

IASP – Instituto dos Advogados de São Paulo

Comissão de Estudos de Direito Penal

Tema: Justificativa para ingresso do Instituto dos Advogados de São Paulo na ADI n. 7.624 e RE n. 1.537.165

Tramitam no STF a Ação Direta de inconstitucionalidade (ADI n. 7.624) e o Recurso Extraordinário, com repercussão geral já reconhecida (RE n. 1.537.165), que versam sobre a constitucionalidade do compartilhamento de Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) pelo Conselho de Controle das Atividades Financeiras (COAF) com autoridades de persecução penal, a pedido destas.

Os RIFs são produzidos pelo COAF após o recebimento de informações sobre operações suspeitas de lavagem de dinheiro, encaminhadas pelos sujeitos elencados no artigo 9º da Lei n. 9.613/98.

Conforme determinação do artigo 14 da referida lei, após receber essas informações, o órgão deve “identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas” e, na sequência, nos termos do artigo 3º da Lei n. 13.974/2020, “produzir e gerir informações de inteligência financeira para a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro”.

Após a conclusão do relatório de inteligência, o artigo 15 da Lei n. 9.613/98 determina que o COAF “comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta lei”.

Como se vê, a Lei n. 9.613/98 estabeleceu um sistema de tratamento de dados¹ para fins de prevenção à lavagem de dinheiro que possui um fluxo claro: 1) particulares obrigados pela lei transmitem ao COAF dados sobre operações suspeitas de lavagem; 2) o COAF recebe, processa e avalia tais informações e; 3) caso conclua pela existência de indícios de lavagem, transmite as informações,

¹ Para fins de tratamento de dados, utiliza-se a definição do art. 5º, X da LGPD.

comunicando as autoridades competentes para a apuração de eventuais crimes e responsáveis.

A legalidade dessas operações de tratamento de dados pelo COAF foi objeto de decisão pelo STF em 2019, no julgamento do RE n. 1.055.941 (Tema 990), oportunidade em que o plenário da Corte Suprema discutiu a seguinte questão constitucional controvertida, conforme se extrai do voto do Min. Dias Toffoli, relator: *“é constitucional, tendo presentes os postulados constitucionais da intimidade e do sigilo de dados (art. 5º, incisos X e XII da CF), o compartilhamento de dados bancários e fiscais dos contribuintes com órgãos de investigação criminal (Ministério Público e Polícia Judiciária) sem a intermediação do Poder Judiciário?”*.

Ainda nos termos do voto do relator, a *ratio decidendi* consistiria em fixar *“ i) quais são as balizas objetivas que os órgãos administrativos de inteligência e de fiscalização, como o Fisco e a UIF, devem observar ao comunicar às autoridades competentes a existência de indícios de ilícitos penais e ii) quais informações sobre movimentação bancária e fiscal podem ser compartilhadas com os órgãos de persecução penal sem comprometer a higidez constitucional da intimidade e do sigilo de dados (art. 5º, incisos X e XII, da CF)”*.

Ao final do julgamento, restou vencida a seguinte tese:

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.

Após o julgamento do tema 990, remanesceu a dúvida sobre a legalidade/constitucionalidade do compartilhamento dos RIFs com as autoridades de persecução penal quando realizado a pedido destas, ou seja, sem a iniciativa direta do COAF.

Conforme exposto, nem a Lei n. 9.613/98, tampouco a Lei n. 13.974/2020 trataram sobre a hipótese inversa de compartilhamento, ou seja, quando as informações são transmitidas a pedido das autoridades de persecução penal.

Nos termos do relatório de gestão integrada do COAF divulgado em março de 2025, o órgão recebe informações das autoridades de persecução penal por meio de um sistema próprio, denominado SEI-C. Tais informações incluem “dados sobre pessoas investigadas, sobre ilícitos e *modus operandi* por ela realizados”.

Após o recebimento destes dados, o COAF cruza os novos dados com aqueles existentes no sistema que armazena comunicações dos particulares (SISCOAF) e “*verifica se existem na base de dados informações acerca das pessoas investigadas*”, tomando como base “*comunicações de operações financeiras já existentes na base de dados do COAF (...) que passaram pelos procedimentos de prevenção a (sic) lavagem de dinheiro implementados pelos entes obrigados e foram selecionados por sua atipicidade ou por critério de comunicação automática antes que qualquer intercâmbio tivesse chegado por meio do SEI-C*”. Ao final, caso haja operações suspeitas dos sujeitos informados pela autoridade policial, “*será elaborado RIF tendo muito provavelmente entre seus destinatários a própria autoridade originalmente comunicante*”.

O órgão de inteligência esclarece, ainda, que essa função segue desempenhada de ofício, pois cabe ao COAF a decisão de compartilhar, ou não, tal relatório.

Ocorre que essa forma de compartilhamento de dados entre o COAF e as autoridades, após recebimento de informações e provocação destas, carece de respaldo em lei formal. Conforme afirmou Ilana Martins Luz em artigo,

“O sistema legal é, portanto, de mão única: os dados são coletados e avaliados pelos sujeitos obrigados e comunicados ao Coaf, que, após processamento e análise, pode compartilhá-los com as autoridades de persecução penal, sempre por iniciativa própria do órgão de inteligência. A via oposta - ou seja, o fluxo de informações das autoridades de persecução penal para o Coaf, com pedidos de compartilhamento - envolve um conjunto de operações de tratamento de dados sem base legal, disciplinadas apenas por normas infralegais. Essa prática, surgida na rotina institucional, foi posteriormente incorporada por atos normativos como a resolução BCB 427/24 e o decreto 9.663/19. Tais instrumentos ampliaram, sem respaldo em lei formal, a competência do

Coaf para receber comunicações de autoridades públicas e do público em geral, além de autorizarem o compartilhamento de informações mediante solicitação dos órgãos de persecução penal - atividades que não encontram previsão nem autorização na LLD”².

A legalidade desta segunda forma de compartilhamento de informações, que se convencionou chamar de RIFs de intercâmbio, é controvertida.

Após controvérsia nas suas duas Turmas, e com o objetivo de uniformizar o entendimento, a 3ª Seção do STJ, no julgamento conjunto do AgRg no REsp 2.150.571, do RHC 196.150 e do RHC 174.173, decidiu, por maioria, que:

3. O compartilhamento de dados financeiros por meio de solicitação direta pelos órgãos de persecução penal sem autorização judicial não é permitido, conforme interpretação do art. 15 da lei 9.613/1998. 4. A decisão do STF no Tema 990 da repercussão geral não abrange a solicitação direta de dados financeiros por autoridades de persecução penal, mas apenas o compartilhamento de informações do Coaf e da Receita Federal para esses órgãos. 5. A autorização judicial constitui elemento material necessário para a solicitação direta de informações sigilosas, sobrepondo-se a qualquer discussão sobre a natureza jurídica de um procedimento formal.

Este entendimento, contudo, não é uniforme no âmbito do Supremo Tribunal Federal. A 1ª Turma admite a constitucionalidade do compartilhamento dos RIFs a pedido das autoridades, sob o argumento de que a matéria já teria sido objeto de deliberação pelo Plenário no julgamento do Tema 990, constando expressamente dos votos dos ministros naquela oportunidade.³

A 2ª turma do STF, por seu turno, ao tratar do compartilhamento de dados entre a Receita Federal e as autoridades penais, matéria que também integrou o

² Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/uma-migalhas/432889/relatorios-do-coaf-ate-onde-vai-o-poder-das-autoridades>, acesso em 19 de agosto de 2025.

³ Rcl 61944 AgR, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, julgado em 02-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-05-2024 PUBLIC 28-05-2024. Rcl 70191 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 12-11-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 18-11-2024 PUBLIC 19-11-2024
5 RE 1.393.219 AgR, Rel. Ministro Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 01/07/2024 Public 10/07/2024

Julgamento do Tema 990, decidiu ser ilegal a solicitação direta de dados fiscais pelo Ministério Público, utilizando o precedente citado como referência⁴.

A mesma turma, porém, apresentou entendimento divergente quanto ao COAF (também objeto do tema 990), ao afirmar que seria constitucional o compartilhamento de relatório de inteligência financeira tanto de ofício quanto a pedido dos órgãos de investigação criminal, desde que por sistema formal que garanta a confidencialidade⁵.

Diante da insegurança jurídica, tramitam na Corte Suprema os processos mencionados na introdução deste arrazoado, quais sejam, a ADI n. 7.624 e o RE n. 1.537.165.

Em 09 de abril de 2024, o Conselho Federal da OAB ajuizou a ADI n. 7624, com o objetivo de conferir interpretação conforme à Constituição Federal ao artigo 15 da Lei n. 9.613/98, *“a fim de que seja fixado o entendimento de que é constitucional apenas o compartilhamento espontâneo dos relatórios de inteligência da UIF/COAF aos órgãos de persecução penal sem necessidade de autorização judicial, de forma que a requisição de informações diretamente à UIF pelos órgãos de persecução necessita de autorização judicial prévia”*.

Na ADI n. 7624, o Min. Relator determinou a adoção do rito abreviado previsto no art. 12 da Lei n. 9.868/99 e admitiu, como *amici curiae*, o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), o Banco Central do Brasil (BACEN) e o Instituto Brasileiro de Direito Processual Penal (IBRASPP).

O RE n. 1.537.165, por sua vez, foi ajuizado pelo MPF contra decisão do STJ *“que determinou o trancamento de inquérito penal por ilicitude de prova obtida pelo Ministério Público, em razão de: (i) impossibilidade de requisição direta de dados às autoridades fiscais; e (ii) requerimento de informações sem a prévia instauração de procedimento de investigação formal, em ‘pescaria probatória’ (fishing expedition)”*.

⁴ RE 1.393.219 AgR, Rel. Ministro Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 01/07/2024 Public 10/07/2024.

⁵ HC 246060 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 07-04-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 15-04-2025 PUBLIC 22-04-2025

Em 06 de junho de 2025, o Plenário da Corte Suprema reconheceu a repercussão geral do caso. Ainda não há decisão sobre os pedidos de *amici curiae* neste caso.

Embora o RE n. 1.537.165 trate especificamente de dados fiscais obtidos pela Receita Federal, sua conexão com os relatórios do COAF decorre do julgamento conjunto realizado pelo STF no Tema 990 da repercussão geral.

Naquela oportunidade, a Corte analisou de forma integrada o regime jurídico do compartilhamento de informações da Receita Federal e da UIF/COAF, fixando tese única que abrangia ambos os órgãos. Por essa razão, a discussão travada no RE n. 1.537.165 é indissociável do debate sobre os Relatórios de Inteligência Financeira.

A tornar o debate ainda mais urgente e necessário, no último dia 20 de agosto, o Ministro Relator do RE n. 1.537.165, Alexandre de Moraes, acolhendo pedido formulado pela Procuradoria-Geral da República, determinou a “*suspensão em âmbito nacional, de todos os processos pendentes que tratem da matéria discutida no Tema 1 404 da Repercussão Geral, conforme o art. 1.035, § 5º, do CPC*”, bem como “*dos efeitos futuros das decisões já proferidas que contrariem o entendimento firmado no Tema n. 990 da Repercussão Geral, bem como a suspensão da contagem do prazo da prescrição da pretensão punitiva nos processos sobrestados*”.

Diante deste cenário, o ingresso do Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP) como *amicus curiae* nos dois casos mostra-se essencial para qualificar o debate constitucional.

Fundado em 1874, o IASP é uma das entidades jurídicas mais tradicionais do país, com vocação histórica para o estudo e o aprimoramento da ciência do Direito e para a defesa do Estado Democrático de Direito. Sua composição plural, que congrega advogados, magistrados e membros do Ministério Público, confere ao Instituto autoridade e legitimidade para contribuir de maneira técnica e independente com o Supremo Tribunal Federal.

Conforme consta de seu Estatuto Social, no art. 2º, inciso XII, dentre os fins do instituto está a “*a defesa da Constituição e da legalidade*”, o que permite – e impõe – a sua participação na discussão travada perante o Supremo Tribunal Federal tanto

na ADI quanto no RE mencionados. E para a consecução desta finalidade, o mesmo diploma dispõe, ainda, que o IASP “*atuará, na qualidade de amicus curiae em processos jurisdicionais ou administrativos, referentemente a assuntos pertinentes a seus fins, observando, para tanto, o que decidirem o Conselho e a Diretoria*” (art. 3º, inciso VII), sendo, portanto, este o meio adequado para sua contribuição ao debate.

A participação do IASP reforça a dimensão pública e democrática do processo constitucional. Ao oferecer subsídios que conjugam rigor técnico, perspectiva histórica e compromisso com valores republicanos, o Instituto cumpre sua missão institucional de colaborar com o Poder Público para o aperfeiçoamento da ordem jurídica. Dessa forma, sua intervenção assegura maior densidade teórica e legitimidade social à decisão a ser tomada pela Corte Suprema.

Esse é o parecer que submetemos ao Conselho.

São Paulo, 21 de agosto de 2025.

Átila Machado

Maíra Beauchamp Salomi

Ilana Martins Luz