução penal; de outro, a requisição direta, em que o órgão investigativo toma a iniciativa de buscar dados financeiros de determinada pessoa, muitas vezes antes mesmo da existência de investigação formalmente instaurada ou de justa causa minimamente delimitada.

A diferença não é meramente procedimental. Ela define a fronteira entre a inteligência financeira legítima e o *fishing expedition*. No primeiro caso, o Estado recebe uma comunicação decorrente de atividade administrativa própria. No segundo, o órgão de inteligência passa a ser instrumentalizado como extensão da investigação criminal, funcionando, na prática, como mecanismo de prospecção patrimonial sob demanda. É nessa inversão que o RIF deixa de ser relatório de inteligência e passa a se aproximar perigosamente de uma devassa financeira encomendada.

Foi diante dessa contradição que o próprio Supremo Tribunal Federal se viu compelido a afetar o Tema 1404, reconhecendo, ainda que implicitamente, que o Tema 990 não era suficiente para disciplinar todas as formas de acesso a Relatórios de Inteligência Financeira e dados fiscais. A fixação cautelar de parâmetros mínimos — investigação formalmente instaurada, identificação objetiva do investigado, pertinência temática, justificativa concreta e vedação ao *fishing expedition* — não representa ruptura com o Tema 990, mas tentativa tardia de contenção de seus excessos interpretativos.

A proteção de dados pessoais, a intimidade, a legalidade, o devido processo legal e a vedação à prova ilícita não surgiram como obstáculos posteriores à persecução penal; sempre foram condições de validade da atuação estatal. A Emenda Constitucional nº 115/2022, ao inserir expressamente a proteção de dados pessoais no art. 5º, LXXIX, da Constituição Federal, apenas tornou ainda mais evidente aquilo que a dogmática constitucional já indicava: dados financeiros não são informações neutras, tampouco podem ser tratados como matéria-prima livremente disponível à investigação criminal.

Também por isso, a modulação prospectiva da cautelar proferida no Tema 1404 deve ser recebida com cautela. A eficácia *ex nunc* pode ser compreendida sob a ótica da estabilidade processual, mas não pode ser convertida em blindagem automática de requisições pretéritas. Se antes de março de 2026 houve RIF produzido sem investigação formal, sem delimitação objetiva,

sem pertinência temática ou como primeira medida de prospecção investigativa, a defesa deve poder demonstrar a ilicitude da prova no caso concreto.

Em última análise, o debate entre Tema 990 e Tema 1404 revela uma tensão central do processo penal contemporâneo: a tentativa de compatibilizar a eficiência no combate à criminalidade econômica com a preservação dos limites constitucionais impostos ao poder punitivo. A resposta não está na proibição absoluta do compartilhamento de informações financeiras, mas também não pode estar na autorização irrestrita de requisições diretas pelos órgãos de persecução penal.

O ponto de equilíbrio está na leitura rigorosa dos precedentes. O Tema 990 autoriza o compartilhamento espontâneo, formal, sigiloso e controlável de informações obtidas no exercício regular das atribuições da UIF e da Receita Federal. Não autoriza RIFs sob encomenda, não legitima o *fishing expedition* e não transforma o COAF em braço investigativo do Ministério Público ou da polícia. O Tema 1404 surge, portanto, como oportunidade de corrigir a leitura excessivamente permissiva que se fez do precedente de 2019 e de reafirmar que, no processo penal democrático, a busca por eficiência não pode custar a erosão silenciosa das garantias fundamentais.

REFERÊNCIAS

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

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

BORGES, Ademar. O relatório de inteligência financeira como meio de obtenção de prova no processo penal. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 29, n. 176, p. 69-105, fev. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13/07/2026

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 13/07/2026

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no RHC 174.173/RJ. Terceira Seção. Relator:

Min. Messod Azulay Neto. Julgado em 14 maio 2025. Informativo de Jurisprudência, Brasília, n. 850, maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC 147.707/PA. Sexta Turma. Relator: Min. Antônio Saldanha Palheiro. Julgado em 15 ago. 2023. Diário de Justiça Eletrônico, 24 ago. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC 82.233/MG. Terceira Seção. Relator: Min. Sebastião Reis Júnior. Julgado em 9 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC 83.447/SP. Terceira Seção. Relator: Min. Sebastião Reis Júnior. Julgado em 9 fev. 2022. Diário de Justiça Eletrônico, 15 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 246.060 AgR. Segunda Turma. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 7 abr. 2025. Diário de Justiça Eletrônico, 22 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 61.944 AgR/PA. Primeira Turma. Relator: Min. Cristiano Zanin. Julgado em 2 abr. 2024. Diário de Justiça Eletrônico, 28 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.055.941/SP. Tribunal Pleno. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 4 dez. 2019. Diário de Justiça Eletrônico n. 243, 6 out. 2020. Republicação: Diário de Justiça Eletrônico n. 052, 18 mar. 2021. (Tema 990 de repercussão geral).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.537.165/SP. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Repercussão geral reconhecida em 7 jun. 2025. (Tema 1404 de repercussão geral). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=7167206&numeroProcesso=1537165&classeProcesso=RE&numeroTema=1404>. Acesso em: 13/07/2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 601.314/SP. Tribunal Pleno. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 24 fev. 2016. (Tema 225 de repercussão geral).

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Para o STJ, o MP não pode requisitar RIF ao Coaf sem autorização judicial; o tema 990 da repercussão geral não autoriza a requisição direta de dados financeiros por órgãos de persecução penal sem autorização judicial. Buscador Dizer o Direito, Manaus, 2025. Disponível em: <https://buscador dizerodireito.com.br/jurisprudencia/13719/para-o-stj-o-mp-nao-pode-requisitar-rif-ao-coaf-sem-autorizacao-judicial-o-tema-990-da-repercussao-geral-nao-autoriza-a-requisicao-direta-de-dados-financeiros-por-orgaos-de-persecucao-penal-sem-autorizacao-judicial>. Acesso em: 13/07/2026

ESTELLITA, Heloisa. O RE 1.055.941: um pretexto para explorar alguns limites à transmissão, distribuição, comunicação, transferência e difusão de dados pessoais pelo COAF. Revista de Direito Público, v. 18, n. 100, 2021.

GLEIZER, Orlandino; MONTENEGRO, Lucas; VIANA, Eduardo. O direito de proteção de dados no processo penal e na segurança pública. São Paulo: Marcial Pons, 2021.

RODOTÀ, Stefano. A vida na sociedade de vigilância: a privacidade hoje. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.