**O precedente que nunca foi: limites do Tema 990 e a ampliação ilegítima via RCL 61.944**

**Thúlio Guilherme Nogueira**

Mestre em Direito Processual pela Faculdade Mineira de Direito da PUC Minas, instituição na qual também se graduou. Advogado criminalista e sócio-fundador do Drummond & Nogueira Advocacia.

**Neuler Mendes Gomes Junior**

Mestrando no Departamento de Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Graduado pela Faculdade Mineira de Direito da PUC Minas. Advogado criminalista

**Resumo:** O artigo analisa a decisão proferida pela 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal (“STF”) na Reclamação Constitucional (“RCL”) nº 61.944, que cassou acórdão da 6ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (“STJ”) e validou o requerimento de acesso a Relatórios de Inteligência Financeira (“RIFs”) ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (“COAF”) por autoridades encarregadas da persecução penal sem autorização judicial. Na análise, concluiu-se que a decisão diz extrair do Tema 990/STF o que nele não foi decidido, autorizando uma prática — o requerimento e obtenção de acesso a RIFs sem autorização judicial — que não foi objeto da tese fixada e não tem previsão legal. Se a questão discutida não estava incluída na hipótese enfrentada pelo STF no Tema 990, a RCL não seria cabível e o seu provimento ampliou indevidamente o que decidiu o Plenário da Corte. Além disso, nessa ampliação o STF adotou premissas equivocadas sobre um suposto prejuízo da agilidade investigativa, sobrepondo recomendações, sem caráter cogente, do GAFI à legislação interna, apesar de conciliáveis.

**Palavras-chave:** Tema 990 de Repercussão Geral. Relatórios de Inteligência Financeira. Acesso a dados sigilosos. “Pacote Anticrime”.

**Abstract:** The article analyzes the decision rendered by the First Panel of the brazilian Supreme Court in Constitutional Claim (Reclamação Constitucional – “RCL”) No. 61,944, which quashed the judgment of the Sixth Panel of the Brazilian Superior Court of Justice and validated the request for access to Financial Intelligence Reports (Relatórios de Inteligência Financeira – “RIFs”) of the Council for the Control of Financial Activities (Conselho de Controle de Atividades Financeiras – “COAF”) by authorities in charge of criminal prosecution without judicial authorization. In the analysis, it was concluded that the decision purports to extract from Precedent of General Application No. 990/STF what was not decided therein, authorizing a practice — the request for and obtaining of access to RIFs without judicial authorization — that was not the object of the established thesis and has no legal basis. If the matter discussed was not included in the hypothesis addressed by the Supreme Court in Precedent 990, the RCL would not be admissible and its allowance unduly expanded what the Full Court decided. Furthermore, in this expansion, the Supreme Court adopted mistaken premises regarding an alleged detriment to investigative agility, overriding recommendations, without binding nature, of the FATF over domestic legislation, despite being reconcilable.

**Keywords**: Precedent of General Application 990. Financial Intelligence Reports. Access to confidential data. “Anti-Crime Package” (“Pacote Anticrime”).

1. **Situação fática e processual relevante:**

Ao julgar o RHC nº 147.707 (DJe 24.08.2023), a Sexta Turma do STJ firmou entendimento de que é ilícito o requerimento de acesso a RIFs ao COAF por autoridades encarregadas da persecução penal sem autorização judicial. Decidiu-se que tal hipótese — requerimento de acesso aos RIFs, e não comunicação espontânea — não está abrangida pelo Tema 990 de Repercussão Geral, no qual o STF analisou exclusivamente o compartilhamento espontâneo de dados pela UIF e pela Receita Federal.

Segundo o STJ, quando produzidos a pedido do Ministério Público ou da Polícia, os RIFs configuram instrumento de quebra indireta do sigilo bancário e, portanto, exigem autorização judicial nos termos do art. 1º, § 4º, da LC nº 105/2001, diferentemente das comunicações espontâneas previstas no art. 15 da Lei nº 9.613/98.

Inconformado, o Ministério Público Federal (“MPF”) ajuizou a RCL nº 61.944 perante o STF, alegando violação à autoridade do Tema 990, risco à eficácia da persecução penal e desrespeito às recomendações do GAFI. O ministro Cristiano Zanin, por decisão monocrática, acolheu a reclamação e cassou o acórdão do STJ (DJe 20.03.2024). Posteriormente, a decisão foi confirmada por todos os ministros da 1ª Turma do STF (DJe 28.05.2024).

1. **Tema 990: do que tratava e o que, de fato, foi decidido?**

A análise da RCL nº 61.944 exige como passo preliminar a correta avaliação do objeto do Tema 990 de Repercussão Geral.

O Tema se originou do Recurso Extraordinário nº 1.055.941/SP, interposto pelo MPF, e teve como questão central a licitude do compartilhamento, para fins penais, de dados bancários e fiscais obtidos pela Receita Federal no exercício de sua função fiscalizatória, sem necessidade de autorização judicial.

No caso, a Receita acessou os dados bancários dos contribuintes durante procedimento administrativo, com base na LC nº 105/2001, e remeteu a íntegra do procedimento fiscal, contendo os dados bancários, ao Ministério Público, que ofereceu denúncia por crime tributário. O TRF-3 anulou a condenação, ao entender que tais dados só poderiam ser usados penalmente com autorização judicial. O RExt discutiu, então, se o compartilhamento direto entre Receita e MP, sem intervenção judicial, seria constitucional.

Durante a tramitação do RExt, o então presidente do STF, Ministro Dias Toffoli, proferiu decisão monocrática em medida cautelar requerida por Flávio Bolsonaro, que não era parte no processo, para suspender investigações em curso com base em dados compartilhados sem autorização judicial por Receita, Banco Central, CVM e COAF.

Todavia, a decisão do Min. Dias Toffoli em nenhum momento tratou do requerimento direto de acesso a RIFs por parte do Ministério Público ou da Polícia. O foco foi exclusivo no compartilhamento espontâneo de dados por órgãos administrativos com o MP, sem prévia autorização judicial.

Duas observações promovem uma leitura acertada do que efetivamente foi decidido no julgamento do Tema 990 pelo STF:

Primeiro, a ampliação do escopo do tema foi objeto de crítica de ministros, que destacaram a ausência de prequestionamento e de contraditório sobre os novos tópicos inseridos na discussão nas instâncias de origem. A Ministra Cármen Lúcia, inclusive, delimitou seu voto no julgamento do Tema 990 exclusivamente à hipótese de compartilhamento de dados pela Receita Federal, no exercício regular de sua função fiscalizatória.

Essa delimitação é relevante não apenas por restringir o alcance da decisão, mas também porque evidencia que o Supremo não discutiu com profundidade as diferenças estruturais entre os órgãos envolvidos. Não houve qualquer amadurecimento do debate sobre se o COAF, órgão de inteligência, poderia ser equiparado funcionalmente à Receita Federal para fins de compartilhamento ou repasse de informações sensíveis.

Segundo, se já havia resistência explícita à ampliação do escopo para outros órgãos — como o COAF —, a leitura atenta dos votos revela que a avaliação dessa matéria foi superficial e não amadurecida.

Como consequência, o Supremo não enfrentou questões práticas recorrentes que deveriam ter sido enfrentadas, como o requerimento direto, sem autorização judicial, de acesso aos RIFs por autoridades de persecução penal. Essa omissão, longe de ser irrelevante, converteu-se na principal fonte de controvérsia na aplicação do precedente — uma verdadeira pedra no sapato do STF.

Na formulação final da tese fixada, o Supremo deu à conclusão a seguinte redação:

“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 [...]”.

Contudo, o texto da tese não pode ser lido como carta branca para toda e qualquer forma de acesso a dados financeiros — até porque não é o que ele diz, tanto que se limita em dizer que é constitucional o compartilhamento, sem maior detalhamento. Como demonstrado, o Supremo não enfrentou — nem técnica, nem juridicamente — a hipótese do requerimento direto de acesso aos RIFs por autoridades de persecução penal.

**3. A Reclamação Constitucional nº 61.944 e sua inadmissibilidade:**

Se o Tema 990 não incluiu a hipótese de requerimento direto de acesso aos RIFs por autoridades de persecução penal, a Reclamação Constitucional nº 61.944 não deveria sequer ter sido conhecida pelo STF.

É nesse ponto que se revela o caráter paradoxal — e, ao fim, contraditório — da peça apresentada pelo Ministério Público do Estado do Pará. Para sustentar a alegada usurpação de competência do STF, o *parquet* cita justamente o voto vencido do Ministro Rogério Schietti no julgamento do RHC 147.707/PA.

Ocorre que, como se depreende da leitura atenta do voto, embora o Min. Rogério Schietti tenha, por outros fundamentos, divergido da maioria, ele expressamente reconhece que o caso analisado não se amolda ao Tema 990, cuja *ratio decidendi* se limita ao compartilhamento espontâneo de informações entre Receita Federal e Ministério Público no âmbito de crimes tributários. Destaque-se:

No caso, investiga-se a possível prática de lavagem de dinheiro e, portanto, não há procedimento fiscal; tampouco se trata de requisição feita à Receita Federal, visto que realizada com o objetivo de obtenção do relatório produzido pelo Coaf. Assim, o debate jurídico suscitado nesta oportunidade, sob o prisma procedimental, não se amolda, como afirmado pelo relator, ao caso julgado em repercussão geral pelo STF (RE n. 1.055.941/SP), que trata especificamente da possibilidade de haver o compartilhamento de dados entre a Receita e o MP nos crimes tributários.

A decisão do Min. Rogério Schietti, portanto, não apenas refuta a incidência do Tema 990, como reforça — embora por via transversa — a autonomia e a legalidade da análise feita pelo STJ no RHC n. 147.707.

A esse vício soma-se outro: o não esgotamento das instâncias ordinárias. A decisão reclamada não transitou em julgado, tampouco houve o esgotamento de recursos cabíveis no STJ. Ainda assim, a reclamação foi conhecida sob o inusitado fundamento de que a matéria "com grande probabilidade" chegaria ao Supremo. A conjugação desses dois vícios revela que a RCL nº 61.944 não deveria ter ultrapassado o juízo de admissibilidade.

**4. A decisão da RCL 61.944 à luz do sistema de precedentes: vício de mérito na aplicação da tese**

No plano do mérito, a decisão proferida na RCL 61.944 incorre em vício estrutural, à luz do sistema de precedentes qualificados adotado pelo CPC/2015.

Ainda que alguns ministros tenham mencionado, de forma pontual, a possibilidade do requerimento direto de acesso aos RIFs, tal questão jamais integrou a *ratio decidendi* do Tema 990. O debate foi tangencial, não amadurecido, alheio às alegações das partes (que nunca suscitaram essa questão, afinal não fazia parte do caso em análise) e irrelevante para a conclusão do julgamento.

Somente a *ratio decidendi* — ou seja, a proposição jurídica essencial à solução da causa — possui força vinculante no sistema de precedentes. As considerações periféricas, não essenciais à decisão e invocadas apenas como reforço argumentativo, são classificadas como *obiter dicta*, sem efeito vinculante[[1]](#footnote-1).

A decisão da RCL 61.944 incorre, portanto, em erro metodológico grave: converteu *obiter dicta* em fundamento vinculante obrigatório, e mais grave, inseriu como tese aquilo que não foi deliberado pela íntegra do Plenário. A distorção afronta os princípios estruturantes do sistema de precedentes e prejudica a segurança jurídica que deveria advir da fixação de teses jurídicas vinculantes, causando efeito contrário.

**5. No mérito: o problema da elasticidade argumentativa e a sobreposição indevida do GAFI à legislação brasileira.**

No mérito, a decisão da RCL 61.944 se ancora na alegação de que exigir autorização judicial para o fornecimento de RIFs pelo COAF violaria recomendações internacionais assumidas pelo Brasil, especialmente as Recomendações nº 9 e nº 29.5 do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI). O Ministro Cristiano Zanin sustenta que as leis de sigilo bancário não devem servir como obstáculo ao compartilhamento de informações financeiras entre a unidade de inteligência (COAF) e as autoridades de persecução penal, mesmo quando se trata de requisição provocada.

***Primeiro***, a Recomendação nº 9 do GAFI determina que “*os países deveriam assegurar que as leis de sigilo das instituições financeiras não inibam a implementação das recomendações*”. Já a Recomendação nº 29.5 dispõe que a unidade de inteligência financeira deve ser capaz de disseminar, “*espontaneamente e a pedidos*”, informações e os resultados de suas análises para as autoridades competentes.

Todavia, nenhuma dessas recomendações impede que os países prevejam, em seus sistemas legais, um controle jurisdicional prévio para o acesso a dados sensíveis. O que se busca evitar é o bloqueio absoluto à persecução penal, e não a existência de salvaguardas legais. Como orientações internacionais, as recomendações do GAFI conferem margem de conformação normativa a cada Estado — e o Brasil, por sua tradição constitucional, optou por submeter medidas invasivas de privacidade a controle judicial.

Exigir autorização judicial não inviabiliza o acesso aos RIFs — apenas o submete a um filtro de legalidade e proporcionalidade. Tampouco prejudica a efetividade da persecução penal, uma vez que os dados constantes nos relatórios não são perecíveis. Pelo contrário: o controle jurisdicional prévio reforça a legitimidade das investigações e evita o uso abusivo de medidas invasivas.

Portanto, não se pode extrair das recomendações do GAFI um comando normativo rígido ou incompatível com exigências internas de proteção a direitos fundamentais. Trata-se de diretrizes técnicas que devem ser compatibilizadas com o ordenamento constitucional de cada país. E não é difícil fazê-lo: a recomendação, não cogente, 29.5 diz que deve ser possível o compartilhamento “a pedidos”, mas não diz que essa hipótese deve dispensar autorização judicial.

***Segundo***, superada a questão das recomendações internacionais, cumpre analisar a compatibilidade da decisão da RCL 61.944 com a legislação brasileira. E aqui, o contraste é ainda mais evidente.

O artigo 15 da Lei nº 9.613/98 prevê expressamente o compartilhamento espontâneo de informações pelo COAF com autoridades competentes. Trata-se de uma exceção autorizada por lei, voltada a situações em que o próprio órgão de inteligência, diante de indícios de crime, decide encaminhar informações às autoridades. Isso foi julgado constitucional pelo STF no Tema 990. Porém, a hipótese do requerimento direto de acesso aos RIFs, sem autorização judicial — como se deu no caso da Rcl — não está prevista nesse dispositivo e não há outro dispositivo legal que a autorize.

Por outro lado, quando se trata de medidas que impliquem acesso a dados sigilosos, como ocorre nos pedidos de RIFs, aplica-se o artigo 1º, § 4º, da LC nº 105/2001, que exige expressamente autorização judicial fundamentada para a quebra de sigilo bancário.

Além disso, de toda forma, posteriormente à conclusão do julgamento do Tema 990 (mais precisamente, 20 dias depois) foi inserido no Código de Processo Penal (pelo “Pacote Anticrime”), o artigo 3º-B, XI, “d” e “e”, o qual reforça esse entendimento ao atribuir ao juiz das garantias a competência para decidir sobre o acesso a informações sigilosas e demais medidas que restrinjam direitos fundamentais. Isso inclui, com clareza, o controle sobre requerimentos de confecção e acesso a RIFs — documentos que, por expressa anotação do próprio COAF, são sigilosos, pois tratam de movimentações bancárias.

Esse dispositivo é, literalmente, uma cláusula de reserva de jurisdição para requerimentos dessa espécie, de acesso aos RIFs, e impede que se delegue à decisão administrativa do COAF o deferimento ou indeferimento do requerimento do MP e da Polícia, o que deve ser avaliado pelo Poder Judiciário.

No STJ, o Ministro Antonio Saldanha Palheiro já disse sobre a necessidade de compatibilizar o Tema nº 990 com as mudanças do Pacote Anticrime, especialmente o Juiz das Garantias: no julgamento do RHC 147.707, depois da cassação do acórdão na RCL 61.944, o Ministro destacou que quando julgado o Tema “nós não tínhamos sequer o juiz das garantias, que é um juiz que está sendo implantado exatamente para fiscalizar todos os atos do inquérito”, consideração indispensável “para que se busque uma coerência sistemática, né, da jurisprudência que deve ser observadas pelas instâncias que estão abaixo do Supremo”[[2]](#footnote-2).

Na mesma linha, no STF, embora tratando de outra alteração do Pacote Anticrime e do Juiz das Garantias, o Ministro Dias Toffoli (Relator do Tema 990) também afirmou a necessidade de compatibilizar o entendimento do STF com a nova lei:

E outra coisa: esses dois casos dos quais eu fui Relator [Temas 990 e 225 de Repercussão Geral] (...), eles agora se somam e nós temos que fazer uma leitura sistemática – lembrando o Min. Eros Grau, o direito não se lê em tiras – com o julgamento do juiz das garantias, no qual nós estabelecemos, Doutora Claudia Sampaio, que os PICs têm que ser comunicados dentro do prazo máximo de 30 dias, ao juiz competente. Ao Juiz natural da causa. Independentemente, ainda, de estar criado naquela jurisdição o juiz das garantias. E isso já está valendo. Ora bem, se o Ministério Público em 30 dias no máximo da abertura de um PIC tem que comunicar ao juiz, o que lhe custa requerer ao juiz, informando as razões e os fundamentos, a necessidade de acesso àquelas informações? Tendo elementos o juiz vai deferir. Simples assim[[3]](#footnote-3).

Portanto, a decisão da 1ª Turma do STF na RCL 61.944 representa uma sobreposição indevida de *recomendações* internacionais a normas internas (art. 1º, § 4º, da LC nº 105/2001 e art. 3º-B, XI, “d” e “e”, do CPP), interpretando as *recomendações* do GAFI como se fossem normas superiores e autoexecutáveis, apesar de incompatíveis com salvaguardas constitucionais e legais previstas no ordenamento brasileiro.

**6. A RCL 61.944 e o cenário de divergência jurisprudencial:**

A decisão proferida na RCL 61.944 está longe de refletir um entendimento pacífico. Não há consenso nem no STF, nem no STJ.

No STF, a 1ª Turma admite o requerimento direto de RIFs. Já a 2ª Turma, no AgRg no HC 200.569 (j. 29/10/2024), entendeu que o acesso direto a dados fiscais e a RIFs sem autorização judicial é ilegal. O próprio ministro Dias Toffoli, relator original do Tema 990, acompanhou o voto do ministro Nunes Marques nesse sentido. Tramita na Corte a ADI 7.624, proposta pelo Conselho Federal da OAB precisamente sobre essa questão, da qual resultará precedente “eficácia contra todos e efeito vinculante” (art. 28, parágrafo único, Lei nº 9.868/99).

No STJ, há dissenso entre as turmas criminais. A 5ª Turma admite o requerimento direto desde que haja inquérito formal instaurado (AgRg no HC 193.492, j. 16/4/2024). A 6ª Turma, ao contrário, já consolidou entendimento pela ilegalidade do RIF por encomenda, como nos julgados HC 943.710 e RHC 203.373 (j. 17/12/2024). Diante disso, afetou-se à 3ª Seção do STJ o REsp 2.150.571, para uniformizar a jurisprudência. A afetação foi proposta pelo ministro Messod Azulay, após empate na 5ª Turma.

Esse cenário reforça o ponto central: a decisão na RCL 61.944 impõe, como se unânime e vinculante fosse, um entendimento que está longe de ser consolidado. Os fundamentos adotados pela 1ª Turma, além de isolados, colidem com a legislação constitucional e infraconstitucional vigente.

**7. Conclusão:**

A decisão da 1ª Turma do STF na RCL 61.944 representa um desvio relevante no sistema de precedentes. Ao aplicar ao caso concreto a tese do Tema 990 — que tratou exclusivamente do compartilhamento espontâneo de dados —, o colegiado validou, sem a devida fundamentação, uma prática que jamais foi objeto de deliberação institucional.

Esse entendimento, sobrepõe recomendações – não imposições – internacionais à legislação infraconstitucional específica e mais recente sobre a matéria, relativiza garantias processuais e rompe com a coerência exigida dos precedentes qualificados.

Diretrizes como as do GAFI devem ser consideradas, mas não podem servir de atalho hermenêutico para suprimir salvaguardas legais previstas no ordenamento jurídico brasileiro.

Diante do cenário de divergência jurisprudencial, impõe-se que o STF e o STJ enfrentem, de modo claro e definitivo, da perspectiva constitucional e infraconstitucional, respectivamente, o verdadeiro ponto controvertido: a legalidade ou não do requerimento direto e sem autorização judicial de acesso aos RIFs por autoridades persecutórias.

Até que a questão seja definitivamente resolvida, incumbe aos atores práticos do processo penal o amadurecimento da discussão, por exemplo sobre os efeitos da superveniência de lei nova (art. 3º-B, XI, “d” e “e”, CPP), posterior ao Tema 990 — e, claro, posterior ao art. 15 da Lei nº 9.613/98, analisado para formulação da tese —, que constitui, literalmente, uma cláusula de reserva de jurisdição para decisões sobre pedidos de acesso a dados sigilosos e outros meios de obtenção de prova que restrinjam direitos fundamentais do investigado (exatamente o que é o RIF).

**Referências**

ABBOUD, Georges. Precedente judicial versus jurisprudência dotada de efeito vinculante. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Org.). Direito jurisprudencial. São Paulo: RT, 2012, p. 515.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Sexta Turma - STJ - 07/05/2024**. YouTube, 7 maio 2024. Disponível em: <https://youtu.be/IdpFWNOuUK0?t=2706>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Segunda Turma do STF - 29/10/2024**. YouTube, 29 out. 2024. Disponível em: <https://youtu.be/mUMEPP7NY0s?t=871>. Acesso em 1º abr. 2025.

1. ABBOUD, Georges. Precedente judicial versus jurisprudência dotada de efeito vinculante. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Org.). Direito jurisprudencial. São Paulo: RT, 2012, p. 515. [↑](#footnote-ref-1)
2. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Sexta Turma - STJ - 07/05/2024**. YouTube, 7 maio 2024. Disponível em: <https://youtu.be/IdpFWNOuUK0?t=2706>. Acesso em 1º abr. 2025. A partir de 00:45:29 da gravação da sessão. [↑](#footnote-ref-2)
3. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Segunda Turma do STF - 29/10/2024**. YouTube, 29 out. 2024. Disponível em: <https://youtu.be/mUMEPP7NY0s?t=871>. Acesso em 1º abr. 2025. A partir de 33:58 da gravação da sessão. [↑](#footnote-ref-3)