

O que esperar do STF no julgamento do Tema 1.404?

Nina Ribeiro Nery de Oliveira

Quando o Tribunal Pleno do STF julgou o paradigmático RE 1.055.941/SP¹, houve quem entendesse como encerrados os debates acerca da constitucionalidade do compartilhamento de Relatórios de Inteligência Financeira entre o COAF e os órgãos de persecução penal sem autorização judicial.

Isso porque a tese fixada no Tema 990 parecia muito clara ao enunciar que “1. É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil, que define o lançamento do tributo, com os órgãos de persecução penal para fins criminais, sem a obrigatoriedade de 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, referente ao 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”.

Sete anos depois, a matéria retorna à Corte com o Tema 1404, referente ao RE 1.537.165/SP, no âmbito do qual o Tribunal Pleno do STF irá analisar a constitucionalidade das provas obtidas pelo Ministério Público a partir de requisição de Relatórios de Inteligência Financeira ao COAF, sem autorização judicial, e/ou sem a prévia instauração de procedimento de investigação formal.

À primeira vista, pode parecer que o Tema 1404 pretende revisitar o Tema 990 para, por via indireta, alterar o entendimento firmado pela Corte em 2019.

Mas há uma diferença significativa entre o objeto do RE 1.055.941/SP e a matéria de fundo do RE 1.537.165/SP, e é justamente nessa distinção que reside o ponto central do que será debatido no julgamento do Tema 1404.

Enquanto o foco do precedente de 2019 era analisar a constitucionalidade do compartilhamento de informações sigilosas entre a Receita Federal, o COAF e os órgãos de persecução penal, o caso que está pendente de julgamento pelo STF traz uma importante delimitação, que pode ser sintetizada pelo seguinte questionamento: o Ministério Público e as polícias judiciárias podem, por iniciativa própria e sem autorização judicial, requisitar a elaboração e a disseminação de Relatórios de Inteligência Financeira diretamente ao COAF?

Em outras palavras, no RE 1.055.941/SP, o STF analisou a constitucionalidade do compartilhamento de dados sigilosos de uma forma mais ampla, mas no julgamento do RE 1.537.165/SP a Corte irá enfrentar, de maneira específica, os casos em que a elaboração e a disseminação de Relatórios de Inteligência Financeira ocorre a partir da requisição direta dos próprios órgãos de persecução penal, sem autorização judicial e sem a atuação prévia do COAF.

¹STF, RE 1.055.941/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 04/12/2019.

Caso respondido positivamente, o questionamento que norteia o RE 1.537.165/SP deverá ser complementado por outras perguntas, dentre as quais destaca-se: **(i)** é necessário que exista procedimento de investigação formalmente instaurado antes da requisição de Relatórios de Inteligência Financeira ao COAF? **(ii)** que tipo de procedimento é suficiente para amparar a requisição de Relatórios de Inteligência Financeira nessas circunstâncias? **(iii)** a requisição direta de Relatórios de Inteligência Financeira pode ser a primeira medida adotada pelos órgãos de persecução penal depois da instauração formal do procedimento de investigação?

O Tema 1404 está orientado por diversas dúvidas e é justamente por isso que a indagação que dá nome a este artigo não vem ao acaso. Mas antes de arriscar um prognóstico, é preciso entender por que toda essa controvérsia sobreviveu ao Tema 990.

1. A controversa ampliação do objeto do RE 1.055.941/SP e a consequente lacuna deixada pelo Tema 990

O RE 1.055.941/SP não nasceu tratando do COAF. Discutia-se, originalmente, a constitucionalidade do repasse de informações da Receita Federal ao Ministério Público, sem autorização judicial, para fins de persecução penal. Por se tratar de discussão centrada na atividade da administração tributária, o recurso foi analisado à luz da Lei Complementar n.º 105/2001, que não possui qualquer dispositivo que verse sobre o compartilhamento de dados sigilosos entre a unidade de inteligência financeira e os órgãos de persecução penal.

A questão do compartilhamento de Relatórios de Inteligência Financeira foi trazida aos autos mais de um ano depois do reconhecimento da repercussão geral no RE 1.055.941/SP, por meio de petição incidental de terceiro, que versava sobre caso distinto daquele que era objeto da própria impugnação. Mais do que isso: contrariando os dispositivos do Regimento Interno do STF que versam sobre a repercussão geral, a ampliação da discussão foi admitida em sede de decisão monocrática, de modo que o tema foi levado ao Tribunal Pleno apenas para o julgamento do mérito do recurso, já com seu objeto alterado.

E o resultado da ampliação do objeto do recurso pode ser percebido pela redação da tese fixada no Tema 990: ela declara constitucional o compartilhamento de Relatórios de Inteligência Financeira com os órgãos de persecução penal, sem prévia autorização judicial, mas não distingue as hipóteses em que o COAF atua de ofício daquelas em que o órgão age mediante provocação.

A lacuna deixada pelo Tema 990 abriu margem para interpretações diametralmente distintas em todo o país, gerando grave cenário de insegurança jurídica em investigações criminais e ações penais instruídas com Relatórios de Inteligência Financeira, em especial nos casos em que os dados são obtidos a partir de iniciativa dos órgãos de persecução penal.

Embora pareça decorrer de uma mera distinção conceitual, a diferenciação entre as hipóteses de compartilhamento de dados entre o COAF e os órgãos de persecução penal está centrada em uma questão estrutural. Justamente por isso, o enfrentamento do tema demandava uma discussão que levasse em conta as particularidades do sistema antilavagem de dinheiro brasileiro, tanto no que diz respeito à sua origem no âmbito internacional, quanto – e principalmente – à luz da Constituição Federal de 1988 e da legislação infraconstitucional que regulamenta o mecanismo.

Com relação ao aspecto internacional, é bem verdade que as recomendações do GAFI trataram das duas vias de disseminação de informações: a espontânea, a partir de suspeitas atestadas pela própria unidade de inteligência, e a que ocorre a pedido das autoridades competentes. Mas o fato é que o legislador brasileiro regulamentou apenas a primeira, não havendo previsão legal para a elaboração e a disseminação de dados sigilosos a partir de provocação dos próprios órgãos de persecução penal.

Veja que o art. 15 da Lei n.º 9.613/1998 autoriza o COAF a comunicar às autoridades competentes quando, no exercício de suas atribuições, concluir pela existência de indícios de crime. Não há, por outro lado, qualquer dispositivo que autorize a elaboração e a disseminação de Relatórios de Inteligência Financeira mediante provocação direta do Ministério Público ou das polícias judiciárias. O que há, em sentido oposto, é o art. 17-B, que expressamente restringe o acesso direto desses órgãos aos dados cadastrais do investigado.

É aqui que reside o ponto fundamental que precisa ser enfrentado pelo STF no julgamento do Tema 1404.

A problemática que envolve o tema do compartilhamento de informações sigilosas entre o COAF e os órgãos de persecução penal antecede o debate sobre a reserva de jurisdição, de modo que, ao focar a análise na observância desse requisito, a discussão acaba desviando do aspecto mais importante relacionado ao tema: não existe lei que autorize os órgãos de persecução penal a requisitarem, por iniciativa própria e sem autorização judicial, a elaboração e a disseminação de Relatórios de Inteligência Financeira pelo COAF.

Normas de competência não se confundem com normas autorizativas. A intervenção em direitos fundamentais, dentre os quais destaca-se o direito à privacidade e o direito à proteção de dados pessoais, depende de lei que a autorize de maneira específica e determinada, fixando limites objetivos, subjetivos e temporais. Sem norma autorizativa, não há como se discutir se a medida interventiva está ou não sujeita à cláusula de reserva de jurisdição.

Para que uma decisão judicial autorize qualquer intervenção em direitos fundamentais, deve existir lei autorizando a medida interventiva de maneira específica. Dito de outro modo, a decisão do juiz será legitimada, justamente, pela lei autorizativa, sendo que a legalidade da intervenção estará condicionada à estrita observância dos termos da lei. É justamente por isso que a omissão legislativa não pode, nem mesmo por um esforço interpretativo, ser sanada por meio da autorização judicial.

E é também por uma razão de ordem normativa que o Tema 990 não conseguiria resolver essa lacuna. Isso porque, ao analisar o RE 1.055.941/SP à luz da Lei Complementar n.º 105/2001, o STF acabou julgando o compartilhamento de Relatórios de Inteligência Financeira sem enfrentar a própria legislação que trata do sistema antilavagem de dinheiro, sendo que esse desvio normativo foi uma das principais consequências da ampliação de objeto ocorrida no curso do julgamento.

Ainda no plano normativo, vale mencionar a ADI 7.642/DF, na qual o Conselho Federal da OAB requer interpretação conforme ao art. 15 da Lei n.º 9.613/1998, precisamente sob o argumento de que o dispositivo autoriza a comunicação espontânea, mas não a via contrária.

Embora não tenha recebido a mesma tramitação conferida ao RE 1.537.165/SP, é na ADI 7.642/DF que o problema da ausência de norma autorizativa para o compartilhamento de Relatórios de Inteligência Financeira mediante requisição direta dos órgãos de persecução penal está posto de maneira específica, e é por isso que o seu destino importa tanto quanto o do Tema 1404, sendo oportuno o julgamento conjunto entre os feitos.

Sustentar a análise do tema sob o enfoque correto não significa dizer que o sistema antilavagem de dinheiro brasileiro seja, como um todo, inconstitucional. Como visto, o art. 15 da Lei n.º 9.613/1998 dispõe expressamente sobre a disseminação espontânea de informações às autoridades competentes, sendo que a atuação de ofício pelo COAF se justifica pela própria natureza da atividade de inteligência, que é prospectiva, não está dirigida a um indivíduo previamente determinado e não se destina, por si só, à imposição de sanções. As particularidades dessa atuação autorizam a flexibilização da reserva de jurisdição.

O que não encontra respaldo normativo é a via inversa.

Quando o Relatório de Inteligência Financeira é requisitado pelos órgãos de persecução penal, há alvo previamente determinado, fato pretérito e finalidade sancionatória, de modo que o COAF deixa de exercer atividade de inteligência para produzir, sob demanda, elemento destinado a instruir investigação criminal ou ação penal. Não sendo mais atividade de inteligência, desaparece o próprio fundamento que autorizava a flexibilização da reserva de jurisdição. Mas, antes mesmo disso, há um obstáculo incontornável: não há, na Lei n.º 9.613/1998, dispositivo que autorize a requisição direta na forma como ela vem sendo feita atualmente.

Por isso, é essencial garantir que o Tema 1404 enfrente o problema sob a perspectiva adequada, sob pena de as incertezas relacionadas ao funcionamento do sistema antilavagem de dinheiro brasileiro continuarem rondando investigações criminais e ações penais em todo o país.

2. Os reflexos do Tema 990: a oscilação no entendimento dos Tribunais Superiores e a tramitação do RE 1.537.165/SP

Entre 2019 e 2026, o tema oscilou de forma quase pendular. Entendimentos diametralmente opostos passaram a ser adotados entre as próprias Turmas do STJ² e do STF.

² Da 5ª Turma do STJ, entendendo pela possibilidade de requisição direta: STJ, AgRg no RHC 125.463/RJ, Relator: Ministro Felix Fischer, 5ª Turma, julgado em 16/03/2021, publicado em 08/04/2021; STJ, AgRg no RHC 188.838/PE, Relator: Ministro Ribeiro Dantas, 5ª Turma, julgado em 21/05/2024, publicado em 28/06/2024. Da 6ª Turma do STJ, entendendo pela impossibilidade de requisição direta: STJ, RHC 203.578/SP, Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior, 6ª Turma, julgado em 05/11/2024, publicado em 07/11/2024. Da 5ª Turma do STJ, condicionando a requisição direta à prévia instauração de procedimento de investigação: STJ, AgRg no RHC 187.335/PR, Relator: Ministro Ribeiro Dantas, Relator p/acórdão: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, 5ª Turma, julgado em 18/06/2024, publicado em 28/06/2024; STJ, EDc no AgRg no RHC 188.838/PE, Relator: Ministro Ribeiro Dantas, relatora p/ acórdão: Ministra Daniela Teixeira, 5ª Turma, julgado em 24/09/2024, DJe de 14/10/2024; STJ, RHC 205.358/RS, Relator: Ministro Messod Azulay, 5ª Turma, decisão proferida em 19/11/2024, publicada em 22/11/2024; STJ, AgRg no RHC 185.644/SC, Relator: Ministro Messod Azulay, 5ª Turma, julgado em 09/04/2024, publicado em 16/04/2024.

Acórdãos do STJ que adotavam interpretação mais restritiva³ foram cassados em decisões monocráticas de Ministros que integravam a 1ª Turma do STF, que entendiam que a tese fixada no Tema 990 teria abarcado as hipóteses em que os Relatórios de Inteligência Financeira são elaborados e compartilhados a partir de provocação direta dos órgãos de persecução penal, sem autorização judicial⁴. Na 2ª Turma do STF, o entendimento foi ainda mais oscilante, havendo precedentes alinhados à 1ª Turma⁵ e, quase simultaneamente, acórdãos que adotavam posicionamento mais limitado, estabelecendo que a solicitação de informações ao COAF dependia da instauração prévia de procedimento de investigação⁶.

A instabilidade do tema se revelou de forma ainda mais evidente em maio de 2025, quando a 3ª Seção do STJ tentou uniformizar o entendimento adotado pelas suas Turmas e fixou tese segundo a qual *“A solicitação direta de relatório de inteligência financeira pelo Ministério Público ao Coaf, sem autorização judicial, é inviável. O Tema 990 da repercussão geral não autoriza a requisição direta dos dados financeiros por órgão de persecução penal sem autorização judicial”*⁷.

Foi nesse confuso cenário de idas e vindas interpretativas que, em junho de 2025, o STF reconheceu a repercussão geral no RE 1.537.165/SP e fixou o Tema 1404⁸.

Já em agosto de 2025, os acórdãos da 3ª Seção do STJ, que conferiram interpretação mais restritiva ao Tema 990, foram confirmados em decisão monocrática do Ministro Gilmar Mendes, que julgou improcedente a reclamação ajuizada pela PGR contra os referidos arestos⁹.

A decisão do Ministro Gilmar Mendes revela a tensão com a decisão proferida poucos dias antes pelo Ministro Alexandre de Moraes no RE 1.537.165/SP, por meio da qual foi

³ Da 6ª Turma do STJ, entendendo pela impossibilidade de requisição direta: STJ, RHC 174.707/PA, Relator: Ministro Antonio Saldanha Palheiro, 6ª Turma, julgado em 15/08/2023, publicado em 24/08/2023.

⁴ Da 1ª Turma do STF, entendendo pela possibilidade de requisição direta: STF, AgRg na RCL 61.944/PA, Relator: Ministro Cristiano Zanin, 1ª Turma, julgado em 02/04/2024, publicado em 28/05/2024; STF, AgRg na RCL 70.191/PR, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 1ª Turma, julgado em 12/11/2024, publicado em 19/11/2024.

⁵ Em decisão monocrática de Ministro da 2ª Turma entendendo pela possibilidade de requisição direta: STF, RCL 73.362/PR, Relator: Ministro Edson Fachin, 2ª Turma, decisão proferida em 19/12/2024, publicada em 07/01/2025; STF, RCL 74.306/RS, Relator: Ministro Dias Toffoli, 2ª Turma, decisão proferida em 05/02/2025, publicada em 06/02/2025. Da 2ª Turma do STF, entendendo pela possibilidade de requisição direta: STF, AgRg no HC 246.060/SC, Relator: Ministro Edson Fachin, 2ª Turma, julgado em 04/04/2025, publicado em 22/04/2025.

⁶ Da 2ª Turma do STF, entendendo pela impossibilidade de requisição direta: STF, HC 201.965/RJ, Relator: Ministro Gilmar Mendes, 2ª Turma, julgado em 30/11/2021, publicado em 28/03/2022; STF, AgRg no RE 1.393.219/SP, Relator: Ministro Edson Fachin, 2ª Turma, julgado em 28/06/2024, publicado em 10/07/2024. No mesmo sentido: STF, HC 200.569/ES AgRg, Relatora: Ministra Carmen Lúcia, relator p/ acórdão: Ministro Gilmar Mendes, 2ª Turma, julgado em 29/10/2024, publicado em 21/05/2025.

⁷ STJ, AgRg no REsp 2.150.571/SP, Relator: Ministro Ribeiro Dantas, Relator p/ acórdão: Ministro Messod Azulay Neto, Terceira Seção, julgado em 14/05/2025, publicado em 10/06/2025; STJ, RHC 196.150/GO, Relator para acórdão: Ministro Messod Azulay Neto, Terceira Seção, julgado em 14/05/2025, publicado em 10/06/2025; STJ, AgRg no RHC 174.173/RJ, Relator p/ acórdão: Ministro Messod Azulay Neto, Terceira Seção, julgado em 14/05/2025, publicado em 10/06/2025.

⁸ STF, RE 1.537.165/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, repercussão geral reconhecida em 07/06/2025.

⁹ STF, RCL 79.982/SP, Rel. Ministro Gilmar Mendes, decisão proferida em 25/08/2025.

determinada a suspensão nacional de todos os processos que tratassem da matéria discutida no Tema 1404¹⁰. A PGR manifestou preocupação com o alcance da decisão e, dois dias depois, o Ministro Relator esclareceu que a suspensão alcançava, inclusive, decisões do STJ e de outros juízos que declaravam a nulidade de Relatórios de Inteligência Financeira, pois a anulação das provas geraria risco à eficácia da persecução penal em procedimentos de investigação e ações penais em todo o país¹¹. Por outro lado, o Ministro Relator excluiu da suspensão os feitos nos quais fora reconhecida a validade das requisições, por entender que, nestes casos, não haveria risco de paralisação ou prejuízo às investigações em andamento.

Diante das inúmeras insurgências que começaram a chegar ao STF¹², o Ministro Alexandre de Moraes proferiu nova decisão em março de 2026, dessa vez com importante ampliação dos efeitos da liminar anteriormente concedida. A adequação se deu diante do reconhecimento de que há riscos de que os Relatórios de Inteligência Financeira sejam utilizados de maneira desvirtuada, especialmente quando requisitados à margem de investigações formais, inclusive sem prévia instauração de inquérito policial ou procedimento investigatório criminal regularmente constituído.

A partir dessa nova perspectiva, o Ministro Alexandre de Moraes estabeleceu alguns requisitos para a legitimidade dos Relatórios de Inteligência Financeira e reconheceu a inadmissibilidade daqueles que foram elaborados e disseminados sem a observância desses parâmetros. Mas já em abril de 2026, o Ministro Relator precisou trazer novos esclarecimentos sobre o alcance da decisão, e estabeleceu que a liminar tinha efeitos *ex nunc*, de modo que os critérios fixados estavam destinados à atuação futura do COAF e das autoridades requisitantes¹³.

É dizer, a própria tramitação do RE 1.537.165/SP evidencia a instabilidade do tema e a dificuldade em se estabelecer um ponto de equilíbrio entre a preservação de direitos fundamentais e a operacionalidade do sistema antilavagem de dinheiro brasileiro. A complexidade se agrava diante da certeza de que, seja qual for o entendimento adotado pelo STF, o desfecho do Tema 1404 deve alcançar milhares de investigações e ações penais em curso em todo o país.

3. O provável caminho do Tribunal Pleno na fixação da tese do Tema 1404: a previsão de requisitos objetivos, subjetivos e temporais para a requisição de Relatórios de Inteligência Financeira pelos órgãos de persecução penal

As decisões proferidas em março e abril de 2026 pelo Ministro Alexandre de Moraes são os melhores indicadores disponíveis do que se pode esperar do julgamento do mérito do RE 1.537.165/SP e da tese que deve ser fixada pelo Tribunal Pleno no Tema 1404.

O ponto mais relevante da decisão do Ministro Alexandre de Moraes foi a fixação de parâmetros para o fornecimento de Relatórios de Inteligência Financeira pelo COAF, sob pena de ilicitude e consequente inadmissibilidade da prova produzida: **(i)** exigência de veículo formal de investigação criminal ou de processo administrativo sancionador, com

¹⁰ STF, RE 1.537.165/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, decisão proferida em 20/08/2025.

¹¹ STF, RE 1.537.165/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, decisão proferida em 25/08/2025.

¹² STF, RCL 84.916 AgR-segundo, Rel. Min. Dias Toffoli, 2ª Turma, julgada em 26/11/2025; e STF, RCL 86.989 AgR, Rel. Min. André Mendonça, 2ª Turma, julgada em 25/02/2026.

¹³ STF, RE 1.537.165/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, decisão proferida em 21/04/2026.

exclusão expressa de expedientes preliminares e não investigativos; **(ii)** identificação objetiva do investigado, com declaração da autoridade requisitante e cópia do ato formal de instauração do respectivo procedimento; **(iii)** pertinência temática entre o que se pede e o objeto do procedimento, sendo vedada qualquer utilização genérica, prospectiva ou exploratória; **(iv)** impossibilidade de pescaria probatória, de modo que o relatório não pode ser a primeira nem a única medida da apuração; **(v)** extensão dos mesmos requisitos às solicitações oriundas do Poder Judiciário e de comissões parlamentares de inquérito.

A fixação de critérios para o procedimento revela uma importante mudança de eixo no tratamento conferido às requisições de Relatórios de Inteligência Financeira ao COAF, sobretudo porque os parâmetros elencados pelo Ministro Alexandre de Moraes levam em consideração o entendimento doutrinário e jurisprudencial que trata do direito à privacidade, do direito à proteção de dados pessoais, das garantias processuais penais e da distinção entre as atividades de persecução penal e as atividades de inteligência.

Os requisitos estabelecidos na decisão criam um filtro que tende a evitar que os Relatórios de Inteligência Financeira sejam utilizados como instrumento para a pescaria probatória. Ao condicionar a requisição de informações à prévia formalização de procedimentos de investigação, que delimitem, objetiva, subjetiva e temporalmente o fato apurado, surge uma importante barreira ao repasse indiscriminado de dados sigilosos, pois o compartilhamento fica adstrito àquilo que efetivamente guarda pertinência temática com o objeto da apuração, sob pena de inadmissibilidade da prova.

A análise da evolução da jurisprudência dos Tribunais Superiores nos últimos sete anos permite dizer que o Tribunal Pleno deve encampar os parâmetros indicados pelo Ministro Alexandre de Moraes, sendo este o cerne da tese que deve ser fixada ao final do julgamento do Tema 1404.

Isso porque, embora a reserva de jurisdição tenha sido o argumento que incentivou o início do debate, os principais acórdãos do STJ e do STF que reconheceram que existe um problema no compartilhamento de Relatórios de Inteligência Financeira com órgãos de persecução penal se preocuparam, principalmente, em dizer se, no caso concreto, havia ou não procedimento de investigação formalmente instaurado e qual a natureza desse procedimento, tornando lateral a discussão sobre a necessidade de prévia autorização judicial.

O desfecho provável, portanto, está em uma solução intermediária: uma tese redigida com cautela deliberada, que evite o vocabulário da nulidade e converta em enunciado vinculante, com pequenos acréscimos, os parâmetros já fixados pelo Ministro Alexandre de Moraes na decisão proferida em março de 2026. É possível, inclusive, que a exigência de autorização judicial prévia seja deixada de lado, dando-se prevalência à observância de requisitos procedimentais. Com isso, o Tema 1404 representará uma espécie de esclarecimento do Tema 990 e não a sua superação, preservando-se, assim, todos os atos praticados sob o manto da tese fixada em 2019.

Com relação aos Relatórios de Inteligência Financeira já elaborados e disseminados sem a observância desses importantes requisitos, tudo indica que o Tribunal Pleno acompanhará o entendimento já adotado pelo Ministro Alexandre de Moraes, modulando os efeitos do Tema 1404 para o futuro como forma de resguardar investigações criminais e ações penais que tenham sido instruídas com tais provas, ainda que, agora, a forma como tais elementos foram produzidos seja reconhecidamente ilícita.

De uma forma ou de outra, o fato é que nenhum dos critérios elencados pelo Ministro Alexandre de Moraes – ou mesmo a própria discussão relativa ao tema da reserva de jurisdição – enfrenta a pergunta de fundo, que é saber se há lei que autorize os órgãos de persecução penal a requisitarem Relatórios de Inteligência Financeira ao COAF. Em outras palavras, os parâmetros que devem ser encampados pelo Tribunal Pleno no julgamento do Tema 1404 constroem uma disciplina procedimental sobre uma base normativa que continua ausente.

4. A inconstitucionalidade que o Tema 1404 não vai resolver: um problema que deve ser enfrentado pelo Poder Legislativo e não pelo Poder Judiciário

É justamente essa ausência de base normativa que reside a inconstitucionalidade que o Tema 1404 não irá enfrentar.

Em se tratando de intervenção do Estado em direitos fundamentais, a ausência de norma autorizativa não é uma lacuna que pode ser preenchida por decisão judicial, tampouco um vício sanável pela observância de requisitos procedimentais estabelecidos por meio de interpretação jurisprudencial. É a inexistência de previsão legal que torna inconstitucional a requisição direta de Relatórios de Inteligência Financeira pelos órgãos de persecução penal, tal como vem sendo praticada.

Mas o fato é que, ainda que enfrentasse a questão sob a ótica da reserva de lei, seria muito improvável que o STF declarasse a inconstitucionalidade da requisição de Relatórios de Inteligência Financeira propriamente dita. O custo sistêmico dessa solução – milhares de feitos anulados, investigações de criminalidade organizada e financeira comprometidas e o risco de desalinhamento do Brasil frente às diretrizes internacionais – é alto demais.

Por isso, não surpreende a modulação de efeitos enunciada pelo Ministro Alexandre de Moraes, que, embora tenha tratado especificamente da abrangência da liminar concedida no RE 1.537.165/SP, já adiantou algumas das principais preocupações que envolvem o enfrentamento do tema. Ao conferir efeitos *ex nunc* à decisão, o Ministro Relator criou uma barreira que dificulta que novas impugnações cheguem à Corte e, principalmente, impede a anulação de inúmeras investigações criminais e ações penais em todo o país.

A solução, embora amparada por critérios de eficiência, é bastante problemática e não está isenta de custos. Ao limitar seus efeitos para o futuro, a modulação pode criar um controverso cenário em que elementos materialmente idênticos, produzidos nas mesmas circunstâncias, com a violação dos mesmos direitos e garantias fundamentais, geram efeitos diametralmente opostos, a depender da data em que foram requisitados: por um lado, a anulação de processos, por outro, a condenação. Some-se a isso o fato de que a liminar de março de 2026 cominou a sanção de ilicitude ao descumprimento dos parâmetros ali fixados, com eficácia a partir de abril de 2026. Havendo modulação no julgamento de mérito, o Tribunal terá de conviver com dois marcos temporais distintos, ambos anteriores à fixação da tese.

Se a modulação vier – e provavelmente virá –, o mínimo que se deve esperar é a ressalva das impugnações já deduzidas antes do julgamento. Uma modulação sem essa cláusula converteria em prêmio a inércia defensiva e penalizaria justamente quem suscitou a nulidade no momento oportuno, muitas vezes tendo o processo suspenso desde agosto de 2025 por decisão do próprio STF.

Qualquer que seja a tese ou sua abrangência, permanecerá intocado o ponto mais problemático envolvendo o compartilhamento de dados sigilosos no sistema antilavagem de dinheiro brasileiro.

Ao fixar requisitos objetivos, subjetivos e temporais para o compartilhamento, o STF fará, por decisão judicial, aquilo que a Constituição reservou à lei. Não se trata de detalhe formal: desde a Emenda Constitucional n.º 115/2022, a proteção de dados pessoais é direito fundamental a ser assegurado "*nos termos da lei*". A própria Lei n.º 9.613/1998 chegou a conter dispositivo reconhecendo a sensibilidade dos dados tratados no sistema antilavagem, ainda que por medida provisória não convertida¹⁴.

Parâmetros jurisprudenciais são, por definição, revisáveis, e a história recente deste tema é a melhor demonstração disso. Entre 2019 e 2026, o mesmo enunciado foi lido de ao menos três maneiras diferentes, com resultados diametralmente opostos para quem estava sendo investigado ou processado criminalmente. Mudanças de composição, de colegiado e de contexto político e econômico produzem, com naturalidade, novas leituras.

Fixado o Tema 1404 sem o enfrentamento real da problemática que o circunscreve, nada impede que a discussão retorne em cinco ou dez anos, com outro desenho.

A solução definitiva depende do Poder Legislativo. É preciso lei que defina, com conceitos claros, as hipóteses de compartilhamento de dados sigilosos entre o COAF e os órgãos de persecução penal.

Mais do que isso: é preciso que haja dispositivo legal que autorize e discipline a elaboração e a disseminação de Relatórios de Inteligência Financeira mediante provocação dos órgãos de persecução penal, condicionando o compartilhamento de dados à existência de fato criminoso determinado, procedimento investigatório previamente instaurado e à observância de limites objetivos, subjetivos e temporais que assegurem que as informações compartilhadas possuirão pertinência temática com a investigação. Com a edição de norma em abstrato pelo Poder Legislativo, caberá ao Poder Judiciário decidir, no caso concreto, se os requisitos legais foram preenchidos, autorizando ou não o compartilhamento.

Não se trata de tornar o Brasil um país não cooperante: o próprio GAFI assegura a implementação de suas diretrizes conforme os sistemas jurídicos internos, e países como Espanha e Alemanha disciplinam ambas as vias por lei.

O julgamento do Tema 1404 é, sem dúvida, uma oportunidade valiosa para que o sistema antilavagem de dinheiro brasileiro seja finalmente compreendido em suas particularidades. Mas é importante não confundir a expectativa com a solução que se avizinha.

O STF provavelmente dirá como se deve requisitar. Mas não pode dizer, sem lei, que é constitucional requisitar. Enquanto essa distinção não for enfrentada, seguiremos administrando a instabilidade jurisprudencial, com custos para o cidadão, que não sabe qual é o grau de proteção conferido aos seus dados, e para a própria eficiência de um sistema que, de tanto ser tensionado, corre o risco de se esvaziar.

¹⁴Medida Provisória n.º 1.158/2023, que incluiu o art. 17-F na Lei n.º 9.613/1998 e encerrou sua vigência sem conversão em lei.

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*. 5ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

BECHARA, Fábio Ramazzini. *Natureza jurídica do Relatório de Inteligência Financeira do COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras)*. Revista Fórum de Ciências Criminais, Belo Horizonte, n. 1, p. 69-84, 2014.

BIALSKI, André. VENTO, Antonio. MESSINA, Eduardo. WIEGERINCK, Oliver. *Transparência no tratamento de dados por UIFs: em busca de um benchmark*. In: Dados, privacidade e persecução penal. Eloísa Machado de Almeida, Heloísa Estellita. (Coord.) São Paulo: FGV Direito, 2021

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

ESTELLITA, Heloísa. *O RE1.055.941: um pretexto para explorar alguns limites à transmissão, distribuição, comunicação, transferência e difusão de dados pessoais pelo COAF*. Revista de Direito Público, Brasília, v. 18n. 100, p. 606-636, 2022.

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

NISHIZAWA, Nara Terumi. *Propuestas para el control de admisibilidad en el proceso penal de los informes de inteligencia financiera elaborados por COAF*. Mestrado em Direito– Universitat de Girona, Girona, 2022.

NERY, Nina. *O compartilhamento de dados financeiros no sistema antilavagem de dinheiro brasileiro*. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2024. Coleção sistema de direito e processo penal contemporâneo. Coord.: Guilherme Madeira Dezem.

OLIVEIRA, Nina Ribeiro Nery de. *O Conselho de Controle de Atividades Financeiras-COAF e a nulidade das provas*. Brasília: IDP/EDB, 2016.

OLIVEIRA, Nina Ribeiro Nery de. *As novas resoluções do Banco Central e da Comissão de Valores Mobiliários e o sigilo dos dados compartilhados na forma da Lei n.º 9.613/1998*. In: Revista de Direito Penal Econômico, ano 1, vol.4, out.–dez.2020. São Paulo. Editora: Revistados Tribunais, 2020.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; CASELATO JÚNIOR, Dalbertom. *O papel do GAFI/FATF: natureza jurídica de suas recomendações e formas de coerção aos países membros pela sua inobservância*. Cadernos de Dereito Actual, Santiago de Compostela, n. 11, p.173-185, 2019.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; PASIANI, Rochelle Pastana Ribeiro. *O papel da inteligência financeira na persecução dos crimes de lavagem de dinheiro e ilícitos relacionados*. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v.8, n. 1, p. 310-339.