

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR ALEXANDRE DE MORAES  
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**Ref. Tema nº 1404**

**RE nº 1.488.751**

A **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, em atuar da sua **COORDENAÇÃO CRIMINAL**, neste ato apresentada pelos Defensores Públicos infra-assinados vem, com supedâneo no artigo 134 da Constituição Federal e artigo 4º, XI, da Lei Complementar 80/1994, requerer sua

**HABILITAÇÃO como CUSTOS VULNERABILIS**

no Recurso Extraordinário em epígrafe, representativo da controvérsia correspondente ao **Tema 1404**, objetivando definir 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*" pelos fundamentos a seguir alinhavados:

**1. DA POSIÇÃO DE INTERVENIENTE CONSTITUCIONAL CUSTOS VULNERABILIS EM PROL DA COLETIVIDADE VULNERÁVEL**

Em feitos de grande repercussão, como o presente Tema Repetitivo, a Defensoria Pública pode assumir diversas posições, tais como **autora** (Lei n. 7.347/1985, art. 5º, II<sup>1</sup>); **litisconsorte** (Lei n. 7.347/1985<sup>2</sup>) e também **interveniente autônoma (Custos Vulnerabilis)** em razão de seu **interesse institucional** em prol dos **direitos humanos** e de **proteção das pessoas vulneráveis**, como se pode extrair da junção da Constituição (art. 134<sup>3</sup>) e da LC nº

<sup>1</sup> Lei n. 7.347/1985, “Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (...) II - a Defensoria Pública;”.

<sup>2</sup> Lei n. 7.347/1985, “Art. 5º (...) § 2º Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como **litisconsortes** de qualquer das partes.”

<sup>3</sup> CRFB/1988, “Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos **direitos humanos** e a **defesa**, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e **coletivos**, de forma integral e gratuita, aos **necessitados**, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.”



80/1994 (art. 4º, XI<sup>4</sup>).

O presente tema transcende os interesses subjetivos das partes, projetando seus efeitos sobre vasta e indeterminada coletividade, porque, para além do sigilo de dados bancários e financeiros, **em xeque está a tutela do sigilo de quaisquer dados estanques, representativos da intimidade, imagem e vida privada, tutelados no art. 5º, X da Carta de 1988, como são, exemplificativamente, os dados bancários e financeiros.** Embora inexistam vulneráveis no caso concreto, **as teses a serem fixadas podem relativizar seriamente a tutela constitucional à intimidade e à vida privada, porque em jogo está o alcance a ser dado à garantia versada no citado art. 5º, X, impactando, diretamente, nas camadas mais vulnerabilizadas da sociedade, cujo resguardo maior é a razão de ser da Defensoria Pública, nos termos do art. 134, cabeça, da Constituição, haja vista a notória seletividade persecutória penal, primordialmente dirigida contra as pessoas pretas, pardas, pobres e periféricas.**

De todo modo, o sigilo de dados bancários e financeiros **não é tema estranho à atuação da Defensoria Pública, pois não raro vulneráveis socioeconômicos são atingidos, quando, v.g. atuam como “laranjas” ou “testas de ferro”.** E, quando subjacentemente há pretenso grupo criminoso, **não se pode olvidar a ínsita estrutura piramidal, cuja base é invariavelmente integrada por pessoas menos favorecidas, que acabam recorrendo à Defensoria Pública.**

A título de exemplo, tem-se o caso “Master”, onde investigações apontaram uma transação bancária suspeita entre o banco Master e o Banco de Brasília (BRB) em transferência de uma carteira de crédito que pertencia a uma empresa registrada no nome de uma atendente de lanchonete investigada por fraude com a maquininha de cartão o uso de “laranja” na figura de uma atendente de lanchonete.<sup>5</sup>

Ante as premissas fixadas acima, convém rememorar o protagonismo da Defensoria Pública na seara penal.

Conforme dados colhidos pela Coordenação de Audiência de Custódia (COCUSTODIA) da DPGERJ, e integralizados por esta Coordenação<sup>6</sup>, no primeiro semestre de 2025 **a instituição atuou em 63,33% de todos os casos de prisão em flagrante e em 67,87% do total de audiências de custódia realizadas no estado.** Tais números evidenciam a massiva presença da Defensoria no sistema de justiça criminal. A experiência prática e a capilaridade da Instituição permitem trazer a este Colendo Tribunal subsídios fáticos e jurídicos indispensáveis para uma análise completa e contextualizada da controvérsia.

<sup>4</sup> LC n. 80/1994, “Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: (...) XI – exercer a **defesa** dos interesses individuais e **coletivos** da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros **grupos sociais vulneráveis** que mereçam proteção especial do Estado;”

<sup>5</sup> <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2025/11/24/investigacao-aponta-que-master-e-brb-fizeram-negocio-de-r-303-milhoes-com-empresa-de-atendente-de-lanchonete-investigada-por-golpe.ghtml>

<sup>6</sup> Dados disponíveis em: <https://sites.google.com/defensoria.rj.def.br/cocrim-analisecustodia2025-1/in%C3%ADcio>.



A intervenção, em verdade, se dá na qualidade de representante dos necessitados, que não teriam voz sem tal providência. A sua participação não está simplesmente voltada ao fornecimento de subsídios para aprimorar a prestação jurisdicional, mas sim para que, dispondo das ferramentas necessárias e com paridade de armas, possa promover a defesa efetiva dos interesses das pessoas sobre as quais qual recairá imensa parcela dos efeitos do provimento jurisdicional vencendo acerca da matéria em testilha.

Nesta quadra, a fim de garantir a **assistência jurídica integral coletiva** ao grupo vulnerável, nos termos constitucionais (art. 134), a Defensoria Pública não pode assumir a posição **limitada** de *amicus curiae* (CPC, art. 138), situação na qual dependeria ainda de fixação de poderes e a própria lei limita a prerrogativa recursal. Sobre o tema, a jurisprudência deste **Supremo Tribunal Federal** e doutrina lecionam:

“(…) 7. De fato, não raro a intervenção da Defensoria Pública é uma ferramenta essencial. Afinal, a invisibilidade que recai sobre os necessitados não se manifesta apenas na vida cotidiana, na falta de acesso a direitos básicos, como saúde, educação e moradia; ela também se reflete nos autos de processos judiciais, especialmente naqueles em tais pessoas não figurem originariamente como parte. Isso pode ocorrer por **obstáculos** de fato, como nos casos em que o interessado não conhece seus direitos e/ou não tem recursos econômicos para se habilitar; ou, ainda, por **obstáculos** processuais, como nas situações em que lhe falta capacidade postulatória, legitimidade ou já existe uma ação proposta. Em tais ocasiões, a possibilidade de **atuação da Defensoria Pública como custos vulnerabilis é uma forma de atenuar a invisibilidade de tais pessoas**, proporcionar-lhes uma assistência jurídica **integral** e pluralizar o debate. 8. Para alcançar tais objetivos, **o custos vulnerabilis é uma ferramenta mais apropriada do que o amicus curiae**. Há situações em que já existe ação judicial em tramitação e faltam ferramentas processuais que possibilitem paridade à Defensoria Pública para defender os interesses de pessoas vulnerabilizadas. Imagine-se, por exemplo, uma ação de controle concentrado em que se discutam políticas de proteção à população em situação de rua; um recurso extraordinário, com repercussão geral, que trate sobre medidas protetivas para mulheres vítimas de violência doméstica; ou um habeas corpus que invoque a atipicidade do uso de drogas. **Caso a Defensoria Pública não figure como parte nem represente nenhuma das partes, ela precisa poder dispor de uma ferramenta processual que lhe permita intervir no feito na defesa dos interesses dos inúmeros hipossuficientes que serão igualmente impactados pelo julgamento.** (...) 10. Vale observar, ainda, que **a admissão da Defensoria Pública como amicus curiae, na hipótese, não seria a melhor opção**. Isso porque sua participação não está simplesmente voltada ao fornecimento de subsídios para aprimorar a prestação jurisdicional, objetivo precípuo do amigo da corte. A intervenção, em verdade, se dá na qualidade de representante dos necessitados impactados pela relação jurídica litigiosa, que não teriam voz sem tal providência. Nessa condição, a sua participação não se sujeita às limitações processuais próprias do *amicus curiae* (art. 138 do CPC), seja porque a instituição não está tecnicamente atuando na qualidade de amigo da corte, seja porque **ela precisa ter as ferramentas necessárias para promover a defesa dos interesses das pessoas que representa com paridade de armas**. Em tais condições, devem-se facultar à Defensoria prerrogativas semelhantes àquelas atribuídas às partes tradicionais do processo, entre as quais se incluem a realização de requerimentos autônomos (inclusive de medida cautelar e provas), a interposição de recursos e o tempo regular de sustentação oral.”.



(STF, ADPF n. 709, Rel. Min. Barroso, j. 16/10/2023).

“(…) a função de *Amicus Curiae* possui limitações incompatíveis com a integralidade da assistência jurídica (LXXIV, art. 5º, CRFB) preconizada constitucionalmente, tais como a limitação de recorribilidade”.<sup>7</sup>

A **intervenção constitucional autônoma** denominada *Custos Vulnerabilis* é a correta e adequada, sendo aqui apresentado o conceito doutrinário acolhido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ, EDcl no REsp n. 1.712.163/SP):

“(…) 'custos vulnerabilis' representa uma forma interventiva da Defensoria Pública em nome próprio e em prol de seu **interesse institucional** (constitucional e legal) – atuação essa subjetivamente vinculada aos interesses dos **vulneráveis** e objetivamente aos **direitos humanos** – representando a busca democrática do progresso jurídico-social das categorias mais vulneráveis no curso processual e no cenário jurídico-político”<sup>8</sup>.

O Superior Tribunal de Justiça já admitiu a intervenção *Custos Vulnerabilis* em **caso repetitivo (EDcl no REsp n. 1.712.163/SP)**; em **Habeas Corpus Coletivo (PET no HC 568.693)**; em caso de grave violação de direitos humanos (**HC n. 879.004**), além de **recomendá-la** em casos **estruturais**:

“(…) 7- Para a **adequada resolução dos litígios estruturais**, é preciso que a decisão de mérito seja construída em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, **participação** e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo, por exemplo, pelos amici curiae e pela **Defensoria Pública na função de custos vulnerabilis**, permitindo-se que processos judiciais dessa natureza, que revelam as mais profundas mazelas sociais e as mais sombrias faces dos excluídos, sejam utilizados para a construção de caminhos, pontes e soluções que tencionem a resolução definitiva do conflito estrutural em sentido amplo. (...)” (STJ, REsp n. 1.854.842/CE, rel. Min. Nancy Andrighi, T3, j. 2/6/2020, DJe 4/6/2020).

No STJ, o Ministro Herman Benjamin, atual presidente da Corte, apresentou, **com paridade**, as intervenções do Ministério Público e da Defensoria Pública:

**“PROCESSUAL CIVIL. INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA DEFENSORIA PÚBLICA. NECESSIDADE. REVISÃO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. (...) 3. Em que pese a**

<sup>7</sup> CASAS MAIA, Maurílio. Legitimidades institucionais no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) no Direito do Consumidor: Ministério Público e Defensoria Pública: similitudes e distinções, ordem e progresso. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 986, p. 27-61, Dez-2017, p. 51.

<sup>8</sup> CASAS MAIA, Maurílio. Legitimidades institucionais no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) no Direito do Consumidor: Ministério Público e Defensoria Pública: similitudes & distinções, ordem & progresso. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 986, p. 27-61. São Paulo, Dez. 2017, p. 45.



inaplicabilidade do dispositivo ao feito, trazemos à reflexão importante questão envolvendo a normativa prevista no artigo 554, § 1º, CPC/2015, em que se exige a atuação da Defensoria Pública em casos como o presente: (...). Conclusão inafastável é que esse dispositivo busca **concretizar a dignidade da pessoa humana, democratizando o processo, ao permitir a intervenção defensorial**. O artigo almeja garantir e efetivar os princípios do contraditório e da ampla defesa de forma efetiva. 4. Importante destacar que a possibilidade de defesa dos vulneráveis, utilizando-se de meios judiciais e extrajudiciais, está prevista no art. 4º, XI, da LC 80/1994: (...). 5. A própria recorrente reconhece que não foi apresentada contestação, no caso, o que por si só comprova o prejuízo advindo da ausência de atuação da Defensoria Pública. (...)”. (STJ, AgInt no REsp n. 1.729.246/AM, rel. Min. Herman Benjamin, T2, j. 4/9/2018, DJe de 20/11/2018).

E, mais recentemente, na execução penal, na qual a Defensoria Pública figura como órgão integrante e possui legitimidade institucional de teor coletivo, cf. artigos 61, VIII, e 81-A da Lei 7.210/84 (Lei de Execuções Penais), o Superior Tribunal de Justiça no REsp n. 2.211.681/MA, relator Ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 5/8/2025, DJEN de 20/8/2025 também ressaltou a viabilidade da atuação como *custos vulnerabilis*, mesmo nas execuções penais individualmente consideradas, estando o apenado sob o patrocínio de advogado.

Noutra senda, neste **Supremo Tribunal Federal (STF)** nota-se a admissão da intervenção *Custos Vulnerabilis* em **(1) ADPF's** (n. 709, n. 991 e n. 635, esta última protagonizada pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro – DPRJ) e em **(2) Pedidos de Suspensão (STP n 1.007/CE e SL n. 1.696/SP)**.

Firmada a notoriedade da legitimidade institucional da Defensoria Pública para a proteção dos **grupos vulneráveis, alvos de persecução criminal**, volta-se à doutrina sobre a intervenção em prol dos vulneráveis.

No campo da intervenção *Custos Vulnerabilis*, deve-se recordar a lição do professor CÁSSIO SCARPINELLA BUENO:

“(...) com base na missão institucional que lhe é reservada desde o modelo constitucional, **é irrecusável a compreensão de que a Defensoria Pública deve atuar, em processos** jurisdicionais individuais e **coletivos**, também na qualidade de **custos vulnerabilis**, promovendo a tutela jurisdicional adequada dos interesses que lhe são confiados, desde o modelo constitucional, **similarmente** ao que se dá com o Ministério Público quanto ao exercício de sua função de **custos legis**, ou, como pertinentemente prefere o Código de Processo Civil, fiscal da ordem jurídica. [...] Importa, por isso, dar destaque o papel que, desde o art. 134 da Constituição Federal, é atribuído à Defensoria Pública e que **não se esgota na sua atuação individualizada em prol dos necessitados, nem tampouco como autora**, o que se dá, no contexto que aqui importa destacar, no âmbito do chamado 'processo coletivo'. É fundamental entender que ela também pode desempenhar outro papel em prol de suas finalidades institucionais, até como forma de perseguir, inclusive perante o Estado-juiz, a 'promoção dos direitos humanos e a defesa [...] de forma integral'. Sua **atuação** como **interveniente** para que, nesta qualidade, sua opinião institucional possa ser levada em conta na **construção de uma decisão mais democrática**, é



irrecusável. O veículo para que se concretize mais esse mister é, à falta de regras próprias, o previsto pelo art. 138 do Código de Processo Civil para o *amicus curiae*, tomando-se de empréstimo, diante das prerrogativas existentes no plano legislativo para a Defensoria Pública, o quanto estabelecido para o Ministério Público nos arts. 178 e 179 do mesmo Código, que disciplinam a atuação daquela instituição na qualidade de fiscal da ordem jurídica (...). **A expressão 'custos vulnerabilis'**, cujo emprego vem sendo defendido pela própria Defensoria Pública, é pertinente para descrever o entendimento aqui robustecido. Seu emprego e difusão têm a especial **vantagem** de colocar lado a lado – como deve ser em se tratando de funções essenciais à administração da justiça – esta modalidade interventiva a cargo da Defensoria Pública e a tradicional do Ministério Público. O 'fiscal dos vulneráveis', para empregar a locução no vernáculo, ou, o que parece ser mais correto diante do que corretamente vem sendo compreendido sobre a legitimidade ativa da Defensoria Pública no âmbito do 'direito processual coletivo', o 'fiscal dos direitos vulneráveis', **deve atuar, destarte, sempre que os direitos e/ou interesses dos processos (ainda que individuais) justifiquem a oitiva (e a correlata consideração) do posicionamento institucional da Defensoria Pública**, inclusive, mas não apenas, nos processos formadores ou modificadores dos indexadores jurisprudenciais, tão enaltecidos pelo Código de Processo Civil. Trata-se de fator de legitimação decisória indispensável e que não pode ser negada a qualquer título.”<sup>9</sup>

Por fim, deve-se pontuar que a intervenção *Custos Vulnerabilis* vem sendo admitida mesmo em **Ações Coletivas**, inclusive com prerrogativas recursais, na jurisprudência brasileira – leia-se:

**“AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DE URGÊNCIA. CONSTRUÇÃO DE EDIFICAÇÕES DENTRO DO PARQUE ESTADUAL COSTA DO SOL (DISTRITO DE SABIÁ, ARRAIAL DO CABO). DECISÃO QUE DEFERIU, EM PARTE, A TUTELA DE URGÊNCIA, DETERMINANDO A INTIMAÇÃO DOS RÉUS MORADORES E OCUPANTES PARA DESOCUPAREM AS CASAS, NO PRAZO DE 180 DIAS (...). RECURSO DA DEFENSORIA PÚBLICA, NA CONDIÇÃO DE CUSTOS VULNERABILIS, PELA REVOGAÇÃO DA CONCESSÃO DA MEDIDA LIMINAR DE DESOCUPAÇÃO, DIANTE DO DISPOSTO NO ART. 9º DA LEI Nº 14.010/20 E DA INOBSERVÂNCIA DA LEI ESTADUAL Nº 2.898/98; (...).”** (TJRJ, Agravo de Instrumento n. 0094909-97.2021.8.19.0000, Rel. Des. Cintia Santarém Cardinali, j. 13/7/2022, 22ª Câmara De Direito Privado, Antiga 23ª Câmara Cível).

**“AGRAVO DE INSTRUMENTO – INTERVENÇÃO DEFENSORIA PÚBLICA – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Decisão que indeferiu o pedido de ingresso da Defensoria pública em Ação Civil Pública de autoria do Ministério Público – Decisão que deve ser reformada – **Finalidade institucional da Defensoria Pública que se volta à proteção de grupos hipossuficientes** – Art. 5º, Lei 7.347/85 c/c art. 134 da CF/88 – ADI 3943/DF – Hipótese dos autos em que a Ação Civil Pública apresenta **elevada complexidade** – Demanda que envolve direito ambiental,**

<sup>9</sup> SCARPINELLA BUENO, Cássio. **Curso sistematizado de direito processual civil: Teoria Geral do Direito Processual Civil: parte geral do Código de Processo Civil**. V. 1. 9ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 218-219.



urbanístico e de moradia – **Interesse da coletividade que justifica a intervenção da Defensoria Pública – Princípio da máxima efetividade das demandas coletivas** – Multiplicidade de demandas fundadas no mesmo levantamento do Ministério das Cidades que evidencia a existência de grande número de pessoas afetadas – **Intervenção da Defensoria Pública que se mostra oportuna para a adequada condução do feito** – Decisão reformada - Recurso provido." (TJSP; Agravo de Instrumento 2086146-83.2018.8.26.0000; Rel. Rubens Rihl; 1ª Câmara de Direito Público; j. 21/06/2018; r. 21/6/2018).

“Agravo de Instrumento. Decisão que, em **Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Estadual**, (i) deferiu pedido de antecipação de tutela para determinar que a Municipalidade retire os moradores de área de alto grau de risco de deslizamento, com a demolição destes imóveis e o alojamento adequado dessas famílias; (ii) indeferiu o ingresso da Defensoria Pública Estadual para intervir no feito. **Recurso da Defensoria Pública objetivando sua intervenção na lide, em nome próprio**, bem assim a revogação da tutela de urgência e a citação de todos os ocupantes da área. Parcial admissibilidade. Hipótese em que a presente **ação atinge a esfera jurídica de pessoas em situação de hipossuficiência econômica, a justificar a intervenção da Defensoria Pública**, em nome próprio, **na qualidade de "custos vulnerabilis et plebis"**. Inacolhíveis os demais pedidos. ACP que busca a proteção do meio ambiente e da integridade física dos ocupantes da área, não se confundindo com tutela possessória. Presentes os requisitos necessários à concessão e manutenção da tutela de urgência. Recurso parcialmente provido." (TJSP; Agravo de Instrumento 2007125-58.2018.8.26.0000; Rel. Aroldo Viotti; 11ª Câmara de Direito Público; j. 10/07/2018; Registro: 10/07/2018).

“APELAÇÃO – **ACÇÃO CIVIL PÚBLICA** – DIREITO AMBIENTAL E URBANÍSTICO - OCUPAÇÃO IRREGULAR DAS MARGENS DO CÓRREGO LOCALIZAÇÃO NO JARDIM NOVA GALVÃO, NO MUNICÍPIO DE GUARULHOS – Pretensão do Ministério Público (...) PRELIMINAR - Inclusão dos ocupantes da área – Descabimento - Litisconsórcio necessário afastado (art. 114, CPC) - **Defensoria Pública que atua no feito como "custos vulnerabilis"**. (...)” (TJSP; Apelação Cível 1029953-09.2017.8.26.0224; Rel. Des. Ponte Neto; 9ª Câmara de Direito Público; j. 27/3/2024; r. 27/03/2024).

Dessarte, em observância ao *munus* institucional constitucionalmente imbuído à Defensoria Pública – enquanto *ombudsman* dos Direitos Humanos, do Acesso à Justiça e dos necessitados<sup>10</sup> –, a intervenção *Custos Vulnerabilis* desponta enquanto o instrumento mais adequado a garantir a assistência jurídica integral ao grupo populacional impactado eivado de

---

<sup>10</sup> “(...) **as desigualdades responsáveis pela intensa instabilidade social não são apenas de ordem econômica**. A bem da verdade, examinando o **projeto constitucional** de resguardo dos direitos humanos, podemos dizer que a **Defensoria Pública é verdadeiro ombudsman**, que deve zelar pela concretização do **estado democrático de direito, promoção dos direitos humanos e defesa dos necessitados**, visto tal conceito **da forma mais ampla possível**, tudo com o objetivo de dissipar, tanto quanto possível, as desigualdades do Brasil, hoje quase perenes.” (STF, voto do Min. Gilmar Mendes na ADI n. 4636).



vulnerabilidades e em situação de penúria inconstitucional<sup>11</sup>. Assim, sua habilitação no feito não representa mera faculdade processual, mas a efetiva concretização de sua missão constitucional de ser a voz dos vulneráveis no seio do sistema de justiça, cuja escuta, em última análise, encerra pressuposto assecuratório do contraditório substancial e da própria legitimidade democrática do provimento jurisdicional vindouro.

Subsidiariamente, como consequência da fundamentação acima alinhavada, ao menos como *amicus curiae* há de ser admitido o pedido de habilitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

## 2. MÉRITO: DA INCONSTITUCIONALIDADE DA REQUISIÇÃO DIRETA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE DADOS BANCÁRIOS E FINANCEIROS ÀS AUTORIDADES FISCAIS, SEM AUTORIZAÇÃO JURISDICIONAL PRÉVIA:

Mostra-se longeva e sólida a orientação do Supremo Tribunal Federal segundo a qual o acesso ao sigilo de dados armazenados **representativos da imagem, da intimidade e da vida privada** exigem autorização prévia da autoridade judiciária competente, **sem a possibilidade de requisição direta pelo Ministério Público**.

Como ninguém há de ser despido dos seus bens, materiais ou imateriais, sem perpassar pelo devido processo legal, cujo condutor e presidente é o juiz (art. 5º, LIV, da CRFB/88), e como nenhuma lesão ou **ameaça** de lesão pode ser subtraída do conhecimento do Poder Judiciário, a demandar atuação eminentemente **preventiva**, ao invés de repressiva (art. 5º, XXXV da CRFB/88), é forçoso reconhecer a inadmissibilidade constitucional de o autor vulnerar diretamente garantias individuais do imputado à margem do devido processo legal, sem prévia intervenção jurisdicional, presente a inafastabilidade da jurisdição, **máxime na seara penal**. Pretender o contrário seria a negação do Estado **Democrático de Direito**.

Nessa toada, o **Pleno** deste Supremo Tribunal Federal tem, *a contrario sensu*, identificado **distinções**, como o acesso aos dados cadastrais do imputado diretamente pelo *Parquet*, viável constitucionalmente por **não consubstanciarem expressão da intimidade, imagem e vida privada**. Assim, foi reconhecida a constitucionalidade, v.g. do art. 17-B da Lei nº 9613/98<sup>12</sup> - ADI 4906, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 11-09-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 23-10-2024 PUBLIC 24-10-2024 – e do art. 13-A do CPP<sup>13</sup> - ADI 5642, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em

<sup>11</sup> Como no caso dos indivíduos integrantes do sistema carcerário, onde o Pleno do STF no julgamento da ADPF 347 reconheceu haver um inconstitucional cenário de violação massiva e estrutural de direitos fundamentais dos presos.

<sup>12</sup> A autoridade policial e o Ministério Público terão acesso, exclusivamente, aos dados cadastrais do investigado que informam qualificação pessoal, filiação e endereço, independentemente de autorização judicial, mantidos pela Justiça Eleitoral, pelas empresas telefônicas, pelas instituições financeiras, pelos provedores de internet e pelas administradoras de cartão de crédito

<sup>13</sup> Nos crimes previstos nos arts. 148, 149 e 149-A, no § 3º do art. 158 e no art. 159 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e no art. 239 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança



18-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21-08-2024 PUBLIC 22-08-2024. Mais recentemente se reafirmou a inviolabilidade dos dados pessoais armazenados em aparelho celular, vedado, em regra, o acesso direto sem autorização jurisdicional (Tema nº 977), igualmente reiterando que a base constitucional seria o art. 5º, X da Carta de 1988, por serem dados **estranques**, em vez do inciso XII, voltado ao sigilo das comunicações, inclusa a **transmissão** de dados – ARE 1042075, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 25-06-2025, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 23-09-2025 PUBLIC 24-09-2025.

Em se tratando especificamente de dados bancários e financeiros, porque obviamente representativos da intimidade, imagem e vida privada, o sigilo igualmente repousa no art. 5º, X da Carta de 1988, suscetível de afastamento estritamente por ordem da autoridade judiciária competente. Tanto isso é verdade que essa compreensão foi excepcionada no caso de dados vinculados a ente público, como Prefeituras, exatamente porque inoponíveis ao Estado a intimidade e a vida privada – RHC 133118, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 26-09-2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 08-03-2018 PUBLIC 09-03-2018.

Partindo dessa premissa, a orientação fixada pelo Pleno deste Supremo Tribunal Federal no **Tema 990**<sup>14</sup> não comporta a ampliação pretendida pelo Ministério Público Federal.

Segundo o voto do relator, eminente Ministro Dias Toffoli, reafirmou-se, citando-se o d. Ministro Celso de Mello, o afastamento do sigilo de dados bancários e financeiros apenas pelo Juízo competente ou por Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI):

**eficácia do princípio da reserva das informações bancárias. Em tema de ruptura do sigilo bancário, somente os órgãos do Poder Judiciário dispõem do poder de decretar essa medida extraordinária, sob pena de a autoridade administrativa interferir, indevidamente, na esfera de privacidade constitucionalmente assegurada às pessoas. Apenas o Judiciário, ressalvada a competência das Comissões Parlamentares de Inquérito (CF, art. 58, § 3º), pode eximir as instituições financeiras do dever que lhes incumbe em tema de sigilo bancário”** (grifos nossos).

e do Adolescente), o membro do Ministério Público ou o delegado de polícia poderá requisitar, de quaisquer órgãos do poder público ou de empresas da iniciativa privada, dados e informações cadastrais da vítima ou de suspeitos

<sup>14</sup> RE 1055941, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 04-12-2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-243 DIVULG 05-10-2020 PUBLIC 06-10-2020 REPUBLICAÇÃO: DJe-052 DIVULG 17-03-2021 PUBLIC 18-03-2021



Declarada a constitucionalidade do acesso a dados bancários e financeiros do contribuinte pelo Fisco, nos moldes da Lei Complementar nº 105/2001 – ADI 2859, Relator(a): DIAS TOFFOLI<sup>15</sup>, -, preceitua o art. 9º, *caput*, que ante verificação de “*ocorrência de crime definido em lei como de ação pública, ou indícios da prática de tais crimes, informar ao Ministério Público, juntando à comunicação os documentos necessários à apuração ou comprovação dos fatos*”, complementando o §2º que “*independentemente do disposto no caput deste artigo, o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários comunicar aos órgãos públicos competentes as irregularidades e os ilícitos administrativos de que tenham conhecimento, ou indícios de sua prática, anexando os documentos pertinentes*” (grifo nosso). Nessa mesma toada, o art. 15 da Lei nº 9613/98: *O COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito* (grifo nosso).

Esse compartilhamento é indiscutivelmente constitucional, porque se o Fisco, no exercício da legítima atividade fiscalizatória, depara-se com elementos indicativos de possível ilícito penal, configurado está o **encontro fortuito de provas**, cuja licitude há muito é admitida por este Supremo Tribunal Federal, considerado o atuar de boa-fé do Estado. De todo modo, é um movimento que **parte espontaneamente do Fisco em relação ao Ministério Público, presente potencial ilícito penal identificado pelo primeiro**. Nas incidências ao voto, assim bem definiu o relator, Min. Dias Toffoli, inclusive citando o então Procurador-Geral da República, Augusto Aras:

Todos nós temos a compreensão da necessidade do combate à lavagem de dinheiro, do combate à corrupção. Então, a UIF é essa unidade autônoma. É por isso que foi importante a observação do eminente Procurador-Geral da República de que o Ministério Público não pode fazer requisição; e se o faz, está errado. Ele pode fazer pedido de esclarecimento, mas ele não pode determinar ou requerer nada à UIF, porque ela tem que ter autonomia de análise das informações por si recebidas. Então não pode o Ministério Público requisitar à UIF que ela requisite ao banco uma informação. Por isso que a UIF trata todas essas comunicações, seja a disseminação, sejam solicitações, com a denominação “comunicação”. Nós fazemos comunicações, nós recebemos

No caso vertente, é unívoco o requerimento ministerial ao COAF para a “*produção de relatório informando a eventual existência de movimentação atípica*” em relação ao imputado, na dicção da própria Procuradoria-Geral da República, extraída, por exemplo, do AGRAVO REGIMENTAL interposto no STJ:

<sup>15</sup> Tribunal Pleno, julgado em 24-02-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-225 DIVULG 20-10-2016 PUBLIC 21-10-2016.



Diante disso, com base na citação do nome do ora agravado e nos documentos juntados pelos colaboradores coinvestigados, foi instaurado inquérito policial específico para apuração das condutas de ‘doleiro’, sendo solicitada ao COAF, em 4/5/2018, a produção de relatório informando a eventual existência de movimentação atípica em relação ao paciente e às pessoas jurídicas das quais ele participa.

Na medida em que o Ministério Público instiga o COAF a elaborar relatório objetivando a verificação de movimentação financeira atípica, **evidentemente que o atuar fiscal deixa de ser genuinamente fiscalizatório, como há de ser nos termos da Lei Complementar nº 105 e legislação correlata, passando a ter escopo primordialmente penal, nada obstante estar administrativamente vinculado ao Banco Central do Brasil e ao Ministério da Fazenda, com atribuições originariamente tributárias, portanto. Transpõe-se a quadra de mero encontro fortuito de provas para, deliberadamente, sem prévia autorização jurisdicional, acessar, via Receita, dados bancários e financeiros do imputado.**

Nesse sentido, colhe-se, da Segunda Turma deste Supremo Tribunal Federal, o seguinte pronunciamento:

Ementa: DIREITO PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. COMPARTILHAMENTO DE RELATÓRIOS DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA (RIF) ENTRE O COAF E AUTORIDADES DE PERSECUÇÃO PENAL. DISPENSA DE AUTORIZAÇÃO JUDICIAL PRÉVIA. OBSERVÂNCIA DA TESE FIXADA NO TEMA 990/RG DO STF. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE FLAGRANTE. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME Agravo regimental interposto contra decisão que negou seguimento ao habeas corpus, sob o fundamento de inexistência de ilegalidade flagrante no compartilhamento de Relatórios de Inteligência Financeira (RIF) entre o COAF e autoridades de persecução penal. A agravante sustenta a ilicitude da prova derivada do compartilhamento, alegando ausência de prévia autorização judicial e ocorrência de abuso de poder.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO A questão em discussão consiste em definir se o compartilhamento de Relatórios de Inteligência Financeira (RIF) entre o COAF e os órgãos de persecução penal, sem autorização judicial prévia e por solicitação da autoridade policial, caracteriza prova ilícita e enseja a sua nulidade

III. RAZÕES DE DECIDIR O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 1.055.941/SP (Tema 990/RG), fixou a tese de que é constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira do COAF com os órgãos de persecução penal, para fins criminais, sem necessidade de autorização judicial prévia, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional. A Suprema Corte admite o compartilhamento de relatório de inteligência financeira, tanto de ofício



quanto a pedido dos órgãos de investigação criminal, desde que o procedimento seja realizado por meio de sistema eletrônico, que garanta o sigilo e a segurança da informação e que não tenha sido realizado por encomenda contra cidadãos que não estejam sob investigação ou sem que haja um alerta previamente emitido pela unidade de inteligência. O Tribunal local assentou que os relatórios financeiros apenas indicaram operações suspeitas e serviram como reforço a outros indícios prévios da participação da agravante nos crimes investigados, não sendo o ponto de partida da investigação, afastando-se a alegação de "pesca predatória" (fishing expedition). A jurisprudência do STF admite o encontro fortuito de provas em procedimentos formais de investigação, inclusive aqueles decorrentes da cooperação entre órgãos de fiscalização e de persecução penal, desde que respeitados os limites constitucionais e legais. O pedido de compartilhamento do RIF não se confunde com requisição direta de dados bancários ou fiscais pelo órgão de acusação, sendo a decisão sobre sua produção e disseminação exclusiva da Unidade de Inteligência Financeira (UIF). A agravante não impugnou especificamente os fundamentos da decisão agravada, atraindo a incidência do art. 317, § 1º, do RISTF, que exige a impugnação específica dos fundamentos da decisão recorrida.

IV. DISPOSITIVO E TESE Agravo regimental desprovido. Tese de julgamento: O compartilhamento de Relatórios de Inteligência Financeira (RIF) entre o COAF e os órgãos de persecução penal é constitucional e prescinde de autorização judicial prévia, desde que resguardado o sigilo e sujeito a controle jurisdicional posterior. **O compartilhamento de informações pela UIF não equivale à requisição direta de dados bancários ou fiscais pelo órgão de acusação, pois a decisão sobre a disseminação cabe exclusivamente à unidade de inteligência financeira. O encontro fortuito de provas é legítimo e não caracteriza "pesca predatória" (fishing expedition),** desde que respeitados os limites constitucionais e legais. A ausência de impugnação específica dos fundamentos da decisão agravada inviabiliza o conhecimento do agravo regimental, nos termos do art. 317, § 1º, do RISTF.

(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)

Assiste, portanto, integral razão ao acórdão recorrido da Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça, a justificar o **DESPROVIMENTO** do recurso extraordinário.

### **3. MÉRITO: DA IMPRESCINDIBILIDADE DE PRÉVIA INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO DE INVESTIGAÇÃO PENAL FORMAL:**

Qualquer medida cautelar probatória exige *fumus comissi delicti*, porquanto não se limita garantias fundamentais, como a intimidade e a vida privada, sem a existência de pretensão condenatória plausível.



O caráter invasivo da medida, recaindo sobre a esfera íntima financeira individual, demanda a anterior formalização de investigação penal, identificados o injusto e, no mínimo, o suspeito, sob pena de incorrer em pesca probatória, inadmitida por este Supremo Tribunal Federal.

Essa exigência não coloca em xeque a dispensabilidade do inquérito, mencionada por **quatro** vezes no Código de Processo Penal – artigos 12, 27, 39, §5º e 46, §1º -, porque relacionada ao exercício da ação penal: como o escopo da investigação é a reunião de justa causa para a deflagração da ação penal, se o Ministério Público dispuser de elementos de prova suficientes ao oferecimento da denúncia, não precisa perpassar pelo inquérito.

A prescindibilidade da investigação **não** autoriza o implemento de medidas cautelares probatórias sem a sua anterior formalização, porque, se inexistem elementos mínimos à instauração do inquérito, seja policial ou ministerial, tampouco há para autorizar relativizações a garantias fundamentais individuais, como a quebra de sigilo de dados bancários e financeiros, presentes a intimidade e a vida privada versadas no art. 5º, X da Constituição da República. A inversão dessa ordem coloca qualquer cidadão sob estado de suspeição, **subvertendo o estado de inocência anunciado no art. 5º, LVII da Carta de 1988 como regra de tratamento.**

**A quadra é completamente diversa do compartilhamento**, porque, ao comunicar ao Ministério Público a existência de elementos concretos reveladores de possível ilícito penal, tem-se manifesta notícia-crime, a partir da qual será formalizada, se for o caso, a investigação, a teor do art. 5º, §4º do CPP, extensível à investigação ministerial, a saber: *qualquer pessoa do povo – inclusa a autoridade fazendária - que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá – no caso de agente público, deverá -, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial – ou ministerial -, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar inquérito.*

Não se ignora o debate sobre a (in)viabilidade de o Ministério Público requisitar dados bancários ou financeiros às autoridades fiscais sem autorização judicial. Mas a **imprescindibilidade de se ter ao menos investigação penal previamente instaurada se identifica em pronunciamentos recentes da própria Primeira Turma:**

Ementa: Direito penal e processual penal. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental nos embargos de declaração na reclamação. Reclamação Constitucional julgada procedente. Compartilhamento de Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs). Interpretação Distorcida do Tema 990. Efeito Multiplicador. Grave insegurança jurídica. Tema já debatido à exaustão e com orientação jurisprudencial clara. Desnecessidade de autorização judicial prévia. Investigação formalmente instaurada. Agravo regimental conhecido e não provido.

I. Caso em exame 1. Embargos de declaração recebido como agravo regimental oposto contra decisão que manteve a procedência de reclamação constitucional. A reclamação foi ajuizada pelo Procurador-Geral da



República para preservar a autoridade da decisão fixada no Recurso Extraordinário 1.055.941-RG/SP (Tema 990 da repercussão geral), que trata do compartilhamento de Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) com os órgãos de persecução penal. 2. O agravante busca rediscutir o mérito da decisão que reconheceu a validade do compartilhamento de RIFs, impugnando a aplicabilidade do Tema 990, a cronologia dos atos investigativos e a alegada ocorrência de "pescaria probatória". 3. A decisão reclamada (acórdão da 6ª Turma do Superior Tribunal de Justiça no RHC nº 215.771/RS) havia concluído pela ilicitude dos RIFs compartilhados por solicitação da autoridade policial sem prévia autorização judicial, determinando seu desentranhamento, em contrariedade ao Tema 990 do Supremo Tribunal Federal.

II. Questão em discussão 4. A questão em discussão consiste em definir a possibilidade de rediscussão, em agravo regimental, do mérito de decisão que manteve a procedência de reclamação constitucional, especialmente quanto à aplicabilidade da tese fixada no Tema 990 da repercussão geral sobre o compartilhamento de Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) sem prévia autorização judicial, à cronologia dos atos investigativos e à ocorrência de "pescaria probatória".

III. Razões de decidir 5. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite excepcionalmente o conhecimento de reclamação, mesmo sem o esgotamento das vias recursais ordinárias, quando a interpretação errônea de tema de repercussão geral por outros órgãos judiciais gera efeito multiplicador e grave insegurança jurídica. 6. O Tema 990 da repercussão geral firmou a constitucionalidade do compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da Unidade de Inteligência Financeira (UIF) e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil com os órgãos de persecução penal para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, desde que resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional. 7. É legítima a iniciativa da autoridade policial ou do Ministério Público em solicitar diretamente à UIF ou à Receita Federal o compartilhamento de informações financeiras e fiscais, afastando a necessidade de autorização judicial prévia, conforme reafirmado pela Suprema Corte. 8. No caso concreto, o compartilhamento dos RIFs não configurou "pescaria probatória" (fishing expedition), pois a solicitação foi fundamentada, **precedida de procedimento investigativo formalmente instaurado e não representou o ponto de partida exclusivo da investigação**. 9. O reexame de fatos e provas para divergir da conclusão adotada é inviável na via estreita da reclamação constitucional e do agravo regimental. 10. A suspensão nacional dos processos que tratam da matéria discutida no Tema 1.404 da Repercussão Geral não afasta a plena aplicabilidade e eficácia do Tema 990, conforme explicitado pelo Ministro Alexandre de Moraes no RE 1.537.165/SP, que excluiu da abrangência da suspensão as decisões que reconheceram a validade das requisições de relatórios pelas autoridades investigatórias.

IV. Dispositivo e tese 11. Agravo regimental desprovido.



(Rcl 81904 ED-ED, Relator(a): FLÁVIO DINO, Primeira Turma, julgado em 15-09-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 23-09-2025 PUBLIC 24-09-2025)

Igualmente sob esse ângulo o recurso extraordinário ministerial merece DESPROVIMENTO.

#### 4. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro requer:

a) Seja deferida a sua **habilitação** no presente feito na qualidade de **interveniente constitucional *custos vulnerabilis***, com todas as prerrogativas processuais inerentes às partes, para atuar na defesa da coletividade de pessoas vulneráveis abarcadas pela presente demanda e na promoção dos direitos humanos, ou, subsidiariamente, ao menos como *amicus curiae*;

b) no mérito, pugna pelo **DESPROVIMENTO** do recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público Federal, fixando-se as seguintes teses jurídicas para o Tema nº 1404, ora sugeridas, sendo a segunda subsidiária à primeira, **caso se reconheça a constitucionalidade da requisição:**

*“É inconstitucional a requisição de dados bancários e financeiros às autoridades fiscais sem prévia autorização jurisdicional, por se tratar de matéria reserva de jurisdição, como consectário lógico do devido processo legal e da inafastabilidade da jurisdição, não se confundindo com o compartilhamento dos elementos de prova reveladores de ilícito penal identificados pela Receita, hipótese na qual se tem mero encontro fortuito de provas”*

*“Descabe ao Ministério Público requisitar dados bancários e financeiros à autoridade fiscal, sem a anterior formalização de investigação penal, porque ausente o fumus commissi delicti, incorrendo em pesca probatória”*

Nestes Termos,

P. Deferimento.

Do Rio de Janeiro para Brasília, 12 de fevereiro de 2026

**MARCOS PAULO DUTRA SANTOS**  
COORDENADOR DE DEFESA CRIMINAL  
Mat. nº 8363459



**EMERSON DE PAULA BETTA**  
SUBCOORDENADOR DE DEFESA CRIMINAL  
Mat. nº 9495532

**RAFAELA SILVA GARCEZ**  
SUBCOORDENADORA DE DEFESA CRIMINAL  
Mat. nº 9308024

**João Teixeira Duque**  
Assessor COCRIM/DPGERJ  
Mat. nº 30964027