

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.537.165 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECTE.(S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
RECDO.(A/S)	: ARIEL PAUL GORDON
ADV.(A/S)	: LEANDRO RACA
ADV.(A/S)	: LUAN BENVENUTTI NOGUES MOYANO
ADV.(A/S)	: DANYELLE DA SILVA GALVÃO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PROCESSUAL PENAL - IBRAPP
ADV.(A/S)	: GUSTAVO MASCARENHAS LACERDA PEDRINA E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO
AM. CURIAE.	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE GARANTIAS PENAIS
ADV.(A/S)	: ARY MATHEUS VIEIRA DE MELO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - MÁRCIO THOMAZ BASTOS (IDDD),
ADV.(A/S)	: ROBERTO SOARES GARCIA
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS
ADV.(A/S)	: ANTONIO PEDRO MELCHIOR MARQUES PINTO
AM. CURIAE.	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PENAL ECONÔMICO
ADV.(A/S)	: RAFAEL GUEDES DE CASTRO
AM. CURIAE.	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES)

**: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
MATO GROSSO DO SUL**

DECISÃO

Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça (Doc. 57, fls. 1-2):

PENAL E PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. 1. "OPERAÇÃO SANGUE IMPURO". RE 1.055.941/SP (TEMA 990/STF). JULGADOS DA TERCEIRA SEÇÃO. REQUISIÇÃO DIRETA À RECEITA FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. 2. REQUISIÇÃO DIRETA DO MPF AO COAF. APLICAÇÃO DO MESMO ENTENDIMENTO. DECISÃO CASSADA PELO STF. RCL 61.944/PA. CONTROVÉRSIA A RESPEITO DOS LIMITES FIRMADOS NO TEMA 990/STF. 3. NECESSIDADE DE PRÉVIA INVESTIGAÇÃO FORMAL. AUSÊNCIA DE CONTROVÉRSIA. HC 201.965/STF. 4. INDEVIDA PESCARIA PROBATÓRIA. NULIDADE DAS PROVAS. TRANCAMENTO DO INQUÉRITO. 5. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A Terceira Seção do STJ, no julgamento dos RHCs 83.233/SP e 83.447/SP, ambos de relatoria do Ministro Sebastião Reis Júnior, assentou que "a possibilidade de a Receita Federal valer-se da representação fiscal para fins penais, a fim de encaminhar, de ofício, os dados coletados no âmbito do procedimento administrativo fiscal, quando identificada a existência de indícios da prática de crime, ao Ministério Público, para fins de persecução criminal, não autoriza o órgão da acusação a requisitar diretamente esses mesmos dados sem autorização judicial", em especial porque referida questão não foi tratada no Tema 990/STF.

2. Mais recentemente, a Sexta Turma, por maioria, no julgamento do RHC 147.707/PA, assentou não ser possível solicitar relatórios de inteligência financeira ao COAF sem autorização judicial, subsidiando referido entendimento nos precedentes da Terceira Seção que firmaram a impossibilidade de se solicitar informações sigilosas diretamente à Receita Federal. No entanto, na Reclamação n. 61.944/PA, a Primeira Turma do STF cassou referida decisão, consignando que a redação do Tema 990/RG não permite a interpretação trazida no acórdão reclamado.

3. Embora haja certa controvérsia a respeito da correta interpretação dos limites firmados no Tema 990 da Repercussão Geral do STF, é incontroversa a impossibilidade de se requerer informações sem que haja prévia instauração de investigação formal, conforme constou do Habeas Corpus n. 201.965/RJ, julgado pelo STF. - No caso, apesar de o nome do paciente ter sido citado nas colaborações premiadas, as quais datam de 2015, e mesmo constando ofício do Ministério Público Federal, datado de 9/12/2016, requerendo a instauração de inquérito policial para investigar o paciente, a instauração formal apenas ocorreu por meio de Portaria datada de 28/5/2018, sendo que as informações foram requeridas ao COAF em 4/5/2018, antes, portanto, da existência de procedimento policial instaurado.

4. Constata-se, portanto, que o requerimento de Relatório de Inteligência Financeira ao COAF, para averiguar a existência de movimentação atípica em relação ao paciente e às pessoas jurídicas nas quais ele participa, foi realizado antes da existência de investigação formal contra o paciente, o que revela indevida pescaria probatória (fishing expedition), prática vedada pela jurisprudência pátria. Dessa forma, deve ser mantida a nulidade das provas, com o consequente trancamento do IP, sem prejuízo de nova investigação, desde que em observância à legislação pátria.

5. Agravo regimental a que se nega provimento.

Conforme consta dos autos, desde o ano de 2014, vem sendo conduzida a denominada “Operação Sangue Impuro”, voltada à apuração de irregularidades na importação de equinos.

O nome do recorrido, ARIEL PAUL GORDON, foi mencionado em colaboração premiada realizada em 2015, sendo que em 2018 foi instaurado inquérito policial para investigar possível prática do crime de evasão de divisas, ocasião em que foi anexado relatório de inteligência financeira elaborado pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF.

Posteriormente, em 4 de setembro de 2019, foi autorizada a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telemático do investigado. Já em 21 de fevereiro de 2022, foi deferida medida de busca e apreensão.

Foram impetrados dois Habeas Corpus perante o Tribunal Regional Federal da 3ª Região, ambos tendo sido indeferidos (Docs. 5 fl, 13 e Doc. 7, fl. 10). Impetrou-se, então, Habeas Corpus no Superior Tribunal de Justiça.

O Ministro Relator Reynaldo Soares da Fonseca não conheceu do recurso mas concedeu a ordem de ofício *“para reconhecer a nulidade das provas obtidas, com o consequente trancamento do inquérito policial, sem prejuízo de que seja iniciada nova investigação, com provas novas e válidas”* (Doc. 34, fls. 13-14).

Interposto agravo pelo Ministério Público Federal (Doc. 41), a Quinta Turma do STJ negou-lhe provimento (Doc. 57).

Opostos embargos de declaração, foram eles rejeitados (Doc. 66).

Irresignado, o MPF interpôs Recurso Extraordinário, nos termos do art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, no qual alega que o acórdão violou o art. 5º, X, XII, XXXVI e 129, VI, VII, VIII e IX da CF/1988 (Doc. 70).

Afirma que *“[a] redação do Tema 990/RG não permite a interpretação atribuída pela Colenda Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça, pois a leitura do inteiro teor do acórdão proferido nos autos do RE 1.055.941/SP e o cotejo dos debates que envolveram o julgamento do paradigma não condiciona a litude dos dados compartilhados entre o COAF e as autoridades de persecução penal –*

seja de forma espontânea (por iniciativa do próprio órgão inteligência), seja por solicitação dos órgãos de persecução criminal – à instauração formal de procedimento investigatório policial” (Doc. 70, fl. 10).

Alega que *“a manutenção da conclusão do acórdão recorrido desconsidera tema amplamente debatido pelo Plenário da Suprema Corte nos autos do RE 1.055.941/SP, em clara ofensa ao princípio da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI da CF/88)”* (Doc. 70, fl. 12).

Segundo diz, *“condicionar a licitude das providências investigativas levadas a efeito pelo Parquet à prévia instauração de inquérito policial contraria a dispensabilidade do procedimento administrativo conduzido pela polícia judiciária e destinado, precipuamente, à formação da opinio delicti do representante do Ministério Público”* (Doc. 70, fl. 12).

Requer, assim, o conhecimento e o provimento do recurso *“para, cassando a ordem de habeas corpus concedida a ARIEL PAUL GORDON, restabelecer o acórdão proferida pelo Tribunal de Regional Federal da 3ª Região, com o restabelecimento e prosseguimento das investigações”* (Doc. 70, fl. 18).

O STJ admitiu o recurso (Doc. 78).

O Procurador-Geral da República sugeriu a submissão do recurso ao Plenário Virtual da Repercussão Geral, para que, na forma dos arts. 323 e 323-A do RISTF, seja reconhecida a repercussão geral da questão (Doc. 84).

Esta SUPREMA CORTE manifestou-se no sentido de reconhecer a repercussão geral da seguinte questão constitucional:

“saber se são lícitas, para fins penais, as provas obtidas pelo Ministério Público por requisição de relatórios de inteligência financeira ou de procedimentos fiscalizatórios da Receita, sem autorização judicial e/ou sem a prévia instauração de procedimento de investigação formal” (Doc. 92).

Em 23 de junho de 2025, o processo foi a mim distribuído (Doc. 93).

O Procurador-Geral da República manifestou-se *“pela determinação de suspensão nacional de todos os processos pendentes que versem sobre a questão*

discutida no Tema n. 1.404 da Repercussão Geral, nos termos do art. 1.035, § 5º, do CPC, com a determinação de que também sejam suspensos os efeitos futuros das decisões já proferidas em afronta à autoridade do Tema n. 990 da Repercussão Geral e a prescrição da pretensão punitiva dos crimes objeto das ações sobrestadas” (Doc. 107), o que acolhi em 20/8/2025 (Doc. 114).

Opostos embargos de declaração (Doc. 117), foram eles acolhidos para (Doc. 126, fl. 3):

esclarecendo a decisão anterior, explicitar que a suspensão dos efeitos alcança igualmente as recentes decisões do Superior Tribunal de Justiça e de outros juízos que determinaram a anulação de relatórios de inteligência da UIF (COAF) ou de procedimentos fiscalizatórios da Receita Federal do Brasil (RFB) e o subsequente desentranhamento dos respectivos cadernos investigatórios.

Desse modo, ficam excluídas da abrangência da suspensão as decisões que reconheceram a validade das requisições de relatórios pelas autoridades investigatórias, por não implicarem risco de paralisação ou prejuízo às investigações. Ficam afastadas, por outro lado, interpretações que condicionem o prosseguimento das investigações à prévia confirmação da validade do relatório de inteligência da UIF (COAF) ou do procedimento fiscalizatório da RFB, criando entraves indevidos à persecução penal.

O Instituto de Defesa do Direito de Defesa - Márcio Thomaz Bastos (Iddd) trouxe aos autos informações de que de que agentes estatais teriam se valido reiteradamente de Relatórios de Inteligência Financeira do COAF para instaurar apurações informais e desprovidas de investigação criminal formal, utilizando tais dados sensíveis como instrumento de identificação prévia de alvos e, em determinados casos, de constrangimento e extorsão (Doc. 256).

É o relatório. DECIDO.

Trata-se de exame da conformidade constitucional do acesso, do uso e do controle jurisdicional dos Relatórios de Inteligência Financeira (RIF) produzidos pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, no contexto do Tema 1.404 da repercussão geral, especialmente no que se refere aos limites procedimentais, finalísticos e institucionais de sua utilização por órgãos estatais e pelo próprio Poder Judiciário.

A matéria envolve tema sensível e estrutural, no qual se fazem presentes, de um lado, o dever do Estado de reprimir a criminalidade grave, a lavagem de dinheiro e ilícitos correlatos, e, de outro, a preservação das garantias fundamentais que informam o Estado Democrático de Direito.

É precisamente em hipóteses dessa natureza que se impõe a atuação desta SUPREMA CORTE, não para inviabilizar a persecução penal legítima, mas para assegurar que instrumentos de natureza excepcional não sejam convertidos em mecanismos ordinários de investigação indiscriminada.

A urgência da presente medida liminar revela-se qualificada e atual, não decorrendo de conjectura abstrata ou de risco hipotético, mas de fatos concretos, recentes e amplamente documentados, que evidenciam grave utilização desvirtuada de Relatórios de Inteligência Financeira, com repercussão direta sobre direitos fundamentais e sobre o regular funcionamento do sistema de justiça.

Informações trazidas aos autos dão conta de que, no contexto da denominada “Operação Bazaar”, deflagrada por órgãos de persecução penal, foram identificadas práticas sistemáticas de requisição e utilização de RIFs à margem de investigações formais, inclusive sem prévia instauração de inquérito policial ou procedimento investigatório criminal regularmente constituído.

Segundo se apurou, determinados agentes estatais valiam-se do acesso a relatórios de inteligência financeira para identificar pessoas físicas

e jurídicas com movimentação financeira relevante, instaurando, a partir daí, apurações informais ou clandestinas, desprovidas de lastro procedimental mínimo, fenômeno descrito nos autos como verdadeiras “investigações de gaveta”.

Esses relatórios, uma vez obtidos, passavam a ser utilizados como instrumento de pressão, constrangimento e extorsão, completamente dissociados de finalidade legítima de persecução penal, com grave violação à intimidade financeira e à autodeterminação informacional dos atingidos.

A gravidade do quadro é reforçada pelo fato de que as próprias autoridades responsáveis pela apuração descreveram o fenômeno como uma “epidemia” na utilização de RIFs, expressão que, longe de ser retórica, revela a disseminação estrutural da prática, e não a ocorrência de episódios isolados.

Trata-se, portanto, de situação que evidencia risco sistêmico: a ausência de balizas constitucionais claras e imediatamente aplicáveis tem permitido a normalização do uso de instrumentos de inteligência financeira como meio de prospecção patrimonial indiscriminada, abrindo espaço para abusos reiterados e institucionalmente corrosivos.

O *periculum in mora* ganha contornos particularmente graves porque:

A) o acesso indevido a dados financeiros sensíveis produz violação irreversível, não sendo passível de reparação plena a posteriori;

B) a inexistência de controle jurisdicional prévio potencializa o uso do RIF como primeiro passo investigativo, invertendo a lógica constitucional da persecução penal e

C) a continuidade dessas práticas compromete a credibilidade do próprio sistema de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, convertendo instrumento de inteligência legítimo em meio de arbítrio.

Registre-se, ainda, que a pendência do julgamento definitivo do mérito não pode servir de espaço normativo vazio, apto a legitimar a multiplicação de abusos. Ao contrário, a indefinição temporária da tese constitucional exige atuação cautelar reforçada desta CORTE, justamente para evitar que a exceção investigativa se converta em prática rotineira.

Os Relatórios de Inteligência Financeira não constituem documentos administrativos comuns, tampouco simples peças informativas desprovidas de carga invasiva; pelo contrário, são produtos de inteligência estatal qualificada, elaborados a partir do tratamento analítico de comunicações obrigatórias de operações financeiras atípicas ou suspeitas, cuja finalidade é identificar indícios relevantes de ilícitos graves, especialmente lavagem de dinheiro e crimes correlatos.

Ainda que não representem, sob o prisma técnico, a quebra direta de sigilo bancário, é inegável que os RIFs permitem reconstrução de fluxos financeiros; revelam padrões de comportamento econômico e indicam vínculos patrimoniais e negociais relevantes.

Por essa razão, produzem impacto significativo na esfera da privacidade e da autodeterminação informacional, o que impõe a submissão de sua utilização a critérios rigorosos de legalidade, necessidade e proporcionalidade.

Dessa forma, a produção de inteligência financeira insere-se em sistema normativo próprio, estruturado para detectar, analisar e comunicar fundados indícios de ilícitos, a partir de comunicações legalmente obrigatórias, submetidas a critérios técnicos e objetivos.

Tal atividade não envolve acesso livre ou irrestrito a contas bancárias; não se presta a devassas genéricas; não se destina à coleta prospectiva de dados patrimoniais, nem tampouco à produção de relatórios “sob encomenda”.

A legitimidade estrutural da produção da inteligência financeira não autoriza, por si só, qualquer forma de utilização irrestrita dos relatórios por seus destinatários.

O ponto central da controvérsia constitucional reside não na

existência ou na validade abstrata da inteligência financeira, mas na forma como os RIFs vêm sendo requisitados, incorporados e utilizados em procedimentos estatais, muitas vezes sem investigação formal instaurada, sem finalidade sancionadora definida e sem controle jurisdicional efetivo.

O art. 15 da Lei nº 9.613/1998 não pode ser interpretado de modo a autorizar o uso ilimitado de Relatórios de Inteligência Financeira para qualquer finalidade estatal.

Impõe-se interpretação estrita e conforme à CONSTITUIÇÃO, de modo a assentar que os RIFs somente podem ser legitimamente utilizados quando inseridos em:

- a) investigações criminais formalmente instauradas, no âmbito de Inquérito Policial ou Procedimento Investigatório Criminal conduzido pelo Ministério Público; ou
- b) processos administrativos ou judiciais de natureza sancionadora, entendidos como aqueles destinados à apuração de infrações e à aplicação de sanções, com finalidade de proteção do interesse público e repressão de ilícitos relevantes.

Ficam, portanto, excluídos do alcance constitucionalmente legítimo: procedimentos meramente informativos; apurações preliminares não sancionadoras; investigações prospectivas ou exploratórias e litígios patrimoniais privados.

Tal exigência impõe-se em razão do caráter excepcional da medida, do elevado potencial invasivo das informações acessadas e da acentuada assimetria estrutural de poder existente entre o Estado e o cidadão.

A excepcionalidade, nesse contexto, não pode ser banalizada, tampouco convertida em expediente ordinário de investigação patrimonial, sob pena de esvaziamento das garantias constitucionais que limitam a atuação estatal.

Absolutamente necessária, portanto, a concessão de medida liminar,

com a finalidade de conter imediatamente o uso desvirtuado de Relatórios de Inteligência Financeira, preservando os direitos fundamentais dos jurisdicionados e a própria integridade institucional do sistema de justiça, até o pronunciamento definitivo do Plenário sobre o Tema 1.404.

Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do STF, AMPLIO A MEDIDA LIMINAR ANTERIORMENTE CONCEDIDA E DETERMINO ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF que somente forneça informações e relatórios de inteligência financeira (RIF) que observem os seguintes requisitos:

1) **Existência de procedimento formalmente instaurado, com lastro documental que justifique a requisição do RIF e finalidade penal ou administrativa sancionadora claramente delimitada:** Os Relatórios de Inteligência Financeira somente poderão ser requisitados no âmbito de investigação criminal formalmente instaurada, consubstanciada em Inquérito Policial ou Procedimento Investigatório Criminal (PIC) do Ministério Público; ou processo administrativo ou judicial de natureza sancionadora, destinado à apuração de atos ilícitos e à eventual aplicação de sanções, especialmente aqueles relacionados à lavagem de dinheiro, ocultação patrimonial ou ilícitos financeiros correlatos;

2) **Identificação objetiva do investigado ou do sujeito potencialmente sancionável:** As requisições ao COAF deverão conter declaração expressa de que a pessoa física ou jurídica objeto do pedido figura formalmente como investigada ou sujeita a procedimento sancionador, assinada pela autoridade policial ou por membro do Ministério Público, ou pela autoridade competente no processo administrativo sancionador, instruída com cópia do ato formal de instauração do respectivo procedimento;

3) **Pertinência temática estrita entre o conteúdo do RIF e o objeto da apuração:** A requisição deverá indicar de forma concreta, individualizada e objetiva a real necessidade do acesso ao Relatório de Inteligência Financeira, evidenciando a pertinência temática estrita entre o conteúdo solicitado e o objeto do procedimento, vedada qualquer utilização genérica, prospectiva ou exploratória. Como o COAF não tem como averiguar a veracidade da pertinência temática apontada no momento da requisição, esse requisito deverá ser analisado posteriormente quando os dados forem juntados na investigação ou processo;

4) **Impossibilidade de *fishing expedition* (pesca probatória):** o Relatório de Inteligência Financeira não pode constituir a primeira ou única medida adotada na investigação, havendo necessidade de demonstração concreta de sua necessidade. Constatado, em momento posterior essa irregularidade, deverá ser invalidada e desentranhada, sem prejuízo da apuração de eventual responsabilidade funcional;

5) **Determinações judiciais ou de CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) e CPMI (Comissão Parlamentar Mista de Inquérito):** os pedidos judiciais ou das CPI/CPMI de acesso, requisição ou validação do uso de Relatórios de Inteligência Financeira, obrigatoriamente, deverão observar os requisitos descritos nessa decisão;

6) **Vedações Expressas:** Ficam expressamente vedadas as requisições de Relatórios de Inteligência Financeira ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF para instruir ou subsidiar: procedimentos de Verificação de Notícia de Fato; Verificação Preliminar de Informações (VPI); Verificação Preliminar de Procedência da Informação (VPA); sindicâncias investigativas não punitivas; auditorias administrativas; quaisquer outros procedimentos sem natureza penal ou administrativa sancionadora.

A ausência da estrita observância dos requisitos previstos na presente decisão afasta a legitimidade constitucional do uso das informações e dos relatórios de inteligência financeira (RIFs), inclusive em relação àqueles já fornecidos e juntados às investigações e processos, e constitui ilicitude da prova produzida, bem como de todas dela diretamente derivadas, nos termos do artigo 5º, inciso LVI da Constituição Federal; sendo, portanto, inadmissíveis.

Comunique-se, COM URGÊNCIA, aos Presidentes dos Tribunais Superiores, de todos os Tribunais do País, ao Procurador Geral da República e todos os Procuradores Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos estaduais e do Distrito Federal, aos Defensores Públicos Gerais da União, dos Estados e Distrito Federal, ao Advogado Geral da União e aos Procuradores Gerais dos Estados e Distrito Federal e ao Presidente do Banco Central.

Intime-se o Diretor do COAF, para dar cumprimento imediato à presente decisão.

Ciência à Procuradoria-Geral da República.

Solicite-se, imediatamente, pauta presencial à Presidência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para julgamento desse Recurso Extraordinário com Repercussão Geral.

Publique-se.

Brasília, 27 de março de 2026.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

Documento assinado digitalmente