

Lavagem de dinheiro e enfrentamento ao crime organizado no Brasil:

reflexões sobre o Coaf em perspectiva comparada



INSTITUTO ESFERA DE ESTUDOS E INOVAÇÃO

ESFERA PESQUISA N° 07

LAVAGEM DE DINHEIRO E ENFRENTAMENTO AO CRIME ORGANIZADO NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE O COAF EM PERSPECTIVA COMPARADA

Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Coordenação geral:

Samira Bueno

Equipe técnica:

Alan Fernandes

Beatriz Schroeder (estagiária)

David Marques

Dennis Pacheco

Juliana Brandão

Leonardo de Carvalho

Manoela Miklos

Thais Carvalho

INTRODUÇÃO

Em 2024, o Esfera, em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, iniciou uma série de debates e estudos acerca do impacto do crime organizado na sociedade e na economia brasileira. Em maio daquele ano, as duas entidades divulgaram o estudo “Segurança Pública e Crime Organizado no Brasil”, no qual afirmam que o controle cada vez maior de territórios, mercados e setores da economia do país por parte de uma grande quantidade de organizações criminosas criadas nas prisões, sobretudo PCC e Comando Vermelho, ou por milícias privadas de agentes e ex-agentes públicos, nos coloca diante de um dos maiores entraves ao desenvolvimento e ao crescimento econômico e sustentável do Brasil atual.

No documento de 2024, o Esfera e o FBSP chamaram a atenção para o fato de que facções criminosas que em sua origem atuavam principalmente no narcotráfico, expandiram seus negócios e já estavam presentes em cerca de 21 mercados legais e ilegais com fluxos transnacionais (combustíveis, bebidas, tabaco, ouro, dentre outros). Essa infiltração do crime organizado em estruturas empresariais legais amplia seu poder e influência e facilita a lavagem de dinheiro oriundo de atividades ilícitas, configurando um novo padrão de atuação destes grupos (Europol, 2025¹), fato que, associado à fragilidade e desarticulação das respostas estatais típicas de grandes países federados, exige ações combinadas de repressão qualificada da criminalidade com reformas legais e normativas na forma como historicamente o Estado atua, na ideia de um amplo reforço de integração e coordenação.

Mais do que apenas focar o olhar exclusivamente nas causas e dinâmicas da violência e criminalidade, o que é por certo fundamental que seja feito, é preciso também abordar e conhecer os arranjos federativos, as novas e aceleradas transformações digitais levadas a cabo nos últimos anos no planeta, os mecanismos de governança e as capacidades institucionais

1. Europol, European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment – The changing DNA of serious and organised crime, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025.

de regulação que dão lastro às políticas públicas, identificando pontos de estrangulamento e fricção que possam ser mitigados ou revertidos pelo Poder Público, inclusive com a colaboração do setor privado (Esfera, FBSP, 2024²).

E, entre esses arranjos, um órgão em especial ganha destaque pela estratégica posição institucional que ocupa. Trata-se do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf, criado pela Lei 9.613, de 3 de março de 1998, como a Unidade de Inteligência Financeira do Brasil e com a finalidade de “disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nesta Lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades”. Essa lei prevê, entre outras disposições, que o Coaf deverá coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores, bem como poderá requerer aos órgãos da Administração Pública as informações cadastrais bancárias e financeiras de pessoas envolvidas em atividades suspeitas (Incluído pela Lei nº 10.701, de 2003)³.

E por que o Coaf é tão estratégico? Isso decorre de ele ser o órgão central do sistema brasileiro de prevenção à lavagem de dinheiro, tendo como atribuição receber, examinar e identificar ocorrências suspeitas de atividades ilícitas relacionadas à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP). Em termos legais e institucionais, o Coaf processa comunicações obrigatórias e espontâneas encaminhadas por pessoas físicas e jurídicas sujeitas à regulação, como instituições financeiras, seguradoras, joalherias, imobiliárias e cartórios. E, com base na análise dessas informações, elabora Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs), que são compartilhados com autoridades competentes, como o Ministério Público e órgãos de investigação.

2. Esfera, FBSP. Segurança Pública e Crime Organizado no Brasil. 2024.

3. Para uma memória detalhada do contexto da Lei 9.613/1998 e da criação do Coaf, ver a Exposição de Motivos para o Projeto de Lei da referida norma, de autoria do Ministério da Justiça, em 1996, em <https://www.gov.br/Coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/legislacao/exposicao-de-motivos-lei-9613-1.pdf/view>.

A Lei de Lavagem de Dinheiro, ao criar uma lista de setores obrigados a informar o Coaf operações suspeitas, colocou o órgão no centro das atenções, ainda mais com o crescimento do poder das organizações criminosas e a constatação que, se o Brasil quer evitar que a economia do crime seja o principal motor da economia formal, é preciso revisar os mecanismos de cooperação e troca de informações nos âmbitos internacional, regional, nacional e subnacional. Sem cooperação, atualização periódica de setores obrigados e protocolos de troca e disseminação de informações claros, o crime organizado aproveita as brechas regulatórias e as limitações das capacidades institucionais das diferentes agências de aplicação da lei para crescer e dominar, cada vez mais, mercados e territórios.

E, o mais grave, ao ampliar seus domínios, o crime organizado ameaça a soberania do país e o próprio Estado Democrático de Direito, na medida em que, segundo outra pesquisa produzida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pelo Datafolha, em 2024, 32% da população brasileira com 16 anos de idade ou mais declararam que, entre julho de 2023 e junho de 2024, residiam em bairros controlados por facções (14%) ou por grupos de policiais em folga que ofereciam serviços privados de proteção (18%)⁴. Dito de outra forma, 1/3 da população adulta do Brasil vive em bairros onde a lei vigente não é a do Estado e tem que se submeter às regras de sobrevivência impostas pelo medo e pelo crime, incluindo a cobrança de taxas por serviços como TV por assinatura, Internet, fornecimento de água, energia elétrica, gás de cozinha e/ou a imposição de produtos ou marcas controladas pelas organizações criminosas (cigarros, bebidas, combustíveis).

Como efeito, o Brasil tem falhado no enfrentamento a estas organizações criminosas, com respostas que historicamente estão limitadas ao policiamento ostensivo. Embora esta seja uma etapa necessária e importante, o mundo está diante de um crescimento na demanda e na oferta de drogas que constituem negócio central para ganho de capital e controle de território destes grupos criminosos. Relatório recente do Escritório da ONU

4. Ver <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/bb737407-cb06-42fc-a119-de21527fedb2>

para Drogas e Crime (UNODC) aponta, por exemplo, um crescimento de 20% na produção global de cocaína e estima em 23,5 milhões de usuários o mercado consumidor⁵. No entanto, apenas uma fração de desta droga é apreendida pelas autoridades, resultando em bilhões em lucro para os grupos criminosos, que precisam transformar os lucros provenientes da venda de drogas em dinheiro limpo.

Nesta equação, as empresas legais em vários setores são utilizadas de forma abusiva ao longo de todo o processo criminoso e as ameaças internas, em especial, constituem motivo de preocupação⁶. Se a dinâmica do tráfico internacional de drogas e armas trouxe à tona questões sobre a necessidade de as Organizações Criminosas controlarem territórios e a infraestrutura crítica do país (portos, aeroportos, fundamentais para escoamento das drogas para outros países e para o consumo interno), a ampliação acelerada dos tentáculos de tais organizações para uma gama variada de atividades e mercados legais precisa incluir na agenda pública a urgência do fortalecimento da coordenação entre as áreas de inteligência financeira e de inteligência de segurança pública.

Essa é a proposta desta nota técnica. Ou seja, o objetivo deste documento é compilar um conjunto de dados, informações e evidências sobre como o Coaf está organizado e tem atuado. A ideia é que o texto possa ser utilizado por públicos não especializados e que sirva como ponto de partida para uma ampla discussão acerca de tarefas e desafios que precisam ser realizados para aumentar a eficiência e a efetividade do Estado na prevenção e combate à lavagem de dinheiro e, conseqüentemente, no enfraquecimento do poder das Organizações Criminosas. O texto não esgota o diagnóstico sobre a arquitetura institucional vigente e as características ou dados da atividade de inteligência financeira no Brasil. Muito pelo contrário, seu objetivo é o de suscitar a construção de um plano de trabalho colaborativo entre Estado e Sociedade, de modo a completar o cenário descrito com novos dados e, sobretudo, desenhar convergências jurídicas e políticas em torno das melhorias necessárias.

5. UNODC. World Drug Report, 2024. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2024.html>.

6. A própria Europol, associação de instituições policiais da Europa, reforça essa preocupação com a capacidade do narcotráfico reconfigurar a cena do crime e da violência naquela região. Ver em <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/EU-SOCTA-2025.pdf>.

A LAVAGEM DE DINHEIRO COMO UM PROBLEMA GLOBAL

A lavagem de dinheiro é um processo criminoso que busca ocultar a origem ilícita de recursos financeiros, inserindo-os no sistema econômico como se fossem legítimos. No Brasil o artigo 1º da Lei nº 9.613/98 traz a seguinte definição para o termo: *“Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal.”*

Esse esquema é amplamente utilizado por organizações criminosas e representa um desafio global para governos, instituições financeiras e órgãos reguladores. Os primeiros casos documentados desse crime remontam ao período da Lei Seca nos Estados Unidos (1920-1933), quando a proibição da produção, venda e consumo de bebidas alcoólicas impulsionou o comércio clandestino. Para mascarar os lucros obtidos ilegalmente, grupos criminosos passaram a integrá-los ao faturamento de negócios legítimos com grande movimentação de dinheiro em espécie, como lavanderias e lava-jatos, originando a expressão 'lavagem de dinheiro'. Na Itália, durante os "anos de chumbo" (1960-1980), a prática de lavagem de dinheiro também já era utilizada, embora de forma menos sofisticada do que os métodos contemporâneos.

Como resposta às atividades financeiras do crime organizado, o governo italiano sancionou o Decreto-Lei nº 59 em março de 1978, que introduziu ao Código Penal Italiano a criminalização da “substituição de dinheiro ou de valores provenientes de roubo qualificado, extorsão qualificada ou extorsão mediante sequestro por outros valores ou dinheiro”. Essa foi a primeira qualificação da lavagem de dinheiro como crime. Anterior a isso, em 1970, o governo americano ratificou a Lei de Sigilo Bancário (Bank Secrecy Act - BSA), que determinou que as instituições financeiras deveriam comunicar ao governo norte americano todas as transações financeiras superiores a US\$10 mil. A BSA foi um marco na regulamentação da atividade financeira de um país, num contexto em que o crime organizado tinha como principais atividades o tráfico de entorpecentes e jogos de azar.

Naquela época, a preocupação global já incluía organizações criminosas e a lavagem de dinheiro. Em 1988, os membros da Organização das Nações Unidas (ONU) celebraram a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena) para lidar mais efetivamente com o tráfico de drogas, impedir que organizações criminosas lucrassem com a produção e tráfico de entorpecentes e fornecessem novos instrumentos aos governos.

Embora a Convenção de Viena inicialmente focasse na repressão ao tráfico de drogas, ela marcou a criação do primeiro instrumento legal que exigia a criminalização da lavagem de dinheiro pelos Estados-membros. Assim, os países signatários se comprometeram a combater a lavagem de dinheiro proveniente do tráfico de drogas. O Brasil ratificou a Convenção em 1991, através do Decreto nº 154, de 26 de junho, e em 3 de março de 1998, promulgou a Lei nº 9.613 (ENAP, 2019).

Como resposta à crescente preocupação global com a lavagem de ativos ilícitos, foi criado na Cúpula do G-7 em Paris, em 1989, o Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI, ou FATF em inglês). O objetivo inicial do grupo era “avaliar os resultados da cooperação em curso com objetivo de prevenir a utilização dos sistemas bancário e das instituições financeiras para a finalidade de lavagem de dinheiro, e para considerar medidas preventivas adicionais neste tema, inclusive a adaptação dos sistemas legislativos e regulatórios de forma a aperfeiçoar a assistência jurídica multilateral”¹.

Ao longo dos anos, o Grupo foi sendo ampliado e, atualmente, forma uma rede composta por cerca de 190 países, distribuídos em nove grupos regionais que, juntos, estão comprometidos com a integridade do sistema financeiro internacional. Ao se tornarem membros do GAFI, os países se comprometem a participar de avaliações mútuas periódicas conduzidas por especialistas de outros países-membros. Os relatórios dessas avaliações indicam o nível de desenvolvimento das instituições antilavagem do país avaliado e destacam áreas que necessitam de maior atenção (ROMANTINI, 2003).

Nesse sentido, em 1990, o GAFI publicou um relatório contendo um conjunto de 40 Recomendações, com o objetivo de fornecer um plano de ação abrangente para combater a lavagem de dinheiro. As recomendações

foram influenciadas pelo Comitê de Basileia⁷ e por normas nacionais, como a BSA dos EUA, e as Recomendações do Conselho da Europa, sendo uma sistematização de princípios já discutidos e adotados em vários países. No entanto, nas 40 Recomendações do Gafi foram consideradas não só a fiscalização de instituições financeiras, mas também as atividades não financeiras consideradas de alto risco - as chamadas Atividades e Profissões Não Financeiras Designadas (APNFDs), elemento novo que não estava nos princípios de outras normas já implementadas, conforme ilustra o quadro abaixo:

QUADRO 1: SETORES OBRIGADOS E RECOMENDAÇÕES DO GAFI

Setor Controlado	Recomendações Relacionadas	Principais Obrigações de Controle
Instituições Financeiras	Recomendações 1, 10 a 23 e 27	- Avaliação de risco (R1) - Devida diligência do cliente (R10) - Manutenção de registros (R11) - Monitoramento contínuo (R20) - Comunicação de operações suspeitas (R20) - Controles internos e auditoria (R18)
Profissionais Não Financeiros Designados (PNFDs) (ex.: Escritórios de Advocacia, Contadores, Tabeliões e Notários, Corretores de imóveis)	Recomendação 1, 22, 23, 28	- Devida diligência em transações específicas (R22) - Comunicação de operações suspeitas (R23) - Implementação de programas de compliance (R23)
Jogos de Azar e cassinos (incluindo bets)	Recomendação 22, 23 e 28	- Aplicar medidas de identificação de clientes em transações acima de limites definidos (R22) - Comunicação de transações suspeitas (R23)
Prestadores de Serviços a Empresas e Trusts (TCSPs)	Recomendação 22 e 23	- Devida diligência em constituição, administração ou gestão de pessoas jurídicas e trusts (R22) - Comunicação de operações suspeitas (R23)
Movimentação de Dinheiro Vivo (cash)	Recomendação 32	- Controle de transporte físico transfronteiriço de dinheiro e instrumentos negociáveis ao portador
Transações Eletrônicas / Atividades Digitais (ex.: ativos virtuais, fintechs)	Recomendação 15	- Regulamentação e supervisão de provedores de ativos virtuais (VASPs) - Devida diligência e registro de transações de clientes
ONGs (Organizações Não Governamentais)	Recomendação 8	- Avaliação de vulnerabilidades no setor - Medidas de proteção contra abuso para financiamento do terrorismo

Fonte: Sistematização a partir das recomendações do GAFI

7. O Comitê de Basileia para Supervisão Bancária (Basel Committee on Banking Supervision – BCBS) é o fórum internacional para discussão e formulação de recomendações para a regulação prudencial e cooperação para supervisão bancária, composto por 45 autoridades monetárias e supervisoras de 28 jurisdições. O Comitê de Basileia – criado em 1974 no âmbito do Banco de Compensações Internacionais (Bank for International Settlements – BIS) tem por objetivo reforçar a regulação, a supervisão e as melhores práticas bancárias para a promoção da estabilidade financeira. As recomendações do Comitê de Basileia visam harmonização da regulação prudencial adotadas pelos seus membros> O Comitê divulga, ainda, princípios essenciais para supervisão bancária eficaz (Basel core principles), padrão utilizado internacionalmente para avaliação da eficácia da supervisão bancária de um país. Ver <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recomendacoesbasilei>.

O documento que ficou conhecido como "As 40 Recomendações do GAFI"⁸ se tornou a base de um plano internacional amplo para prevenir a lavagem de dinheiro, estabelecendo um sistema de métricas e medidas a serem adotadas. Embora cada país tenha seus próprios sistemas legais, administrativos e operacionais, o que impede que ações idênticas sejam adotadas por cada um, as recomendações constituem um conjunto de medidas que podem ser adaptadas às suas circunstâncias específicas, sendo utilizado por mais de 180 países como o padrão internacional antilavagem de dinheiro, de combate ao terrorismo e enfrentamento de organizações criminosas transnacionais. O documento também inclui contramedidas para membros do GAFI em relação a países e territórios não cooperativos, caso não implementassem as melhorias sugeridas em tempo hábil (ROMANTINI, 2003).

Inicialmente composto por países da Europa e América do Norte, o GAFI começou a admitir membros latino-americanos a partir de 2000, incluindo Argentina, México e Brasil. O organismo desenvolveu mecanismos de cooperação internacional, destacando-se a "lista de países e territórios não cooperantes", documento com 25 critérios baseados nas 40 Recomendações do GAFI para identificar jurisdições que não colaboravam com os esforços globais de prevenção à lavagem de dinheiro.

Vale ressaltar que outro marco do combate ao crime organizado transnacional por meio da cooperação internacional é a Convenção de Palermo. Trata-se do nome pelo qual ficou conhecida a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 15 de novembro de 2000, na cidade de Palermo, Itália. O principal objetivo da convenção é combater o crime organizado transnacional por meio da cooperação internacional através da adoção, por parte dos países signatários, de legislações mais rígidas e do fortalecimento das instituições de combate a crimes complexos - como tráfico de drogas, tráfico de pessoas, lavagem de dinheiro e corrupção. Diversos países, entre eles o Brasil, são signatários da convenção.

Do ponto de vista de sua estrutura, a Convenção de Palermo, para além do texto principal, possui três protocolos adicionais: i) o Protocolo sobre Tráfico de Pessoas (particularmente mulheres e crianças); ii) o Protocolo sobre

8. O documento com as 40 Recomendações do GAFI na versão em português está disponível no link: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/livros/livros/as-recomendacoes-do-gafi.pdf>. Acesso em 11 de junho de 2025.

Contrabando de Migrantes; e iii) o Protocolo sobre Tráfico de Armas de Fogo. Este instrumento jurídico internacional de abrangência global voltado ao enfrentamento ao crime organizado transnacional avançou, à época, por oferecer uma definição consensuada de organização criminosa, introduzir medidas de cooperação policial e judicial entre países, harmonizar legislações nacionais sobre crimes transnacionais e respaldar práticas rigorosas de prevenção e repressão do crime organizado transnacional.

O GAFI e a Convenção de Palermo têm, portanto, objetivos complementares. Ambos têm como um de seus principais pilares o combate ao crime organizado transnacional, incluindo a necessidade de os países criminalizarem a lavagem de dinheiro e cooperarem internacionalmente para investigar, identificar, bloquear e confiscar bens de origem criminosa. As 40 recomendações do GAFI e a essência dos pactos celebrados em Palermo se coadunam. Em muitos casos, ao implementar a Convenção de Palermo, os países e/ou organismos internacionais como a Interpol⁹, por exemplo, usam as recomendações do GAFI como referência, justamente porque elas detalham como operacionalizar o combate à lavagem de dinheiro. Tanto o GAFI quanto a Convenção de Palermo incentivam e normatizam a cooperação internacional no combate a crimes financeiros e ao crime organizado. Assim, há sinergia e reforço mútuo entre os dois instrumentos - especialmente no tocante à lavagem de dinheiro e confisco de ativos.

A Convenção de Palermo define o tipo penal e estabelece a obrigação internacional de combate à lavagem de dinheiro e outros crimes associados às organizações criminosas de natureza transnacional¹⁰. Já o GAFI orienta e avalia como os países implementam essas obrigações, estabelecendo padrões globais detalhados. As recomendações do GAFI e exigências da Convenção de Palermo, enfim, fazem parte de um mesmo conjunto de esforços de cooperação internacional e se somam ao gerar obrigações para os Estados na medida em que incentivam e normatizam a cooperação internacional no combate a crimes financeiros e ao crime organizado.

9. A Interpol, por meio da Resolução No. 1 GA-2022-90-RES-01, regulamentou esses mecanismos e, com base neles, os países membros da entidade podem solicitar, através dos "National Central Bureau (NCB)" da INTERPOL - no Brasil, a Polícia Federal - que suas "financial intelligence units (FIUs)" usem os sistemas da sua rede I-24/7 para combater o crime organizado, financeiro e a corrupção, bem como trocar informações (a troca e processamento de informações entre países membros são reguladas pela INTERPOL's Rules on the Processing of Data [III/IRPD/GA/2011 (2024)]).

10. Em termos jurídicos, a Lei n. 12.850/2013 amplia internamente ao Brasil o alcance da Convenção de Palermo ao definir "organização criminosa" [crime organizado] como um tipo de atividade criminosa que envolve quatro ou mais pessoas atuando de forma organizada e habitual, e que isso resulte em infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a quatro anos e/ou que tenham caráter transnacional, objetivando aferir, direta ou indiretamente, algum tipo de vantagem.

Ou seja, para os objetivos deste texto, é válido ressaltar que o GAFI serve como referência prática e como padrão para a implementação das diretrizes da Convenção de Palermo em cada país e tem um papel estratégico na manutenção da higidez do sistema financeiro internacional, de modo a evitar o financiamento de atividades criminosas ou de atos terroristas.

Se antes focado apenas na lavagem de dinheiro, uma mudança significativa nos objetivos do GAFI ocorreu após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, nos EUA. A reação global intensificou o combate ao terrorismo, e o estrangulamento do financiamento do terrorismo foi incorporado aos objetivos do sistema existente de combate à lavagem de dinheiro, cunhando-se o termo “prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo” (PLD/FT).

FIGURA 1: QUADRO RESUMO SOBRE O GAFI, UNIDADES DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA E COAF



O que o COAF
NÃO FAZ



- Não acessa contas correntes de pessoas físicas ou jurídicas
- Não acessa dados fiscais
- Não investiga pessoas

O que é Inteligência
Financeira



Inteligência financeira é o processo de coleta, recebimento, análise e cruzamento de informações de atividades financeiras suspeitas, objetivando a identificação de movimentações consideradas atípicas que podem revelar, mediante investigação dos órgãos competentes, a prática de atos ilícitos. A inteligência financeira é realizada pela Unidade de Inteligência Financeira (UIF) de cada país, de acordo com as 40 recomendações do GAFI.

A inteligência financeira não constitui investigação criminal. O regime administrativo de produção de inteligência financeira fornece dados e evidências que podem auxiliar na detecção de padrões suspeitos e de crimes, mas não possui sanções de cunho penal. Cabe às agências de investigação e persecução penal produzir provas que demonstrem a culpabilidade dos envolvidos.

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

E, nesse movimento, o GAFI promoveu, em 2012, uma ampla atualização de suas recomendações, incorporando a abordagem baseada no risco como instrumento fundamental para a efetividade das medidas preventivas e repressivas. Para tanto, aumentou a pressão internacional sobre o Brasil para adaptar sua legislação e dotar o Coaf (Conselho de Controle de Atividades Financeiras)¹¹ das ferramentas necessárias para atuar como uma UIF (Unidade de Inteligência Financeira) nos moldes exigidos pelo GAFI. Não à toa, foi exatamente em 2012, que a Lei nº 12.683 ampliou o escopo da prevenção e combate à lavagem de dinheiro no Brasil, permitindo a implementação das recomendações do GAFI pós-11 de setembro.

BOX 1

As listas do GAFI

É custoso descumprir recomendações do GAFI. Países que não cumprem essas diretrizes, ou que não atendem a normas de outros organismos supranacionais, podem ser incluídos em listas de países não cooperantes.

11. Criado pela Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro), e reestruturado pela Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020, o Coaf é vinculado administrativamente ao Banco Central do Brasil (BCB).

A chamada lista de não cooperantes refere-se a um grupo de países considerados de alto risco por apresentarem falhas estratégicas sérias em seus regimes de combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo. O GAFI recomenda a seus membros e a outras jurisdições que apliquem medidas rigorosas de diligência e, nos casos mais críticos, a implementação de contramedidas contra esses países. Essa lista, oficialmente chamada de “jurisdições de alto risco sujeitas a um chamado para ação”, ficou conhecida como a Lista Negra.

Por sua vez, a “Lista Cinza” abrange “jurisdições sob vigilância reforçada”. Fazem parte dela países que reconheceram deficiências estratégicas em seus sistemas de combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e à proliferação, comprometendo-se a corrigi-las em tempo determinado e, por isso, estão sob acompanhamento mais intenso.

Compor tais listas tem consequências para a economia e o sistema financeiro de um país. Pode restringir as transações transfronteiriças, levar a dificuldades para um Estado obter crédito e limitar o investimento estrangeiro interno. Além das consequências econômicas, estar nas listas do GAFI prejudica a reputação de um país e reduz sua posição internacional.

A inclusão nestas listas ocorre após uma análise detalhada e prolongada do grau de conformidade do país com as recomendações do GAFI. Essas avaliações são realizadas por especialistas jurídicos e financeiros de outros países, membros do Secretariado do GAFI, entidades regionais semelhantes ao GAFI e representantes de instituições como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Devido à complexidade técnica dessas avaliações, governos, participantes do mercado e organizações internacionais consideram essas listas ao tomar decisões relacionadas à destinação e ao investimento de recursos, tema que será aprofundado posteriormente.

Devido aos efeitos negativos tanto econômicos quanto reputacionais advindos de uma inclusão em uma dessas listas, é natural que as nações busquem ativamente corrigir suas deficiências para serem excluídas delas. Para serem retirados tanto da lista de não cooperantes, quanto da Lista Cinza, os países precisam executar um processo abrangente de remediação, visando solucionar as falhas apontadas pelo GAFI em seus regimes de prevenção à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e à proliferação, incluindo ajustes legais necessários. Dos 98 países que já foram incluídos em listas do GAFI até outubro de 2023, 76 conseguiram sua remoção.

O CENÁRIO INTERNACIONAL DAS UNIDADES DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA (UIFS)

Se o GAFI é o órgão central do sistema de inteligência financeira no mundo, sua atuação depende, em grande medida, da capacidade de parametrizar as atividades das Unidades de Inteligência Financeira (UIFs) de cada país, de modo a padronizar dados e métricas de avaliação de riscos passíveis de serem utilizadas na prevenção e enfrentamento concreto de crimes envolvendo a lavagem de dinheiros ou ativos. Porém, se o GAFI busca padronizar regras de compartilhamento internacional de informações e avalia cada país a partir de matrizes de risco, temos, no plano organizacional, diferentes desenhos institucionais das Unidades de Inteligência Financeira sendo adotados pelos países, que podem ser vistas a partir de quatro grandes categorias que se diferenciam a partir da perspectiva do local onde esses órgãos estão vinculados e dos diferentes níveis de atuação frente às demais instituições do sistema de justiça e segurança pública, a saber: judicial; vinculados à agências de *law enforcement*; administrativa; e, por fim, híbrida. O quadro a seguir detalha as diferenças entre esses modelos.

QUADRO 2: MODELOS DE ORGANIZAÇÃO DAS UNIDADES DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA

Modelo	Descrição	Vantagens	Desvantagens
Judicial: Chipre; Luxemburgo.	<ul style="list-style-type: none"> > UIF estabelecida dentro do poder judiciário: > Relatórios de atividades financeiras suspeitas são recebidos pelas agências investigativas do país; 	<ul style="list-style-type: none"> > Grau mais elevado de independência em relação a interferências políticas. > Informações divulgadas são encaminhadas diretamente à agência autorizada a investigar ou processar o caso. > Permite que os poderes do judiciário (como apreensão de fundos, congelamento de contas, realização de interrogatórios, detenção de pessoas e condução de buscas) sejam aplicados imediatamente. 	<ul style="list-style-type: none"> > Pode enfrentar dificuldades na troca de informações com <u>UIFs</u> que não são de natureza judicial ou processual.
Law Enforcement Áustria; Estônia; Alemanha; Guernsey; Hungria; Islândia; Irlanda; Jersey; Eslováquia; Suécia; Reino Unido; Singapura; Japão	<ul style="list-style-type: none"> > Implementa medidas contra a lavagem de dinheiro em conjunto com os sistemas existentes de aplicação da lei, apoiando os esforços de múltiplas autoridades policiais ou judiciais que possuem jurisdição concorrente, ou às vezes até conflitante, para investigar crimes de lavagem de dinheiro. 	<ul style="list-style-type: none"> > Baseia-se em uma infraestrutura existente, eliminando a necessidade de criar uma nova agência. > Permite o máximo aproveitamento das informações financeiras pelas autoridades de aplicação da lei. > Possibilita uma resposta mais rápida das autoridades a indícios de lavagem de dinheiro e outros crimes graves. > As informações podem ser trocadas por meio de redes internacionais de intercâmbio de informações criminais, como a Interpol. > Acesso facilitado à inteligência criminal e à comunidade de inteligência em geral. 	<ul style="list-style-type: none"> > Tende a ser mais focado em investigações do que em medidas preventivas. > As autoridades de aplicação da lei não são interlocutores naturais das instituições financeiras, exigindo tempo para estabelecer confiança mútua; além disso, podem não ter o conhecimento técnico necessário sobre finanças para um diálogo eficaz. > A UIF geralmente não recebe dados sobre transações cambiais acima de um determinado valor. > O acesso a informações financeiras além das transações reportadas normalmente exige a abertura de uma investigação formal. > As instituições financeiras podem relutar em divulgar informações às autoridades se souberem que podem ser usadas para a investigação de qualquer crime, não apenas lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. > As instituições financeiras podem hesitar em divulgar informações sobre transações apenas "suspeitas", sem provas concretas.

<p>Administrativa Andorra; Aruba; Austrália; Bélgica; Bolívia; Bulgária; Brasil; Canadá; China; Colômbia; Croácia; República Tcheca; França; Itália; Israel; República da Coreia; Liechtenstein; Malta; Mônaco; Países Baixos; Antilhas Holandesas; Panamá; Polônia; Romênia; Rússia; Eslovênia; Espanha; Ucrânia; Uruguai Estados Unidos; Venezuela;</p>	<p>> Autoridade administrativa centralizada e independente, que recebe e processa informações do setor financeiro e transmite as divulgações às autoridades judiciais ou de aplicação da lei para possível ação legal. > Funciona como um intermediário entre o setor financeiro e as forças da lei.</p>	<p>> A UIF atua como um intermediário entre o setor financeiro e outros setores sujeitos à obrigação de reporte e as autoridades de aplicação da lei. Isso evita a criação de vínculos institucionais diretos entre essas instituições e as agências de aplicação da lei, ao mesmo tempo em que garante que as divulgações cheguem a essas autoridades. > As instituições financeiras têm mais confiança para divulgar informações, pois sabem que a disseminação será limitada a casos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e será baseada na análise da própria UIF, em vez das informações limitadas da instituição que faz o reporte. > A UIF é um interlocutor neutro, técnico e especializado para as partes responsáveis pelo reporte. > Se a UIF estiver dentro de uma agência reguladora, ela se torna o interlocutor natural das instituições financeiras. > As informações podem ser facilmente trocadas com todos os tipos de UIFs.</p>	<p>> Como a UIF não faz parte da administração de aplicação da lei, pode haver atraso na aplicação de medidas legais, como o congelamento de uma transação suspeita ou a prisão de um suspeito, com base nas informações financeiras divulgadas. > A UIF geralmente não possui os mesmos poderes legais que as agências de aplicação da lei e as autoridades judiciais para obter provas. > As UIFs de tipo administrativo (a menos que sejam verdadeiramente independentes) estão mais sujeitas à supervisão direta das autoridades políticas.</p>
<p>Híbrido Dinamarca; Jersey; Guernsey; Noruega.</p>	<p>Intermediário de divulgação e como um elo entre as autoridades judiciais e de aplicação da lei. Combina elementos de pelo menos dois modelos de UIFs. Essa última categoria engloba UIFs que combinam diferentes arranjos descritos anteriormente. Esse tipo híbrido de estrutura busca obter as vantagens de todos os modelos combinados. Algumas UIFs mesclam características dos modelos administrativo e de aplicação da lei, enquanto outras combinam os poderes do departamento de alfândega com os da polícia. Em alguns países, essa estrutura surgiu da fusão de duas agências que já atuavam no combate à lavagem de dinheiro. Vale destacar que, em algumas UIFs classificadas como do tipo administrativo, há funcionários de diversas agências reguladoras e de aplicação da lei que trabalham na UIF, mas continuam exercendo os poderes de suas instituições de origem.</p>		

Fonte: Financial Intelligence Units: An Overview. Fundo Monetário Internacional - FMI, 2004. Disponível em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fiu/index.htm>.

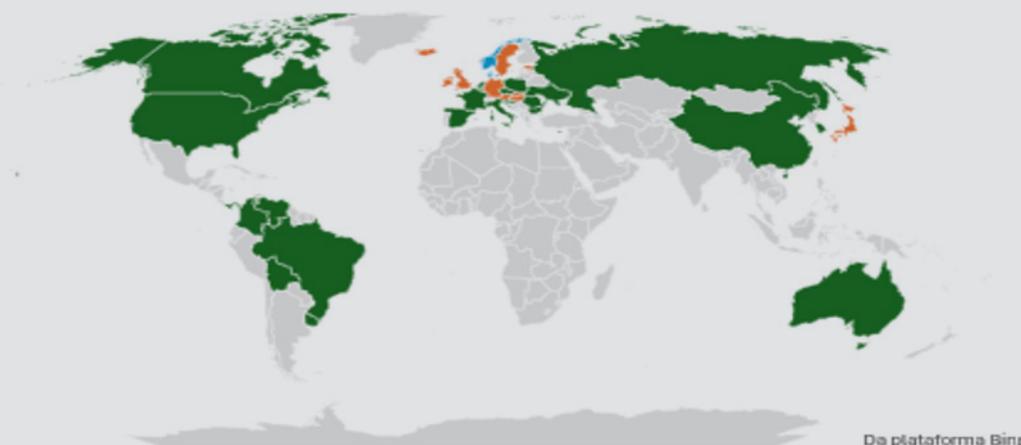
Nota: Jersey e Guernsey são mencionados duas vezes como UIF de modelo law enforcement e, ainda, como de modelo híbrido no Relatório do FMI original.

Em complemento ao quadro com os modelos de vinculação das Unidades de Inteligência Financeira, o cartograma a seguir evidencia a predominância do tipo administrativo, de agências ou órgãos autônomos, ao redor do mundo. Dos 46 países listados no quadro acima, 31 deles adotam esse modelo, dispersos em diferentes continentes. Um outro ponto de destaque é o predomínio do modelo *Law Enforcement* nos países europeus, cujo único país a adotar esse modelo fora da Europa é o Japão.

FIGURA 2: UNIDADES DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA, SEGUNDO O TIPO

Unidades de Inteligência Financeira segundo tipo

■ Judicial ■ Law Enforcement ■ Administrativa ■ Híbrida



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Financial Intelligence Units: An Overview. Fundo Monetário Internacional - FMI, 2004. Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Além de diferenças em relação ao modelo de atuação, vemos que as UIF's variam também quanto à capacidade de atuação. E é neste contexto que, na sequência, vale detalhar o funcionamento, no Brasil, do Coaf.

O CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS – COAF

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) foi, como já destacado anteriormente, formalmente criado em 1998¹² por meio da mesma Lei Federal que trata dos crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores. Inicialmente vinculado ao Ministério da Fazenda, tinha naquele momento a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas tratadas em sua lei de criação. Cabia ao órgão, coordenar

12. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores. Para isso é possível requerer aos órgãos da Administração Pública as informações cadastrais bancárias e financeiras de pessoas envolvidas em atividades suspeitas. O Coaf, contudo, não tem poder de polícia, logo é necessário a comunicação para as autoridades competentes quando as informações levantadas indicam crimes.

Em 2003 os poderes do Coaf foram ampliados com a possibilidade de requisição aos órgãos da Administração Pública as informações cadastrais bancárias e financeiras de pessoas envolvidas em atividades suspeitas¹³”.

Em 2019, o Coaf foi realocado e passou a fazer parte do Ministério da Justiça e Segurança Pública¹⁴, sob o argumento à época de que esse arranjo seria estratégico para o enfrentamento da corrupção e do crime organizado. No ano seguinte a estrutura organizacional do órgão foi normatizada por meio da Lei nº 13.974/2020, que também realoca o órgão ao Banco Central e amplia suas competências, deixando-o responsável por: (i) produzir e gerir informações de inteligência financeira para a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro e; (ii) promover a interlocução institucional com órgãos e entidades nacionais, estrangeiros e internacionais que tenham conexão com suas atividades.

DESENHO INSTITUCIONAL

Atualmente o Coaf segue estruturado conforme a lei de 2020:

FIGURA 3: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO COAF



13. Lei nº 10.701, de 9 de julho de 2003.

14. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.

Plenário



O **Plenário** é um conjunto de conselheiros que **se reúne periodicamente para definir as diretrizes estratégicas de atuação do Coaf**. O Plenário também é **responsável por aprovar normas e julgar processos administrativos sancionadores**, aplicáveis às pessoas obrigadas supervisionadas pelo Coaf que infringiram a legislação de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa.

Quadro Técnico



É o quadro de pessoas que trabalham no Coaf, compondo equipes que são responsáveis pelos processos de análise de informações recebidas dos setores obrigados, de produção dos Relatórios de Inteligência Financeira (RIF), de supervisão de setores obrigados sem fiscalizador ou regulador próprio, de desenvolvimento de modelos estatísticos e de *machine learning*, de gestão e articulação institucional, entre outras atividades.

AGU	IFPE	Pol. Civil	Abin	MJSP
Aneel	Infraero	Pol. Federal	AGU	PGFN
Antaq	MAPA	RFB	Banco Central	Polícia Federal
BCB	MCTI	Serpro	CGU	Previc
BB	MDS	SOF	CVM	Receita Federal
Caixa	MF	Susep	Itamaraty	Susep
CGU	MGI	STN		
Correios	MJSP	Telebras		
EBC	MS	UnB		
Ebserh	MIDR	Unifesp		
IBGE	Nav Brasil			
Aposentados e sem vínculo				

Fonte: PDACoaf20242026.pdf.

Sob a perspectiva de sua gestão administrativa, temos como níveis principais a sua Presidência, uma Secretaria Executiva e duas Diretorias (Inteligência Financeira e Supervisão). O organograma detalhado abaixo revela os demais níveis organizacionais.

FIGURA 4: ORGANOGRAMA DO COAF



Fonte: PDACoaf20242026.pdf

O organograma do Coaf revela que a estrutura responsável pela produção de inteligência financeira propriamente dita é composta de cinco coordenações da Diretoria de Inteligência Financeira. Esse formato, segundo relatos colhidos nas entrevistas realizadas para a elaboração desta nota técnica, teria um ponto crítico que diz respeito às características da equipe responsável por tais ações:

“O Coaf tem ainda desafios importantes do ponto de vista de sua própria estrutura. Por não contar com uma carreira própria, o órgão é composto por servidores cedidos por outras instituições e enfrenta alta rotatividade de pessoal, o que não contribui com a formação de quadros e acúmulo de conhecimento. Além disso, há importantes limitações de pessoal.” [Entrevista 1]

“Os processos de trabalho do Coaf são muito bem definidos. Há inteligência de máquina, há matriz de risco. Porém, falta pessoal para tratar a informação, fazer a triagem e dar vazão; relatórios espontâneos são poucos”. [Entrevista 2]

Ou seja, o Coaf, por não contar com uma carreira própria, é composto por servidores cedidos por outras instituições e enfrenta alta rotatividade de pessoal, o que não contribui com a formação de quadros e acúmulo de conhecimento.

COMO FUNCIONA O COAF

 Coaf recebe informações de setores que são obrigados por lei a enviar ao órgão comunicações, que podem ser de dois tipos:

- a) Comunicação de Operação Suspeita: quando os setores obrigados percebem indícios de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo ou de outros ilícitos em transações de seus clientes. Essas comunicações devem conter a explicação das suspeitas identificadas sobre operações realizadas em determinado período.
- b) Comunicação de Operação em Espécie: quando clientes dos setores obrigados realizam transações em espécie (“dinheiro vivo”) acima de determinado valor estabelecido em norma.

Essas comunicações se dão por meio do sistema SISCoaf, criado para receber essas informações, que posteriormente são cruzadas com base de dados de registros relacionados às pessoas investigadas e se as informações apresentadas pela autoridade cumprem os requisitos exigidos.

O artigo 9º Lei que cria o Coaf estabelece a lista de quais setores estão sujeitos às obrigações de prevenção à lavagem de dinheiro. Essas obrigações se aplicam a pessoas físicas e jurídicas que exercem atividades econômicas sensíveis ao risco de lavagem de dinheiro, sejam essas atividades principais, acessórias, permanentes ou eventuais. Abaixo estão listados os principais setores e atividades abrangidos¹⁵:

15. Atualizados pelas diferentes Leis que atualizaram esse rol, ao longo do tempo.

1. Setores Financeiros e de Capitais

- Captação, intermediação ou aplicação de recursos financeiros de terceiros (em moeda nacional ou estrangeira).
- Compra e venda de moeda estrangeira ou ouro como ativo financeiro.
- Negociação, emissão, administração ou intermediação de títulos e valores mobiliários.
- Bolsas de valores, mercadorias e futuros.
- Sistemas de negociação do mercado de balcão.
- Instituições financeiras e seguradoras.
- Operadoras de cartões de crédito, consórcios e meios eletrônicos de pagamento.

2. Serviços de Natureza Econômica Diversificada

- Empresas de leasing, factoring e Empresas Simples de Crédito (ESC).
- Empresas que promovem sorteios, loterias, apostas ou premiações.
- Pessoas físicas ou jurídicas que atuam na promoção imobiliária ou na compra e venda de imóveis.
- Comércio de bens de luxo, joias, obras de arte, metais e pedras preciosas.
- Comercialização de bens rurais ou animais de alto valor.

3. Profissionais e Consultores

- Prestadores de serviços como: assessoria, consultoria, contabilidade, auditoria, aconselhamento ou assistência relacionados a:
 - o Compra e venda de imóveis ou empresas;
 - o Gestão de ativos e investimentos;
 - o Abertura e gestão de contas bancárias;
 - o Criação ou administração de empresas ou fundações;
 - o Operações financeiras, societárias ou imobiliárias;
 - o Negociação de direitos sobre contratos esportivos ou artísticos.

4. Outras Entidades e Atividades

- Representações ou filiais de entes estrangeiros com atuação no Brasil nas atividades citadas.
- Juntas comerciais e registros públicos.
- Empresas de transporte e guarda de valores.
- Agentes de negociação de direitos de transferência de atletas ou artistas.
- Dependências no exterior de entidades brasileiras, se operarem com residentes no Brasil.
- Prestadores de serviços relacionados a ativos virtuais (ex: criptomoedas).

RELACIONAMENTO COM ÓRGÃOS DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA CRIMINAL

No Brasil, o Coaf é uma unidade de inteligência financeira, que não exige autorização judicial para sua atividade típica administrativa. Embora subordinado ao Banco Central do Brasil, atua sob regime de autonomia técnica. Esse ponto, no entanto, tem provocado debates acerca do alcance do mandato do Coaf e do regime de compartilhamento de seus Relatórios com órgãos de segurança pública e persecução penal. Se olharmos para a exposição de motivos elaborada pelo Ministério da Justiça, em dezembro de 1996, quando do encaminhamento do Projeto da Lei de Lavagem de Dinheiro, número 9.613/1998, fica claro que o legislador compreendeu que o órgão de inteligência financeira precisa dispor de informações para suas análises e que, se necessário, pode informar o Poder Judiciário de que necessita acessar outras informações que não apenas as comunicações de operações suspeitas.

Porém, o Judiciário brasileiro tem justamente se debruçado sobre os contornos dessa inteligência financeira exercida pelo Coaf, a partir de casos concretos. Não só os dados que ele pode acessar, mas, sobretudo, as informações e os relatórios que ele pode compartilhar com os órgãos dos sistemas de segurança pública e justiça criminal. Nesse recorte específico, o *leading case* é o Recurso Extraordinário 1055941, de relatoria do Ministro

Dias Toffoli, que admitiu como constitucional o compartilhamento de RIFs sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, sendo que a repercussão geral foi admitida em 12 de abril de 2018.

Apesar da repercussão geral, longe de ser um tema pacificado na jurisprudência, os contornos da inteligência financeira exercida pelo Coaf seguem sendo objeto de discussão judicial. Isso porque persiste um desacordo jurídico nas hipóteses de solicitação de Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) ao Coaf, por órgãos de persecução penal, para fins criminais. Trata-se de tema importante pois, com essa ausência de uniformidade, colocam-se frente a frente a defesa de direitos fundamentais e a efetividade da persecução penal.

O STJ, ao interpretar as teses do STF nesse caso, em um primeiro momento entendeu que, se a informação for derivada de um pedido de investigação, é incontornável o crivo prévio do Judiciário. Isso gerou como desdobramento uma série de reclamações constitucionais ao STF, sob a alegação de descumprimento da tese de 2019. Atualmente, o Supremo encontra-se dividido quanto à matéria. Enquanto a 1ª Turma se posiciona pela validade do compartilhamento de RIFs a pedido da autoridade sem que haja necessidade de controle prévio pelo Judiciário, a 2ª Turma defende não ser possível esse mesmo procedimento sem que se tenha uma autorização judicial.

Frente a esse contexto, o STJ também trouxe as suas interpretações para o tema:

(i) pela sua 6ª Turma, em agosto de 2023, no RHC 147707/PA, reafirmou que o acesso aos RIFs “por encomenda” é ilegal se não houver autorização judicial prévia;

(ii) pela sua 5ª Turma, em junho de 2024, no RHC 187335/PR (AgRg) que já vinha decidindo que o RIF por encomenda é legal, condicionou essa legalidade à existência de prévia instauração de inquérito formal;

(iii) pela sua 3ª Sessão, em maio de 2025, nos processos RHC 174.173; RHC 169.150; REsp 2.150.571, firmou entendimento, buscando uniformizar a posição do STJ, que é inviável a solicitação de RIFs ao Coaf, seja pelo Ministério Público, seja pela autoridade policial, sem que exista autorização judicial prévia. Trata-se de uma posição ainda provisória, para aguardar que o Plenário do Supremo se manifeste sobre a validade do uso dos RIFs na investigação criminal.

Com isso, a expectativa é a de que o STF se debruçando sobre esse tema possa uniformizar o entendimento. Embora haja uma expectativa, ainda não há previsão de quando isso poderá acontecer. Seja como for, para os objetivos desta nota técnica, essa divergência de interpretações entre os Tribunais superiores do país tende a fragilizar ou, ao menos, atrasar o compartilhamento de informações que visem combater organizações criminosas.

Dito de outra forma, ao mesmo tempo em que a judicialização fortalece o controle democrático sobre o poder público, a indefinição sobre esse tema pode comprometer a eficiência institucional, enfraquecendo o canal administrativo, pensado na maior parte dos países como modelo mais ágil e ideal de combate ao crime organizado. Para que não se transforme em entrave à boa gestão pública, mas seja um limite garantidor é necessário equilibrar a atuação do Judiciário quando se trata da discricionariedade administrativa do Coaf, sob o risco de engessamento do fluxo de informações dentro do Estado. E aqui o ponto que merece atenção, sobretudo no panorama da segurança pública, é o reconhecimento da atuação administrativa do Coaf como unidade de inteligência financeira do país, tendo manifestação técnica legítima no campo do enfrentamento dos crimes envolvendo lavagem de dinheiro. É importante que a posição estratégica do Coaf seja mais bem compreendida pelos operadores do Sistema de Justiça brasileiro.

NÚMEROS DO COAF

Para termos parâmetros e alguma comparabilidade sobre o crescimento da demanda de trabalho do Coaf ao longo do tempo, consolidamos alguns dados disponíveis. É importante destacar que esses quantitativos não se relacionam à qualidade dos dados cruzados na consolidação da inteligência financeira, que provavelmente se complexificou ao longo do tempo em decorrência da sofisticação dos esquemas de lavagem de dinheiro já apresentadas.

Um primeiro dado apresentado é o número de comunicações suspeitas e em espécie recebidas pelo órgão na última década. As Comunicações de Operações Suspeitas (COS) enviadas ao Coaf pelos setores obrigados, ou seja, quando há identificação de indícios de lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo ou outros ilícitos nas transações de seus clientes, tiveram crescimento de 766,6% entre 2015 e 2024, passando de 296.183 registros no primeiro ano da série para 2.566.713 no último ano disponível. Já as

Comunicações de Operações em Espécie (COE), enviadas automaticamente ao Coaf pelos setores obrigados quando seus clientes realizam transações em dinheiro vivo acima de um valor determinado por norma, tiveram crescimento de 353,6%, passando de 1.085.986 registros em 2015 para 4.926.013 em 2024.

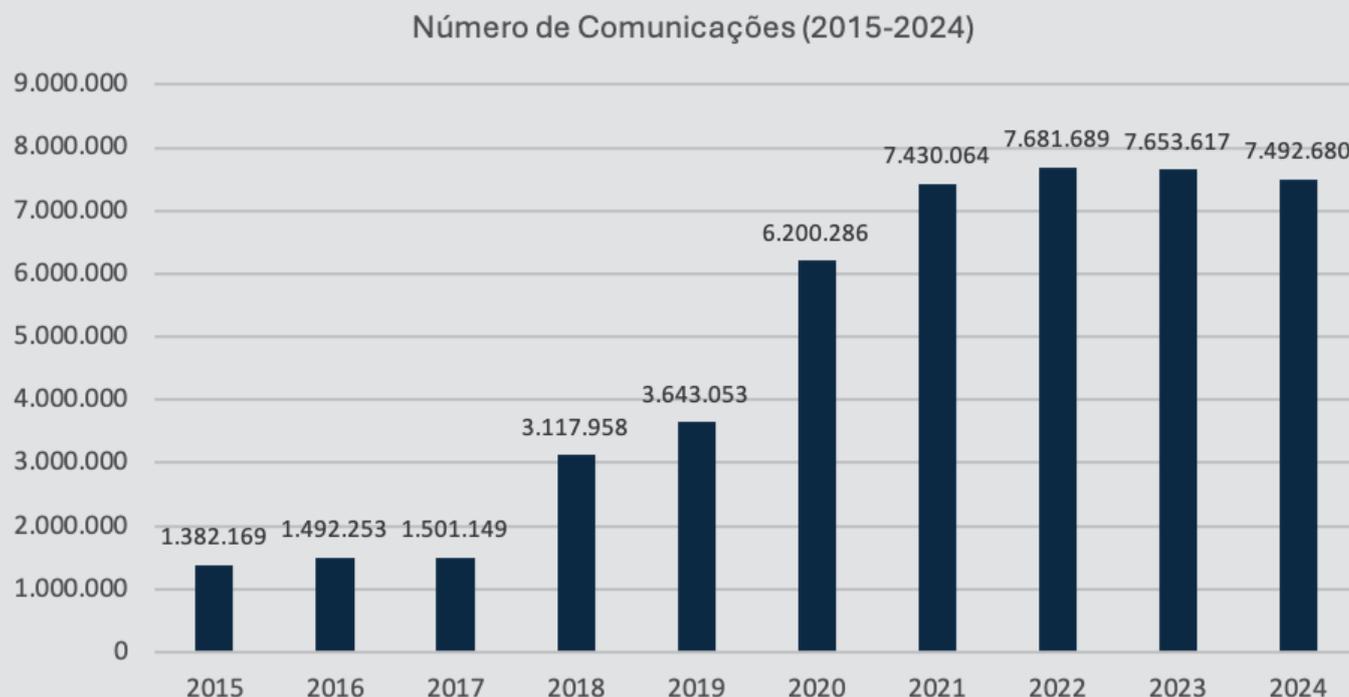
GRÁFICO 1: COMPARATIVO DE COMUNICAÇÕES RECEBIDAS - COMUNICAÇÕES DE OPERAÇÕES EM ESPÉCIE (COE) E COMUNICAÇÕES DE OPERAÇÕES SUSPEITAS (COS). COAF, 2015-2024.



Fonte: Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Entre as Comunicações de Operações Suspeitas (COS) e as em Espécie (COE), o Coaf registrou um crescimento de 442,1% no número total de comunicações recebidas dos setores obrigados na última década, totalizando 7.492.680 comunicações apenas no último ano. Este crescimento decorre, em partes, da ampliação do escopo de setores obrigados pelas regras regulatórias a prestar informações e, ainda, do esforço institucional do Estado brasileiro de fortalecer o sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo (PLD/FT). Mas também pode revelar o crescimento da lavagem de dinheiro e ocultação de patrimônio na economia.

GRÁFICO 2: NÚMERO DE COMUNICAÇÕES RECEBIDAS PELO COAF, POR ANO.



Fonte: Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Esses dados constituem o ponto inicial da atuação do Coaf, mas são objeto de um paradoxo: por um lado, as comunicações dos setores obrigados são o insumo básico para atuação de uma UIF, de modo que quanto menos os setores obrigados comunicarem, menor será a capacidade da UIF atuar; por outro, tendências de *overcompliance*, ou seja, envio massivo de comunicações sem análise mínima, podem sobrecarregar a UIF com muitas informações desnecessárias e de baixa qualidade, tornando ainda mais difícil o trabalho do órgão.

A tabela seguinte detalha a quantidade de comunicações de Operações Suspeitas e em Espécie segundo o órgão regulador e o setor econômico. Nota-se o grande volume de comunicações provenientes do Banco Central, o que era de se esperar considerando sua função de órgão regulador no sistema econômico e financeiro brasileiro. Contudo, observamos algumas variações de setores específicos ao longo do tempo como por exemplo o aumento a partir de 2019 das comunicações provenientes do Conselho Nacional de Justiça enquanto órgão regulador de Notários e Registradores, ou seja, cartórios, responsáveis pelos registros de diferentes tipos de operações e transferências de bens dentre outras.

TABELA 1: COMUNICAÇÕES SUSPEITAS (COS) E COMUNICAÇÕES DE OPERAÇÕES EM ESPÉCIE (COE) RECEBIDAS, POR REGULADOR E SETOR ECONÔMICO. COAF, 2015-2024.

órgão regulador	setor	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total 2015/2025
BACEN	Segmentos (BACEN)	1.149.736	1.270.386	1.272.839	2.951.243	3.323.237	4.872.187	5.374.220	5.536.973	5.613.643	5.836.762	37.201.226
CNJ	Notários e Registradores	0	0	0	0	0	1.066.243	1.790.691	1.549.256	1.463.986	954.045	6.824.221
SUSEP	Mercado Segurador	47.799	53.606	59.494	60.858	85.093	85.549	62.393	388.544	378.095	482.512	1.703.943
DPF	Transporte e Guarda de Valores	107.102	82.350	100.566	23.942	162.248	98.082	113.558	116.542	100.955	111.694	1.017.039
CVM	Mercado de Valores Mobiliários	3.078	16.463	15.884	28.112	17.240	35.804	54.346	45.429	45.064	41.852	303.272
COAF	Segmentos (COAF)	52.751	48.086	29.643	26.431	24.765	12.382	13.482	19.578	26.408	33.036	286.562
PREVIC	Previdência Complementar	11.444	11.986	12.686	13.400	15.634	16.747	11.245	7.998	6.542	9.812	117.494
SECAP/SPA	Loterias e Apostas de quota fixa	5.328	5.481	4.535	4.567	4.991	4.567	3.589	4.735	3.842	4.433	46.068
DREI	Juntas Comerciais	18	109	562	1.568	1.320	886	2.613	9.771	12.553	14.542	43.942
COFECI	Promoção imobiliária compra/venda imóveis	3.485	2.545	2.946	1.956	1.495	1.534	1.592	1.919	1.395	1.475	20.342
Outros setores previstos na Lei nº 9.613/1998	Outros setores previstos na Lei nº 9613/199	0	0	611	4.414	5.780	5.160	1.495	130	40	1.041	18.671
CFC	Contadores - Assessoria/Consultoria	1.413	1.219	1.361	1.450	1.232	1.123	833	792	943	826	11.192
ANS	COFECON e ANS	0	0	0	0	0	0	0	10	146	649	805
IPHAN	Objetos de arte e antiguidades	15	22	22	14	18	21	6	12	3	0	133
ANM	Agência Nacional de Mineração	0	0	0	0	0	0	0	0	0	46	46
COFECON	Economistas - Assessoria/Consultoria	0	0	0	3	0	1	1	0	1	1	7

Fonte: Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

A quantidade de intercâmbios eletrônicos recebidos pelo Coaf é outro dado importante para compreender quais órgãos têm acionado a UIF com mais frequência. Em uma análise mais geral, o número de intercâmbios eletrônicos recebidos saltou de 15.461 em 2021 para 25.271 em 2024, aumento de 63,4%. Vale destacar que estes intercâmbios são registrados pelos órgãos solicitantes no Sistema de Intercâmbio de Informações – SEIC com as devidas justificativas, cabendo ao Coaf analisar a conformidade da solicitação e a decisão se o intercâmbio vai resultar na produção de um Relatório de Inteligência Financeira (RIF). Como o SEIC conta com limites operacionais para registro das demandas, um mesmo inquérito pode resultar em inúmeros intercâmbios, especialmente nos casos de organizações criminosas, que envolvem múltiplos investigados. Feita esta observação, a instituição com a maior quantidade de intercâmbios é a Polícia Civil, que em 2024 respondeu por 54,1% das solicitações ao órgão, com 13.667 intercâmbios. No período analisado, a quantidade de intercâmbios da Polícia Civil cresceu 114,4%. O segundo órgão mais frequente foi a Polícia Federal, com 6.803 intercâmbios no último ano, o que equivale a 26,9% do total. O crescimento nos intercâmbios da PF entre 2021 e 2024 foi de 38,9%.

De modo geral, o crescimento dos intercâmbios revela um maior empenho dos órgãos de persecução penal em investigações de lavagem de dinheiro, especialmente como resultado da ação da ENCLLA e da reestruturação da Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro – REDE-LAB. Por outro, alguns dos entrevistados no âmbito deste projeto chamaram atenção para a necessidade de supervisão, por parte de corregedorias e órgãos de fiscalização interna dos órgãos solicitantes, sobre a regularidade e finalidade desses pedidos, garantindo que os intercâmbios sejam realizados dentro de critérios técnicos e legais, de modo a evitar abusos, desvios de finalidade e riscos de corrupção. Recentemente, matéria da Folha de S. Paulo chamou atenção para este fenômeno, apontando que, para justificar o pedido de intercâmbio, delegados tem instaurado “inquéritos pro forma”, ou seja, investigações abertas apenas para conferir aparência de legalidade à solicitação, mas que carecem de elementos mínimos e fundamentos concretos¹⁶.

16. Polícias civis intensificam pedidos ao Coaf sobre informações financeiras. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2025/06/policias-civis-intensificam-pedidos-ao-Coaf-sobre-informacoes-financeiras.shtml?pwgt=k6u3ct0nxnhvfokp285k3kg3bzu624m9p8txs4ffrk30ae4i&utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwagift

TABELA 2: QUANTIDADE DE INTERCÂMBIOS ELETRÔNICOS RECEBIDOS, POR ÓRGÃO⁽¹⁾

Orgão	Intercâmbios eletrônicos recebidos				Variação (%) 2021-2024
	2021	2022	2023	2024	
Total	15.461	18.951	22.905	25.271	63,4
Polícia Federal	4.897	5.579	6.810	6.803	38,9
Polícia Civil	6.375	9.189	11.019	13.667	114,4
Polícia Militar	7	1	-	1	-85,7
Ministério Público Federal	444	494	904	555	25,0
Ministério Público Estadual	1.629	1.739	1.987	1.864	14,4
Procuradoria Geral da República	21	7	4	4	-81,0
Outros - Ministério Público	35	18	10	21	-40,0
Justiça Federal	76	71	39	42	-44,7
Justiça Estadual	280	287	259	261	-6,8
Outros - Poder Judiciário	848	982	1.174	1.272	50,0
Receita Federal do Brasil	280	203	276	266	-5,0
Controladoria Geral da União - CGU	100	111	60	86	-14,0
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito	197	-	132	71	-64,0
Tribunal de Contas	0	-	3	-	...
Outros Órgãos	272	270	228	358	31,6

Fonte: Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

(1) Dados acessados em: <https://www.gov.br/Coaf/pt-br/acesso-a-informacao/Institucional/Coaf-em-numeros-1>. Data-base: 31/03/2025.

A análise dos ilícitos informados nos intercâmbios eletrônicos oferece insights para pensarmos tanto tendências de criminalidade como as prioridades dos órgãos de persecução penal. Como uma mesma investigação pode gerar vários intercâmbios, e em cada um deles mais de um ilícito pode ser informado, a tabela ajuda na compreensão sobre o quanto determinadas dinâmicas criminais tem mobilizado o Coaf.

TABELA 3: ILÍCITOS INFORMADOS NOS INTERCÂMBIOS ELETRÔNICOS, POR TEMA SELECIONADO (1)

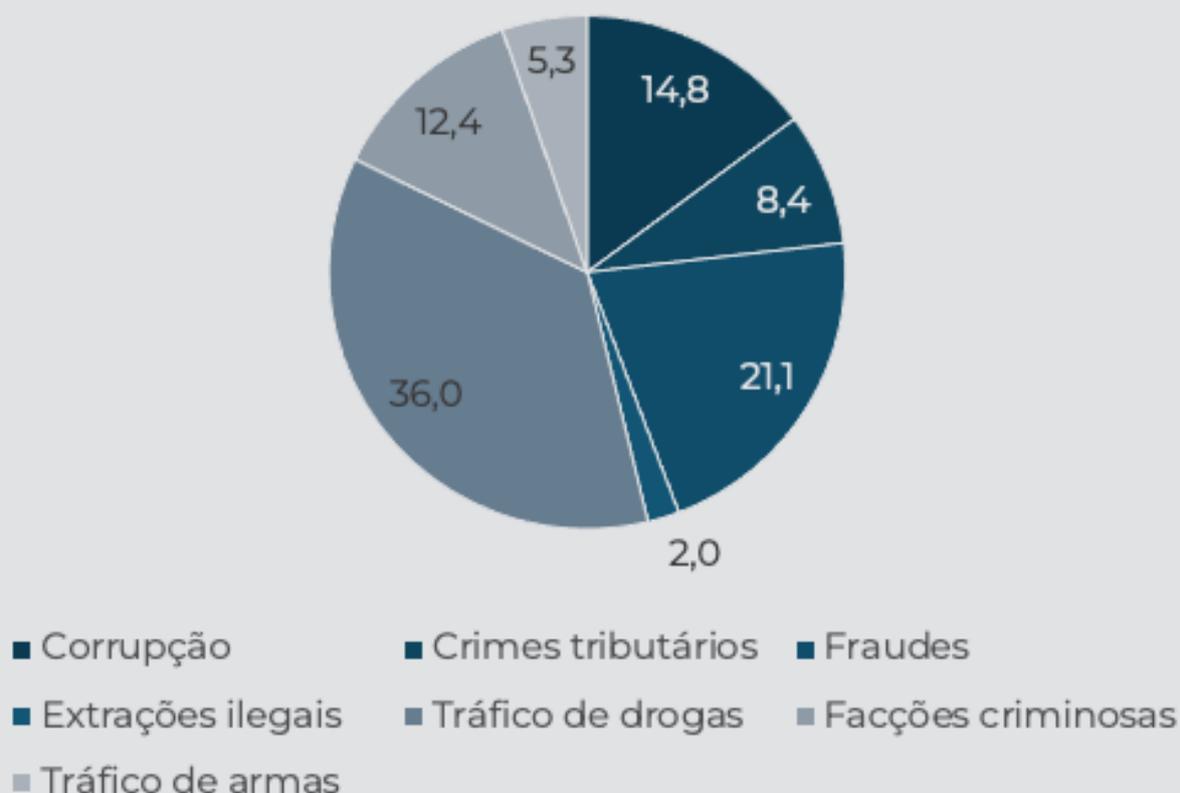
Tema	Ilícitos informados									
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Corrupção	993	1.041	1.498	2.174	1.831	2.868	2.511	2.673	2.877	3.157
Crimes tributários	348	259	406	542	686	1.051	1.301	1.240	1.653	1.779
Fraudes	294	285	358	566	697	1.052	1.692	2.547	3.480	4.484
Extrações ilegais	46	47	53	71	105	288	213	286	420	421
Tráfico de drogas	449	486	807	1.088	1.351	2.561	3.772	5.518	6.324	7.677
Tráfico de armas	32	37	99	109	146	276	471	591	745	1.135
Facções criminosas	59	55	125	273	454	1.000	1.293	1.801	2.226	2.643

Fonte: Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

(1) Dados acessados em: <https://www.gov.br/Coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/Coaf-em-numeros-1>. Data-base: 31/03/2025.

Verifica-se que “Tráfico de Drogas” e “Facções Criminosas” respondem juntos por 48,5% do total de ilícitos informados nos intercâmbios no último ano, na evidência da importância da UIF brasileira e do vasto uso das informações de inteligência financeira nas investigações das facções criminosas.

GRÁFICO 3: ILÍCITOS INFORMADOS NOS INTERCÂMBIOS DO COAF EM 2024, EM %



Fonte: Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

O último dado apresentado se refere à produção de Relatórios de Inteligência Financeira (RIF). Como apresentado anteriormente, o Relatórios de Inteligência Financeira (RIF) é um documento sigiloso produzido pelo Coaf que sistematiza, analisa e organiza informações financeiras suspeitas com indícios de lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo ou outros crimes. O RIF serve para identificar padrões atípicos de movimentação financeiras, conexões e fluxos de recursos e pode ser produzido de forma espontânea, nos casos em que a sua própria matriz de análise de risco indica a movimentação financeira suspeita, ou por solicitação, que tem como origem os intercâmbios. Os RIFs não devem ser utilizados como prova direta em juízo, constituindo um instrumento importante para orientar diligências, eventuais pedidos de quebra de sigilo judicial ou ações cautelares dos órgãos do sistema de justiça criminal.

Entre 2015 e 2024 o número de Relatórios de Inteligência Financeira produzidos pelo Coaf cresceu 335,9%, passando de 4.304 RIFs em 2015 para 18.762 em 2024. O aumento da produtividade do órgão demonstra tanto o forta-

lecimento institucional do sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo (PLD/FT) no Brasil, como a ampliação do uso da inteligência financeira por parte de órgãos como as Polícias Civas, Federal e os Ministérios Públicos.

GRÁFICO 4: PRODUÇÃO DE RELATÓRIOS DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA (RIF) - 2015-2024



Fonte: Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Seja como for, os dados apresentados nesta seção revelam três tendências centrais. Em primeiro lugar, o Coaf tem sido cada vez mais acionado pelos setores obrigados, tanto por meio das comunicações de operações suspeitas (COS) quanto das comunicações de operações em espécie (COE). Esse fenômeno, embora essencial para alimentar o sistema de avaliação de risco da unidade, também impõe um paradoxo: o aumento do volume de comunicações pode representar, simultaneamente, um avanço na detecção de atividades suspeitas e um desafio operacional, na medida em que parte dessas informações pode ser de baixa qualidade ou pouco relevante. Em segundo lugar, observa-se um crescimento expressivo na demanda por inteligência financeira produzida pelo Coaf, evidenciado tanto pelo aumento do número de intercâmbios recebidos quanto pela elevação da quantidade de Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) elaborados.

Por fim, em termos proporcionais, a análise dos ilícitos informados nos intercâmbios revela que as categorias "tráfico de drogas" e "facções criminosas" passaram de 22,9% em 2015 para 48,5% em 2024 — evidência clara da centralidade que o crime organizado vinculado ao narcotráfico, em especial facções como o PCC e o Comando Vermelho, passou a ocupar no sistema de inteligência financeira do país.

Em síntese, os dados públicos disponibilizados pelo Coaf e aqui analisados indicam um crescimento contínuo e expressivo tanto nas demandas dirigidas à unidade quanto em sua produtividade, especialmente no que se refere ao combate às facções criminosas. Tal cenário impõe a necessidade urgente de formulação de estratégias de fortalecimento institucional e expansão da capacidade operacional da Unidade de Inteligência Financeira do Brasil, sob o risco de o país perder competitividade econômica mundial em razão da ampliação do poder bélico e econômico do crime organizado.

BOX 2

A Avaliação do Brasil aos olhos do GAFI

O GAFI monitora os países membros regularmente e produz "Relatórios de Avaliação Mútua"- disponíveis online em inglês e, comumente, traduzido e publicizado pelos países avaliados. Os relatórios avaliam 40 requisitos, indicadores criados a partir das 40 recomendações do GAFI. O resultado são radiografias da capacidade de um país de combater a lavagem de dinheiro e o financiamento o terrorismo em um dado tempo e recomendações de como avançar. A avaliação mais recente do Brasil ocorreu em 2023. O relatório destaca que o Brasil demonstrou avanços importantes em seu sistema de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. O documento reconhece a melhoria da cooperação internacional e coordenação interinstitucional do país desde a sua última avaliação, ocorrida em 2010. Por outro lado, o relatório também ressalta alguns desafios a serem enfrentados pelo Brasil, dentre os quais a necessidade de se ampliar a efetividade dos resultados na repressão ao financiamento do terrorismo e à lavagem de dinheiro vinculada aos crimes ambientais.

UNIDADES DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA DE PAÍSES SELECIONADOS: DADOS

O quadro 3 apresenta dados de Unidades de Inteligência Financeira de países selecionados, com a identificação do nome da UIF, a legislação que a cria, data de institucionalização, órgão vinculado e quantidade de funcionários. Em primeiro lugar, vale destacar que as informações apresentadas não são necessariamente comparáveis, dadas as diferentes tradições jurídicas de cada país e os modelos institucionais distintos. UIFs de países como Japão e Reino Unido, por exemplo, são do tipo law enforcement e, portanto, a agência é parte do sistema de justiça criminal, apoiando medidas contra a lavagem de dinheiro em conjunto com os sistemas existentes de aplicação da lei. Já as demais, de caráter administrativo, são unidades de caráter administrativo centralizado e independente, que recebe e processa informações do setor financeiro e transmite as divulgações às autoridades judiciais ou de aplicação da lei para possível ação, funcionando como um intermediário entre o setor financeiro e as forças da lei.

Em relação à quantidade de servidores de cada agência, o Coaf é considerado uma das menores UIF, dado que estimativas recentes indicam que o órgão tem cerca de 93 funcionários alocados nas mais variadas funções e não conta com carreira específica para o órgão. Para fins de comparação, o FinCEN, dos EUA, possui cerca de 300 funcionários, com carreira estruturada, seleção específica e planos de desenvolvimento institucional autônomos. A French Financial Intelligence Unit (Tracfin), UIF da França, conta com cerca de 230 funcionários e a UK Financial Intelligence Unit (UKFIU), do Reino Unido, possui cerca de 150 funcionários.

QUADRO 3- UNIDADES DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA DE PAÍSES SELECIONADOS. DATA DE CRIAÇÃO, ÓRGÃO VINCULADO E QUANTIDADE DE FUNCIONÁRIOS.

País	UIF	Legislação	Ano_Lei	Órgão vinculado	Quantidade de Funcionários
Brasil	Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)	Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998	1998	Banco Central do Brasil	93 funcionários (em 2023)
Estados Unidos	Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)	Bank Secrecy Act (BSA) - 1970	1970	Departamento do Tesouro dos Estados Unidos	Cerca de 300 funcionários
Japão	Japan Financial Intelligence Center (JAFIC)	Act on Prevention of Transfer of Criminal Proceeds	2007	Agência Nacional de Polícia do Japão (NPA - National Police Agency)	100 funcionários
China	China Anti-Money Laundering Monitoring and Analysis Center (CAMLMAC)	Anti-Money Laundering Law of the People's Republic of China	2007	Banco Popular da China (PBOC - People's Bank of China)	95 funcionários (80% possuem mestrado ou doutorado)
Reino Unido	UK Financial Intelligence Unit (UKFIU)	Crime and Courts Act 2013; Proceeds of Crime Act (POCA).	2002	National Crime Agency (NCA)	150 em 2022
França	French Financial Intelligence Unit (Tracfin)	Code monétaire et financier	1990	Autoridade Aduaneira Francesa - Ministério da Economia, das Finanças e Soberania Industrial e Digital da França	Cerca de 230 funcionários
Canadá	Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC)	Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act	2001	Ministry of Finance of Canada	Aproximadamente 500 funcionários
Holanda	Financial Intelligence Unit - The Netherlands (FIU-the Netherlands)	Dutch Money Laundering and Terrorism Financing (Prevention) Act (Wwft)	2008	Ministério da Justiça e Segurança	102 funcionários

Fontes: Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf); Recomendações do GAFI: Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação; Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN); Japan Financial Intelligence Center (JAFIC); The People's Bank of China; Ministère de l'Économie des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique; UKFIU Annual Report 2023-2024; Annual review 2023 FIU-the Netherlands; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

O quadro 4 apresenta, para as mesmas UIFs, informações relacionadas à quantidade de Comunicações de Operações Suspeitas recebidas pelos órgãos obrigados, com a indicação do nome técnico assumido em cada UIF para o registro de comunicação suspeita. O primeiro destaque em relação ao quadro diz respeito aos setores obrigados de cada país. Embora seja possível verificar um núcleo comum a todas as UIFs como bancos e instituições financeiras, corretoras e seguradoras, corretores de imóveis, comerciantes de metais preciosos e pedras preciosas, e empresas de serviços monetários, alguns países apresentam uma visão mais abrangente dos setores obrigados. No Reino Unido, por exemplo, universidades compõem os setores obrigados. Nos EUA, por sua vez, as profissões não financeiras não são obrigadas por padrão, tendência similar à do Japão, que apresenta forte regulação do setor bancário, mas menor detalhamento para setores não financeiros.

Em relação à quantidade de comunicações de operações suspeitas, vale destacar que o total de operações suspeitas depende necessariamente de quantidade de setores obrigados, de modo que quanto mais abrangente for a regulação, maior tende a ser o número de reportes. A análise ou comparação do número de transações suspeitas entre os países deve ser feita com cautela, dado que um número elevado de reportes pode indicar maior eficácia do sistema de enfrentamento à prevenção de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo (PLD/FT), mas também refletir uma cultura de overcompliance, ou seja, envio massivo de comunicações sem análise mínima, sobrecarregando a UIF com informações desnecessárias e de baixa qualidade.

Em suma, embora os dados não permitam realizarmos análises sobre a eficiência de cada UIF, possibilitam um olhar ampliado e comparado sobre as capacidades institucionais destas agências pelo mundo, realçando o volume significativo de trabalho produzido pelo Coaf no contexto brasileiro diante de suas limitações de recursos humanos.

QUADRO 4- UNIDADES DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA DE PAÍSES SELECIONADOS. QUANTIDADE DE COMUNICAÇÕES DE OPERAÇÕES SUSPEITAS E RELAÇÃO DOS SETORES OBRIGADOS.

País	UIF	Comunicações de Operações Suspeitas	Ano	Nome técnico	Definição de Comunicação Suspeita	Setores Obrigados
Brasil	Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)	2.566.713	2024	COS - Comunicação de Operação Suspeita	Comunicações enviadas ao Coaf quando os setores obrigados identificam indícios de lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo ou outros ilícitos nas transações de seus clientes.	Banco Central do Brasil (Bancos e cooperativas, Consórcios, Corretoras e distribuidoras, Arranjos de pagamento, Ativos virtuais), COFECON e Agência Nacional de Saúde Suplementar, Agência Nacional de Mineração (Pedras e metais preciosos), CNJ (Notários e Registradores), COFECI (Promoção imobiliária e compra/venda de imóveis), CVM - Mercado de Valores Mobiliários, DPF (Transporte e Guarda de Valores), DREI (Juntas Comerciais), IPHAN (Objetos de arte e antiguidades), PREVIC (Previdência Complementar), SECAP (Loterias), SPA-MF (Loterias e apostas de quota fixa), SUSEP (Mercado segurador), Segmentos como Joias, Factoring, Bens de Luxo, Assessoria, Artistas e Atletas
Estados Unidos	Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)	4.338.420	2024	SARs - Suspicious Activity Reports	O objetivo do Relatório de Atividades Suspeitas (SAR) é informar violações conhecidas ou suspeitas da lei ou atividades suspeitas observadas por instituições financeiras sujeitas às regulamentações da Lei de Sigilo Bancário (BSA).	As seguintes instituições financeiras são obrigadas a apresentar um SAR ao FinCEN: bancos, incluindo bancos e companhias financeiras; cassinos e clubes de cartões; empresas de serviços financeiros; corretoras ou negociantes de títulos; fundos mútuos; companhias de seguros; comerciantes de comissões de futuros e corretores de commodities; e credores de hipotecas residenciais.
Japão	Japan Financial Intelligence Center (JAFIC)	707.929	2023	STRs - Suspicious Transaction Reports	"O STR visa relatar transações suspeitas de estarem relacionadas à lavagem de dinheiro ou financiamento ao terrorismo, conforme exigido pela legislação japonesa e pelo JAFIC	Instituições financeiras (instituições depositárias, companhias de seguros, negócios de instrumentos financeiros, empresas de financiamentos, empresas de transferência de fundos, prestadores de serviços de troca de ativos virtuais, mercado de futuros, operadores de câmbio, organizações de registro de recebíveis eletrônicos, outros), operadores de leasing financeiro, operadores de cartões de crédito, agentes imobiliários, comerciantes de metais e pedras preciosas, prestadores de serviços de recebimento postal, prestadores de serviços de recebimento telefônico, prestadores de serviços de encaminhamento telefônico.
China	China Anti-Money Laundering Monitoring and Analysis Center (CAMLMAC)	-	-	-	-	-
Reino Unido	UK Financial Intelligence Unit (UKFIU)	872.048	2023/2024	Suspicious Activity Reports	Os Relatórios de Atividades Suspeitas (SARs) alertam as autoridades de aplicação da lei sobre possíveis casos de lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo. As SARs são feitas por instituições financeiras e outros profissionais, como advogados, contadores e agentes imobiliários, e são uma fonte vital de inteligência não apenas sobre crimes econômicos, mas sobre uma ampla gama de atividades criminosas. Eles fornecem informações e inteligência do setor privado que, de outra forma, não seriam visíveis para a aplicação da lei. Os SARs também podem ser enviados por pessoas físicas quando houver suspeita ou conhecimento de lavagem de dinheiro ou financiamento de terrorismo.	Contadores e serviços de contabilidade, consultor tributário, bancos múltiplos, plataformas de pagamentos eletrônicos, provedores de cartão de crédito, construtoras, provedores de crédito e finanças, cooperativas de crédito e sociedades amigáveis, provedores de hipoteca, mercados e bolsas de valores, universidades, não universidades, serviços financeiros - outros, empresas de serviços monetários, gestão de ativos e patrimônio, corretoras de hipoteca, provedores de serviços de fideicomisso ou empresa, consultores financeiros, provedores de pensão, caixas de cheques, Jogos de azar (cassino, casas de apostas, outros), governo e autoridades locais, revendedor de bens de alto valor, casa de leilões, participantes do mercado de arte, seguros, escritórios de advocacia, agentes imobiliários (imobiliária, agentes e agentes de locação), ativos virtuais (câmbio de criptomoeda, NFT Market Place), outros (outros - não sob MLR, regulador, TI/software, caridade, esportes e lazer [não jogos de azar], pessoa física.
França	French Financial Intelligence Unit (Tracfin)	215.410	2024	Déclaration de soupçon (DS) Information de soupçon (IS) Demande entrante de CRF étrangère (DE CRF) Information spontanée de CRF étrangère (IS CRF)	Déclaration de soupçon (DS): Uma informação recebida pela Tracfin com base no artigo L-561-15 do Código Monetário e Financeiro (CMF). As declarações complementares de suspeita são contabilizadas como declarações independentes. São comunicações enviadas por setores obrigados (bancos, cartórios, corretoras etc.) quando identificam transações com indícios de lavagem de dinheiro, corrupção ou crimes conexos.	Plataformas de pagamentos eletrônicos, provedores de cartão de crédito, construtoras, provedores de crédito e finanças, cooperativas de crédito e sociedades amigáveis, provedores de hipoteca, mercados e bolsas de valores, universidades, não universidades, serviços financeiros - outros, empresas de serviços monetários, gestão de ativos e patrimônio, corretoras de hipoteca, provedores de serviços de fideicomisso ou empresa, consultores financeiros, provedores de pensão, caixas de cheques, Jogos de azar (cassino, casas de apostas, outros), governo e autoridades locais, revendedor de bens de alto valor, casa de leilões, participantes do mercado de arte, seguros, escritórios de advocacia, agentes imobiliários (imobiliária, agentes e agentes de locação), ativos virtuais (câmbio de criptomoeda, NFT Market Place), outros (outros - não sob MLR, regulador, TI/software, caridade, esportes e lazer [não jogos de azar], pessoa física.

Canadá	Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC)	631.137	2023/2024	Suspicious transaction report	Um relatório de transação suspeita é um tipo de relatório que deve ser enviado ao FINTRAC quando uma transação financeira ocorrer ou for tentada no curso de suas atividades e houver motivos razoáveis para suspeitar que a transação esteja relacionada à prática ou à tentativa de prática de um crime de lavagem de dinheiro ou de financiamento de atividades terroristas.	Contadores, Agentes da Coroa, Carros blindados, Caixas de cheques, Tabeliões e Notários da Colúmbia Britânica, Cassinos, Negociantes de metais preciosos e pedras preciosas, Entidades de financiamento ou Leasing Novo, Entidades financeiras, Seguro de vida, Negócios de serviços monetários, Hipoteca, Imóveis, Negociantes de títulos.
Holanda	Financial Intelligence Unit - The Netherlands (FIU-the Netherlands)	180.578	2023	Suspicious Transactions (STRs)	As transações suspeitas (STRs) são disponibilizadas para os serviços de investigação, inteligência e segurança após serem declaradas suspeitas. Esses parceiros podem usar os STRs para várias finalidades. Combinados ou não, eles podem ser usados como parte das informações iniciais de uma investigação. Além de iniciar informações para uma investigação, essas transações agrupadas também podem fazer parte diretamente das provas em um processo criminal. Os STRs também podem ser usados como informações de orientação por vários parceiros.	Provedor de jogos online, Provedor de carteiras, Auditor, Advogado, Banco, Consultor fiscal, Departamento fiscal, Instituição de investimento, Empresa de investimento, Corretor de seguros de vida, Agente ou Provedor de serviços de pagamento, Provedor de Caixas Postais, Alfândega, Instituição de dinheiro eletrônico, Inteligência estrangeira, Comerciante - Antiguidades, Comerciante - Pedras preciosas, Comerciante - Outros bens, Comerciante - Obras de arte, Comerciante - Embarcações, Comerciante - Veículos, Instituição para investimento coletivo e valores mobiliários, Prestador de serviços jurídicos, Seguradora de vida, Agente imobiliário, Não bancário - Administração de valores mobiliários, Não bancário - Cartões de crédito, Não bancário - Mercados interbancários, Não bancário - Leasing, Não bancário - Emissão de empréstimos, Notário de direito civil, Governo - Outro, Casa de penhores, Cassino de jogos de azar, Avaliador, Autoridade reguladora, Locador de cofres de segurança, Serviço de câmbio virtual, Instituição de câmbio.

Fontes: Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf); Recomendações do GAFI: Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação; Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN); Japan Financial Intelligence Center (JAFIC); The People's Bank of China; Ministère de l'Économie des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique; UKFIU Annual Report 2023-2024; Annual review 2023 FIU-the Netherlands; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

AS NOVAS FRONTEIRAS ECONÔMICAS DO CRIME ORGANIZADO NO BRASIL

Em 2024 a Secretaria Nacional de Políticas Penitenciárias (SENAPPEN) do Ministério da Justiça publicou o Mapa das Organizações Criminosas, documento que reúne dados coletados junto às agências de inteligência penitenciária entre 2022 e 2024, fornecendo um amplo retrato sobre a atuação de grupos criminosos de base prisional no Brasil. O documento identifica 88 organizações criminosas com integrantes presos dentro de 1.760 pavilhões prisionais do país, sendo parte delas com atuação local, e outras com atuação nacional e transnacional.

Os dois maiores grupos criminosos e que possuem atuação nacional e internacional identificados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública são o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV). O PCC, maior organização criminosa do país, nasceu no sistema prisional de São Paulo nos anos 1990 e hoje está presente em 24 Estados e no Distrito Federal, além de ter atuação transnacional com grupos criminosos de outros países da América Latina, Europa e África. Já o Comando Vermelho, criada no sistema prisional do Rio de Janeiro no final dos anos 1970, é apontado como

a segunda maior organização criminosa do país, também presente em 24 estados e no Distrito Federal, além de manter conexões internacionais para o comércio de drogas e outras atividades.

Se historicamente a atuação do PCC e do Comando Vermelho esteve associada ao tráfico de drogas, construindo suas bases de poder através do controle territorial armado em grandes centros urbanos e em corredores logísticos estratégicos para o escoamento da droga, a habilidade destas organizações de lavar dinheiro tem permitido um processo acelerado de diversificação de suas atividades ilícitas, especialmente no que diz respeito à atuação do PCC. Assim, além do varejo e do atacado de cocaína, maconha e outras substâncias ilegais, da corrupção de agentes públicos, e do tráfico de armas, têm sido cada vez mais frequentes e noticiadas operações dos Ministérios Públicos, Polícia Federal e Polícias Civis que demonstram a atuação destas facções nos mercados legais de combustíveis, criptoativos, cigarros, bebidas, na criação e gestão de Fintechs, em apostas esportivas e jogos de azar e na extração ilegal de ouro e mesmo no fornecimento de serviços lícitos para a população e para entes governamentais.

A diversificação de atividades do crime organizado bem como seus impactos para a economia formal foi objeto de outro estudo do FBSP¹⁷, também de 2024, onde fora estimada uma receita anual de R\$ 146,8 bilhões a partir de 2022, levando em consideração somente os quatro produtos focalizados naquele estudo (ouro, combustíveis, tabaco e bebidas). Esse valor é equivalente à soma das despesas de União, Estados, Distrito Federal e Municípios na função contábil “segurança pública”, o que realça a magnitude do problema e a força do crime organizado no país. Na média nacional, cerca de 15% da soma dos mercados de ouro, combustíveis, tabaco e bebidas no Brasil já estariam sob controle de organizações criminosas.

Esse processo de diversificação dos negócios operados por organizações criminosas ocorreu em paralelo à rápida transformação do ambiente financeiro brasileiro, impulsionada pela digitalização. A introdução de inovações como o PIX e a popularização dos bancos digitais – as chamadas fintechs – alteraram profundamente a forma como os brasileiros administram seu

17. Follow the products: rastreamento de produtos e enfrentamento ao crime organizado no Brasil. 2025

dinheiro, ampliando significativamente a inclusão financeira da população. Ainda na seara da digitalização financeira, o Brasil testemunhou a expansão do uso de criptoativos e a disseminação das BETs, plataformas digitais de apostas que passaram a ocupar propagandas das redes sociais e estampar camisetas de times de futebol.

E esse mesmo ambiente, marcado por mais tecnologia nos serviços financeiros, agilidade e menor burocracia, também abriu novas oportunidades para a atuação de redes criminosas. Esses novos instrumentos e mercados, embora legais ou parcialmente regulados, vêm sendo progressivamente explorados por organizações criminosas para fins de movimentação e ocultação de recursos ilícitos, desafiando os mecanismos tradicionais de controle e fiscalização financeira.

Através de mecanismos cada vez mais sofisticados de lavagem de dinheiro e ocultação de patrimônio, as duas maiores facções criminosas do Brasil – PCC e Comando Vermelho – têm se aproveitado deste ambiente para expandir seu capital e ampliar seu poderio. Os setores listados como maiores vulnerabilidades para lavagem de dinheiro do narcotráfico identificados por este estudo por sua baixa capacidade de regulamentação e fiscalização foram as Fintechs, BETs e criptoativos. Ao longo deste capítulo, apresentaremos um breve panorama dos marcos legais e regulatórios de cada setor, complementando com exemplos de investigações conduzidas por autoridades brasileiras que demonstram o modus operandi das facções criminosas na lavagem de dinheiro oriundo de atividades ilícitas. Ao final, apresentamos como boa prática a recente regulação da cadeia do ouro, impulsionada por uma decisão do Supremo Tribunal Federal de junho de 2023 que suspendeu a presunção da boa-fé na comercialização de ouro, reconhecendo que esta prática favorecia o garimpo ilegal e a lavagem de dinheiro.

SETORES COM BAIXA REGULAMENTAÇÃO E/OU REGULAMENTAÇÃO PENDENTE QUE TÊM SIDO UTILIZADOS POR FACÇÕES CRIMINOSAS PARA LAVAGEM DE CAPITAL: FINTECHS, BETS E CRIPTOATIVOS

FINTECHS

Segundo o Banco Central do Brasil, Fintechs são “empresas que introduzem inovações nos mercados financeiros por meio do uso intenso de tecnologia, com potencial para criar novos modelos de negócios” (BCB, 2025)¹⁸. No Brasil existem diversos tipos de fintechs, tais como os bancos digitais, instituições de pagamento, de gestão financeira, empréstimo, investimento, negociação de dívidas, câmbio, seguro e multisserviços.

Estas startups de serviços financeiros funcionam totalmente no ambiente digital e se disseminaram em todo o mundo, sendo sua origem duas empresas dos EUA: a E-Bay, criada em 1995, e a Paypal, criada em 1998. Sua difusão se acelerou a partir da crise de liquidez do sistema financeiro em 2008, que ampliou a sensação de desconfiança nos bancos tradicionais (Pires, 2024)¹⁹.

As Fintechs passaram a ser regulamentadas no Brasil através das Resoluções nº4.656²⁰ e nº 4.657²¹ de 26 de abril de 2018, que, em linhas gerais, dispõem sobre a Sociedade de Crédito Direto (SCD) e a Sociedade de Empréstimo entre Pessoas (SEP). Essas normas disciplinam a realização de operações de empréstimo e financiamento entre pessoas por meio de plataformas eletrônicas, além de estabelecerem os requisitos e procedimentos

18. <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/fintechs>

19. PIRES, Hindenburgo Francisco. Nuevos escenarios en la Geografía de las Fintechs en Brasil. La disputa territorial por el mercado de servicios. Ar@cne. Revista Electrónica de Recursos en Internet sobre Geografía y Ciencias Sociales, Vol. 27, 2024.

20. Dispõe sobre a Sociedade de Crédito Direto e a Sociedade de Empréstimo entre Pessoas, disciplina a realização de operações de empréstimo e de financiamento entre pessoas por meio de plataforma eletrônica e estabelece os requisitos e os procedimentos para autorização para funcionamento, transferência de controle societário, reorganização societária e cancelamento da autorização dessas instituições. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50579/Res_4656_v1_O.pdf

21. Altera a Resolução nº 4.606, de 19 de outubro de 2017. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50580/Res_4657_v1_O.pdf

para autorização de funcionamento, transferência de controle societário, reorganização societária e cancelamento da autorização dessas instituições. A resolução 4.656 foi alterada ao longo dos anos e, desde janeiro de 2025, passou a vigorar sob a resolução CMN nº 5.177²², de 26 de setembro de 2024, que dispõe sobre a política de remuneração de administrações das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central.

Não há dúvidas de que o surgimento e difusão das Fintechs é reflexo do potencial de novas tecnologias para impulsionar a eficiência dos serviços financeiros, assim como para reduzir seus custos e aumentar a inclusão de populações subatendidas (LIFT, 2025)²³. No entanto, é forçoso reconhecer que estas instituições financeiras vêm sendo utilizadas pelo crime organizado para o cometimento de fraudes e para lavar o dinheiro oriundo de atividades ilícitas, como a venda de drogas e armas.

Por um lado, o rápido crescimento e a expansão das fintechs no Brasil geraram um desafio regulatório para os órgãos estatais. Atualmente, apenas uma parte dessas empresas está sujeita à supervisão direta do Banco Central (Bacen) — especificamente aquelas que se enquadram nas categorias de Sociedade de Crédito Direto (SCD), Sociedade de Empréstimo entre Pessoas (SEP) e Instituições de Pagamento (IPs), desde que ofereçam serviços que envolvam a custódia de recursos de clientes ou a intermediação de pagamentos, nos termos da Lei nº 12.865/2013 e regulamentações posteriores.

A quantidade de Fintechs em atuação no Brasil é incerta, sendo objeto de levantamento de diferentes entidades. O último relatório do Distrito Fintech Report aponta a existência de 1.592 Fintechs em atuação do país no ano de 2024²⁴, o que representa 58,7% do total de fintechs da América Latina, que somam 2.712 instituições.

22. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=5177>

23. LIFT Papers Revista do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas Número 7 | Abril 2025

24. No relatório de 2023, o Distrito Fintech Report sugere uma tipologia de 14 tipos de Fintechs em atuação no Brasil: meios de pagamento, crédito, dívidas, cartões, finanças pessoais, serviços digitais, câmbio, criptomoeda, crowdfunding, tecnologia, backoffice, fidelização, investimentos, ricos e compliance (Pires, 2024).

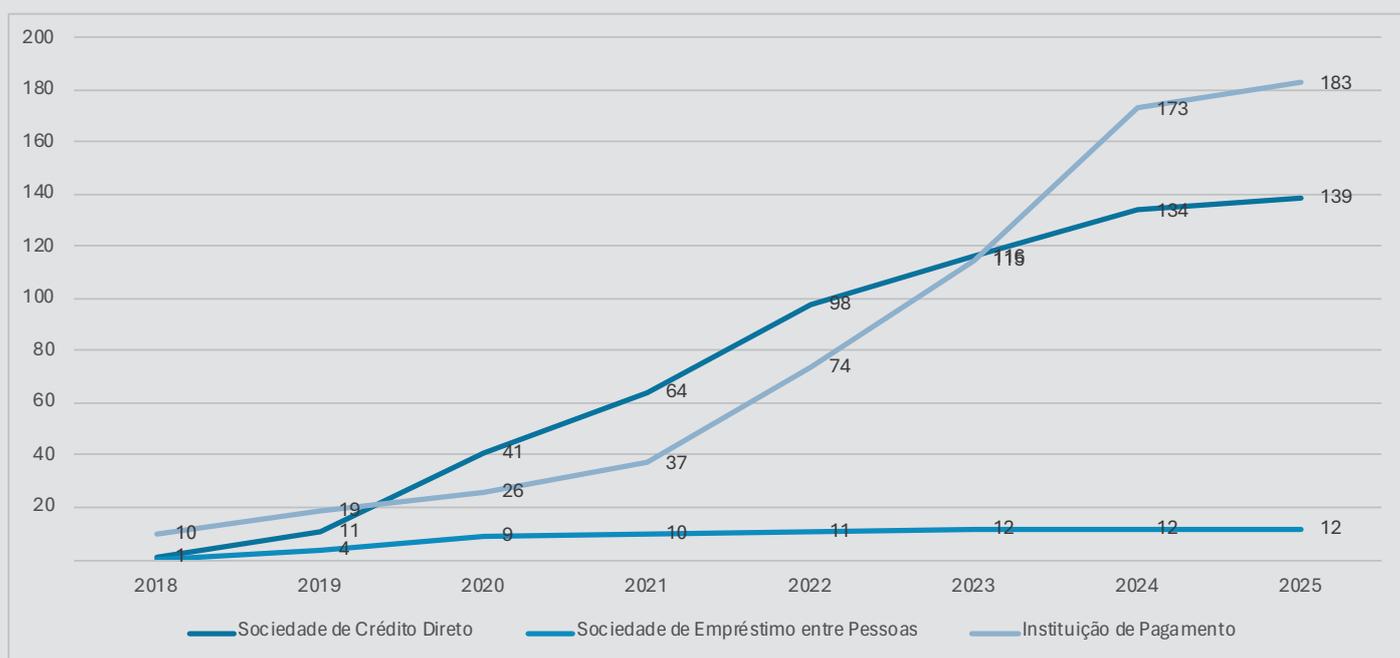
FIGURA 5: QUANTIDADE DE FINTECHS POR PAÍS – AMÉRICA LATINA, 2024



Fonte: Distrito Report 2024.

No entanto, se considerarmos apenas aquelas que atuam com autorização do Banco Central, dados do Bacen relativos a março de 2025 indicam que o país passou de 11 Fintechs reguladas em dezembro de 2018 para 334 em março de 2025. Embora o crescimento de 2.936% no número de instituições autorizadas pela autoridade central seja expressivo, ainda é pouco perto do universo de serviços financeiro que vem sendo ofertados. Na prática, considerando os dados do Distrito Fintech Report, que apontam a existência de 1.592 fintechs em atuação no Brasil, e que o Banco Central tem sob seu guarda-chuva apenas 334, estamos falando que apenas 21% destas instituições de serviços financeiras estão de fato regulamentadas pelo Estado.

GRÁFICO 5: FINTECHS REGULADAS PELO BANCO CENTRAL



Fonte: Diretoria de Organização do Sistema Financeiro e de Resolução – Diorf; Departamento de Organização do Sistema Financeiro – Deorf; Banco Central do Brasil.

E, na ausência de regulamentação e controles rígidos, estas instituições vêm sendo utilizadas para lavar dinheiro do crime. Em fevereiro de 2025 a Operação Hydra, do Ministério Público de São Paulo com a Polícia Federal, mostrou que duas fintechs – 2GO Bank e Invbank -, receberam dinheiro de integrantes do PCC e o repassaram para contas de laranjas. Segundo a investigação, as duas Fintechs teriam movimentado cerca de R\$6 milhões do PCC no Brasil e em países como EUA, Paraguai, Argentina, Holanda, Itália, Hong Kong, China, dentre outros²⁵. A Fintech 2GoBank tinha como CEO um policial civil de São Paulo e a referida instituição financeira fora citada pelo empresário Vinicius Gritzbach, no âmbito de sua delação premiada. Gritzbach foi morto com tiros de fuzil novembro de 2024 no desembarque do Aeroporto de Guarulhos.

O relatório de inteligência financeira produzido no âmbito da investigação mostrou que a 2GP Bank atuava como banco para casa de apostas, corre-

25. PCC lavou R\$ 6 bilhões usando fintechs, mostra investigação. Disponível em https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sudeste/sp/pcc-lavou-r-6-bilhoes-usando-fintechs-mostra-investigacao/?utm_source=chatgpt.com

tora de criptomoedas e investidores do mercado esportivo, enquanto a Invbank firmava contratos com construtoras para viabilizar a compra de imóveis de luxo²⁶. Dias após a Operação, a Folha de S. Paulo divulgou reportagem mostrando que as duas Fintechs envolvidas na Operação Hydra funcionavam sem regulação do Bacen, embora os valores movimentados por elas enquadrassem-nas na exigência de regulação. Isto porque foi apenas em 2021, através da Resolução BCB nº 80/2021, que o Bacen determinou que novas Fintechs deveriam solicitar pedido de autorização de funcionamento ao Banco Central. Como em anos anteriores verificou-se aumento substancial na quantidade de Fintechs, a determinação foi de realizar a regulação de forma escalonada. A resolução BCB nº 257/2022 alterou a resolução do ano anterior e determinou um cronograma escalonado para a regulação das instituições financeiras que funcionavam sem autorização do Bacen e tinham sido criadas antes de 2021. Segundo a resolução, todas as instituições de pagamento e fintechs devem solicitar autorização para funcionamento até março de 2029, ou seja, uma janela de 8 anos para regularização, com um calendário que as organiza de acordo com os valores em transações de pagamento e/ou movimentações financeiras anuais. Como o credenciamento é de responsabilidade da própria instituição, essas fintechs continuaram atuando “fora do radar”, facilitando muito a lavagem de dinheiro oriundo do crime.

Em abril de 2024, a Operação Contenção²⁷, realizada pela Polícia Civil do Rio de Janeiro, apontou a fintech 4TBank como mecanismo de lavagem de cerca de R\$ 6 bilhões em apenas um ano para o Comando Vermelho e o PCC. O esquema envolvia, além da fintech, empresas de fachada e plataformas contábeis clandestinas, todas funcionando sem supervisão do Banco Central.

Outra estratégia utilizada pelas organizações criminosas através de Fintechs são as contas gráficas e contas bolsão. A conta gráfica é uma conta corrente operacional, usada normalmente como se fosse pessoal, mas que não está em nome do usuário final. Ela é aberta e mantida por uma fintech em nome do próprio CNPJ da empresa, hospedada em um banco tradicional autorizado pelo Banco Central. Como o dinheiro não fica vinculado ao CPF do usuário, fica blindado de bloqueios judiciais e investigações

26. https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2024/08/28/pcc-usava-conta-bolsao-de-clientes-invisiveis-de-fintechs-para-blindar-ativos.htm?utm_source=chatgpt.com

27. https://www.metropoles.com/colunas/mirelle-pineiro/banco-usado-por-pcc-e-cv-e-investigado-por-financiar-campanha-politica?utm_source=chatgpt.com

patrimoniais, impedindo o rastreamento por parte do Coaf ou do Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário (Sisbajud).

A conta bolsão é ainda mais opaca e desafiadora para as autoridades. Nestes casos, a Fintech deposita os valores de vários clientes em uma única conta bancária consolidada, sem separação formal por titularidade no sistema financeiro. Assim, apenas a Fintech sabe quanto de dinheiro é de propriedade de cada usuário, tornando quase impossível aos órgãos estatais rastrear de quem é o dinheiro.

A Operação Concierge²⁸, deflagrada pela Receita Federal, PF e MPF mostrou um esquema no qual o PCC utilizava contas bolsão nas fintechs InovePay e T10 Bank para lavar dinheiro oriundo do crime. A investigação estimou que a movimentação financeira da organização criminosa nas contas bolsão girava em torno de R\$7,5 bilhões.

BETS – APOSTAS VIRTUAIS

Outro segmento que vem sendo explorado pelas facções criminosas é o mercado de apostas esportivas online, que convencionou-se chamar de BETs. O setor foi autorizado a funcionar no Brasil na gestão Michel Temer, por força da lei 13.756 de dezembro de 2018, que permitiu apostas de quota fixa em eventos esportivos, isto é, modalidade de aposta no qual o valor da possível vitória é definido no momento da aposta. A lei 13.756 autorizou o funcionamento das BETs e deu um prazo de dois anos para a regulamentação das apostas esportivas, que deveria ser realizado até o final de 2020. No entanto, o governo de Jair Bolsonaro não avançou na regulamentação do setor e foi apenas em dezembro de 2023, cinco anos após sua autorização no ordenamento jurídico brasileiro, que a lei 14.790/2023 impôs regras para atuação do setor. Neste interim, o mercado das BETs cresceu de forma desornada e sem nenhum tipo de supervisão estatal, consolidando-se como uma indústria bilionária que na ausência de regulamentação específica, deu margem para o desenvolvimento de práticas ilegais como lavagem de dinheiro de organizações criminosas, bem como de publicidade desenfreada, levando milhões de brasileiros à dependência em jogo (Araújo, Sousa, 2025).

28. https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2024/08/28/pcc-usava-conta-bolsao-de-clientes-invisiveis-de-fintechs-para-blindar-ativos.htm?utm_source=chatgpt.com

29. <https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/6142/4179>

O mercado de apostas no Brasil é um fenômeno que data do período colonial, tendo passado por várias transformações na forma como é recepcionado pela legislação. Em 1930, Getúlio Vargas legalizou cassinos e outras práticas de jogos, que seriam proibidos de funcionar a partir de 1945 (ibidem). No entanto, se antigamente a prática esportiva dependia de espaços presenciais para ser efetuada, a ampliação das tecnologias e redes sociais permitiu o desenvolvimento de plataformas de apostas online, permitindo que qualquer pessoa com acesso à internet aposte do conforto de sua casa, e elevando significativamente o patamar de apostas nestas modalidades de jogos de azar.

Um relatório publicado pelo J. P. Morgan³⁰ em setembro de 2024 sistematizou dados sobre o mercado de apostas online que dão uma ideia da magnitude do setor e de seus impactos econômicos e na saúde pública. O J. P. Morgan estima que o mercado das BETs teve um crescimento de 25% em 2024 na comparação com o ano anterior, e que o volume de apostas no Brasil girou entre R\$100 bilhões e R\$130 bilhões em apenas doze meses. O perfil dos apostadores concentra-se em homens, jovens, das classes C, D e E, que gastam em média R\$263 mensais em apostas, sendo que 64% estão com o “nome sujo”. Para manter a rotina de apostas, estas pessoas tendem a substituir o consumo e acesso à serviços. Como exemplo, 19% dos apostadores tiveram que reduzir as compras no supermercado, 23% deixaram de comprar roupas para manter a rotina de apostas e 35% desistiram de cursar ensino superior para direcionar o dinheiro para os jogos de azar.

Do ponto de vista regulatório, um dos impactos diretos dessa liberação inicial de funcionamento das BETs sem regras rígidas resultou em um enorme impacto e perda de arrecadação para o Estado brasileiro. Isto porque a maioria dos pagamentos realizados pelos apostadores brasileiros a empresas não autorizadas são enviados diretamente para paraísos fiscais, onde estão sediadas essas empresas, o que significa que 12% do déficit em conta corrente do Brasil no período de julho de 2023 até junho de 2024 decorreu das receitas geradas por este mercado e enviadas para o exterior.

Estudo recente publicado na revista *Lancet*³¹ chamou atenção para a expansão acelerada dos jogos de azar online em países de baixa e média renda, nos

30. J. P. Morgan. Brazil Betting and iGaming 101: Aspects of a Mega Trend. Latin America Equity Research 20 September 2024

31. Wardle, Heather et al. The Lancet Public Health Commission on gambling. *The Lancet Public Health*, Volume 9, Issue 11, e950 - e994, 2024.

quais a regulação é baixa ou mesmo inexistente. Segundo os pesquisadores, os mecanismos de funcionamento da indústria de jogos de azar, baseados em infraestrutura digital de fintechs, sistemas de pagamentos em criptomoedas e anonimização via moedas virtuais torna o setor altamente vulnerável à ação de grupos criminosos organizados que buscam lavar dinheiro e ocultar seu patrimônio.

A instituição da lei 14.790/2023 é um marco na regulamentação do setor na medida em que regulamenta e reconhece as apostas de quota fixa como parte do sistema legal e tributário, com exigência de sede e representação legal no Brasil, taxa de outorga de R\$30 milhões por cinco anos e concessão federal pelo Ministério da Fazenda como exigência para funcionamento. A lei inclui apostas em eventos reais e virtuais, esportivos ou não, e proíbe a operação de empresas não licenciadas a partir de janeiro de 2025. Do ponto de vista da legislação de prevenção à lavagem de dinheiro (PLD), a lei determina que as operadoras de jogos de azar cumpram as regras de PLD prevista na lei 9.613/1998, estabelecendo exigências de identificação dos apostadores, rastreabilidade de recursos e comunicação de operações suspeitas ao Coaf. As empresas devem também manter registros de todas as operações e adotar programas de compliance, embora não avance no detalhamento de exigências mínimas como limites para transações atípicas ou auditorias externas obrigatórias.

Em abril de 2024, a operação Primma Migratio, realizada pela Força Integrada de Combate ao Crime Organizado da Polícia Federal nos estados do Ceará, São Paulo e Santa Catarina, indicou que o PCC movimentou mais de R\$300 milhões de reais. O PCC teria estruturado um rentável esquema de tráfico de drogas e armas e exploração de jogos de azar, no Ceará lavando o dinheiro oriundo do crime no jogo do bicho e em apostas esportivas e utilizando-o para corromper agentes públicos. Em Santa Catarina, a operação prendeu Leonardo Alexander Ribeiro Herbas Camacho, sobrinho do traficante Marco Willians Herbas Camacho, reconhecido como a principal liderança do PCC. A investigação aponta que o sobrinho de Marcola tinha envolvimento com as Bets Loteria Fort e Fourbet, que seriam utilizadas para lavar dinheiro do crime.

Meses depois, em junho de 2024, o jornal O Globo noticiou o conflito entre PCC e Comando Vermelho sobre as empresas de apostas online no Ceará³².

32. https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/06/23/pcc-comando-vermelho-e-bicheiros-usam-bets-para-lavar-e-ampliar-seus-lucros.ghtml?utm_source=chatgpt.com

No final do ano de 2021 o Comando Vermelho teria proibido as empresas Loteria Fort e Fourbet, vinculadas ao PCC, de atuarem nas áreas dominadas pelo comando, o que resultou inclusive em incêndios criminosos nas casas de apostas. Segundo as investigações, o Comando Vermelho contra a empresa de apostas Loteria do Povo. Outra investigação da Polícia Federal mostrou o envolvimento da bet Rondo Esportes na lavagem de dinheiro oriundo da venda de maconha e cocaína pelo Comando Vermelho em oito estados.

CRIPTOATIVOS

Outra estratégia que vem sendo amplamente explorada por organizações criminosas como o PCC e o Comando Vermelho é a utilização de criptoativos para lavar dinheiro oriundo do tráfico de drogas e outras atividades ilícitas empreendidas por estas organizações. Embora o uso de criptoativos seja relevante para o desenvolvimento tecnológico e para a desburocratização, o mau uso de moedas digitais — como Bitcoin, Tether (USDT) e outras stablecoins — pode oferecer vantagens operacionais importantes para as facções, incluindo transações rápidas, ausência de intermediários bancários, dificuldade de rastreamento do usuário e a possibilidade de movimentação transnacional de recursos com baixa rastreabilidade. Além disso, a baixa e recente regulamentação do setor torna sua exploração ainda mais vantajosa pelo crime.

Operações policiais recentes demonstraram como criptoativos vem sendo utilizados em esquemas de pirâmide, fraudes e por facções criminosas. No livro “Queda Livre”, os jornalistas Chico Otavio e Isabela Palmeira narram a história de vida de Glaydson Acácio dos Santos e de sua esposa Mirelis Yoseline Diaz Zerpa. Glaydson, que ficou conhecido como “faraó” dos bitcoins vinha de família humilde, tornou-se pastor de uma igreja evangélica e foi mandado para a Venezuela, onde conheceu a esposa. Mirelis era uma grande expert em criptomoeadas e juntos eles montaram um grande esquema de pirâmide financeira no Rio de Janeiro, que movimentou R\$38 bilhões e enganou 89 mil pessoas entre 2015 e 2021. Glaydson acabou preso pela Polícia Federal e em 2021 foi transferido para o presídio federal de Catanduvas, local em que Marcinho VP, Claudinho da Mineira e Cadu Playboy, lideranças do Comando Vermelho, cumpriam pena. No local, conforme relata o livro, as lideranças do Comando Vermelho se aproximaram de Glaydson, interessados em aprender mais sobre as criptomoeadas.

Outro caso recente envolve o traficante Anselmo Bechelli Santa Fausta, também conhecido como Cara Preta, morto em dezembro de 2021 a mando de Vinicius Gritzbach, assassinado no final de 2024 pela facção. Segundo investigações do Ministério Público de São Paulo e da Polícia Civil, Cara Preta era um dos responsáveis pelo tráfico internacional de drogas para a facção, investidor da InvBank, fintech vinculada ao PCC citada anteriormente, e seria dono de uma mineradora de bitcoins chamada Jacatorta³³. Gritzbach lavava dinheiro para Cara Preta através de transações em bitcoins e imóveis de luxo, mas teria desviado parte dos valores, o que fez com que Cara Preta o cobrasse, levando Gritzbach a ordenar seu assassinato.

FIGURA 6: MINERADORA DE BITCOIN VINCULADA AO PCC LOCALIZADA EM BAIRRO DE CLASSE MÉDIA DE SÃO PAULO



Fonte: Metropoles, outubro de 2024³⁴.

33. https://www.metropoles.com/sao-paulo/pcc-usa-ate-mineradora-de-criptomoedas-para-lavar-milhoes-do-crime?utm_source=chatgpt.com

34. https://www.metropoles.com/sao-paulo/pcc-usa-ate-mineradora-de-criptomoedas-para-lavar-milhoes-do-crime?utm_source=chatgpt.com

Uma mineradora de bitcoin é uma estrutura — que pode ser desde um computador doméstico até uma instalação industrial — dedicada à mineração, isto é, à validação de transações e criação de novos blocos na blockchain do bitcoin. Para funcionar, uma mineradora de bitcoin precisa de infraestrutura especializada como máquinas ASICs, que exigem enorme demanda de energia elétrica, sistemas de resfriamento e ventilação e conexão de internet. A mineração em si não é uma atividade ilegal, mas grupos criminosos utilizam-na como ferramenta de lavagem de dinheiro. O dinheiro oriundo do tráfico de drogas, por exemplo, é utilizado na aquisição do maquinário e infraestrutura de mineração, e os bitcoins minerados são vendidos no mercado como “lucro da mineração”. Como o bitcoin minerado não é vinculado ao CPF de ninguém e não existe controle contábil centralizado da blockchain, torna-se muito difícil para as autoridades rastrear a origem do dinheiro ou o beneficiário. Após a mineração, os bitcoins são vendidos em exchanges ou em negociações peer-to-peer, e o dinheiro passa a circular como legal, sendo utilizado por grupos criminosos para a compra de imóveis e bens de luxo ou é enviado para paraísos fiscais.

A regulamentação de criptoativos no Brasil é recente e teve início com a promulgação da Lei nº 14.478/2022, que estabelece diretrizes gerais para a prestação de serviços com ativos virtuais. A norma define que prestadoras de serviços de ativos virtuais (PSAVs) — como corretoras, agentes de custódia e plataformas de intermediação — devem obter autorização prévia para funcionamento, além de se submeterem a normas de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo (PLD/FT). O Decreto nº 11.563/2023, por sua vez, designou o Banco Central do Brasil como órgão regulador e supervisor das PSAVs.

Apesar desse avanço institucional, o arcabouço regulatório e fiscalizatório brasileiro ainda é limitado. O último relatório de avaliação mútua do Gafi (2023) estimou que existam 40 corretoras de ativos virtuais em operações no país e, na Avaliação Nacional de Riscos (ANR) de 2021, o setor de ativos virtuais foi classificado como de alto risco para a lavagem de dinheiro em razão de sua regulamentação incipiente. No entanto, o Brasil não implementou ainda medidas práticas para mitigação do risco de lavagem de dinheiro, a regulamentação infralegal pelo Banco Central está em fase de construção e consultas públicas, e ainda não há mecanismos plenamente implementados para exigir reporte obrigatório de operações suspeitas ao Coaf, ou a fiscalização contínua de transações em blockchain e plataformas P2P. Além disso, o Banco Central ainda não possui uma estrutura específica dedicada exclusivamente à supervisão do setor de criptoativos, o que limita sua capacidade de ação diante de um ambiente dinâmico e altamente suscetível ao uso ilícito.

BOA PRÁTICA: A REGULAÇÃO DA CADEIA PRODUTIVA DO OURO NO BRASIL

Em 2021, o Brasil cumpriu uma recomendação do GAFI/FATF e realizou um amplo estudo sobre riscos, ameaças e vulnerabilidades relacionadas à lavagem de dinheiro em diversos segmentos e atividades econômicas do país. Este estudo, coordenado pelo Coaf, em parceria com o Ministério da Justiça e Segurança Pública e com o Banco Central, é a Avaliação Nacional de Riscos³⁵. Entre outros destaques, a avaliação classificou as extrações de recursos naturais e minerais como atividades de alta vulnerabilidade à lavagem de dinheiro, próxima de pirataria, contrabando e descaminho, e da facção Comando Vermelho, e atrás de Tráfico de Drogas, da facção Primeiro Comando da Capital, de Crimes Financeiros e de Sonegação Fiscal, ameaças estas avaliadas como muito altas. Dentre as atividades de extração ilegal de recursos naturais e minerais, a produção de ouro, sobretudo por meio do garimpo ilegal, possui bastante relevância no contexto nacional.

FIGURA 6: RANKING DE AMEAÇAS NACIONAIS SEGUNDO A AVALIAÇÃO NACIONAL DE RISCOS, 2021

AMEAÇAS	AVALIAÇÃO
Tráfico de Drogas Facção – PCC – Primeiro Comando da Capital Crimes Financeiros Sonegação Fiscal	Muito Alta
Facção – CV – Comando Vermelho Extração ilegal de recursos naturais e minerais Pirataria/contrabando/descaminho	Alta

Fonte: Avaliação Nacional de Riscos, 2021.

35. https://www.gov.br/Coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/3-2_relatorio-avaliacao-nacional-de-risco.pdf/view

A presença de organizações criminosas está cada vez mais consolidada e se capilarizando entre diferentes setores econômicos. Na região amazônica, que concentra a maior parte da produção aurífera brasileira, as dinâmicas criminais são diversas e têm como característica a intersecção entre modalidades ilícitas, sendo que uma boa parte dessas atividades ocorre de forma simbiótica com a economia formal.

Segundo estudo publicado pelo GAFI/FATF, essa interligação é típica de crimes ambientais, em que “criminosos frequentemente combinam bens legais e ilegais nas primeiras etapas da cadeia de fornecimento de recursos de modo a ocultar suas fontes ilícitas, o que dificulta a detecção de fluxos financeiros suspeitos em etapas posteriores da cadeia de valor”³⁶.

A fragilidade da cadeia de regulação do ouro tem sido enfatizada nas discussões sobre garimpo e foi aprofundada pelo FBSP, desde 2022, em publicações como *Cartografias da violência na Amazônia*, em suas 3 edições³⁷, *Governança e capacidades institucionais da segurança pública na Amazônia*³⁸, *A nova corrida do ouro na Amazônia: garimpo ilegal e violência na floresta*³⁹.

De acordo com o estudo *Cartografias da violência na Amazônia*, 3ª edição, o “esquentamento” do ouro na Amazônia, termo informal para a lavagem de bens, neste caso referindo-se ao processo de legalização de ouro extraído ilegalmente, inserindo-o no mercado formal como se fosse de origem legal, pode ser considerado um caso típico deste processo. Essa prática é uma peça-chave nas redes de crime organizado que operam na região, uma vez que viabiliza que o ouro extraído de terras indígenas e áreas de proteção ambiental seja vendido no mercado nacional e internacional, mascarando sua origem ilícita.

36. FATF (2021), Money Laundering from Environmental Crimes, FATF, Paris, France, <https://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/money-laundering-environmental-crime.html>, tradução livre.

37. Primeira edição disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/e006ea2f-652e-4bee-846a-3df69ac0b0bd>; segunda edição disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/ca0bcac7-31b6-4123-adb1-2a6fc5c0b95d>; terceira edição disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/c86febd3-e26f-487f-a561-623ac825863a>.

38. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/4915bb30-2f15-43b8-ad05-69aa39372cb1>

39. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/248>

Um dos principais pontos de vulnerabilidade da regulação da cadeia produtiva do ouro foi a chamada “presunção de boa-fé” para emissão da nota fiscal, que foi derrubada pelo Supremo Tribunal Federal em 2023⁴⁰. Até então, a Lei 12.844/2013 estabelecia a presunção de legalidade do ouro adquirido e a boa-fé da pessoa jurídica adquirente quando as informações pertinentes estabelecidas em lei, prestadas pelo vendedor, estiverem devidamente arquivadas na sede da instituição legalmente autorizada a realizar a compra de ouro. Essa regulação frágil permitia a emissão de nota fiscal simples sem maiores cuidados na verificação, por parte do comprador, da origem legal do ouro ora transacionado, declarado pelo vendedor, (e, portanto, o pagamento do devido imposto, a Compensação Financeira pela Extração Mineral) ainda no primeiro posto de compra, muito frequentemente uma Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários (DTVM), instituição financeira autorizada pelo Banco Central. Segundo estudo do Ministério Público Federal e da Universidade Federal de Minas Gerais⁴¹, isso acontecia de duas maneiras: a instituição financeira que compra o minério associava a sua origem ilícita a algum título minerário vigente, ou o próprio garimpeiro declarava a origem legal do ouro no momento da venda e pagamento do imposto.

Uma análise da arrecadação da arrecadação da Compensação Financeira pela Extração Mineral (CFEM), tributo que incide no momento da geração de nota fiscal da venda do ouro, no período 2018-2023, realizada no estudo Cartografias da violência na Amazônia, 3ª edição demonstra de forma eloquente o crescimento da exploração mineral e, ao mesmo tempo, o chamado “esquentamento” de ouro ilegal, descrito anteriormente. Este estudo evidencia dois momentos distintos: entre 2018 e 2023, a arrecadação da CFEM mais que dobrou no Brasil (variação de 122,8%), crescendo ainda mais nos estados da Amazônia Legal, com variação de 170,5%. Foram R\$ 316,6 milhões arrecadados no Brasil e R\$ 116,8 milhões na Amazônia, que representa cerca de um terço da arrecadação brasileira. O pico da série observada é o ano de 2021, momento em que a Amazônia chegou a ser responsável por 48,9% da arrecadação de CFEM do país inteiro, evidenciando o já conhecido momento em que a extração mineral (inclusive ilegal) estava sendo incentivada por autoridades políticas de forma irresponsável. Desde 2022, no entanto, a arrecadação vem caindo. A variação negativa foi de 12,1% no Brasil e chegou à queda de 31,5% na Amazônia Legal em 2023.

40. <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=505163&ori=1>

41. Disponível em: http://www.lagesa.org/wp-content/uploads/documents/Manzolli_Rajao_21_Illegalidade%20cadeia%20do%20Ouro.pdf

As mudanças regulatórias, associadas a uma maior atenção à fiscalização do problema por parte de órgãos do Governo Federal, com destaque para a operação de desintrusão na Terra Indígena Yanomami, iniciada em janeiro de 2023, parecem ter conseguido dificultar as estratégias de esquentamento do ouro ilegalmente produzido. Há uma percepção entre atores do segmento de que pode estar em curso o aumento do contrabando (quando o ouro é comercializado sem passar pela declaração)⁴², com destino a outros países com cadeiras regulatórias mais frágeis para o ouro, com o aproveitamento de estruturas logísticas estabelecidas pelo narcotráfico, como postos de abastecimento de aeronaves e pistas de pouso clandestinas, para realizar o escoamento do produto ilícito.

Outra importante medida adotada em 2023 para aprimorar o controle e a fiscalização sobre a produção aurífera foi o estabelecimento da Nota Fiscal Eletrônica do Ouro Ativo Financeiro (NF-e Ouro Ativo Financeiro). A norma foi instituída pela Receita Federal através da Instrução Normativa RFB nº 2.138, de 29 de março de 2023⁴³. Trata-se de uma modernização da burocracia da cadeia do ouro na medida em que, ao abolir documentos em papel e escritos à mão, dificulta fraudes.

O Banco Central do Brasil e a Polícia Federal também publicaram, em 2024, instruções normativas internas para se adequar ao cenário agravado de desregulamentação da produção de ouro. Do ponto de vista do Banco Central, que regula operações financeiras, foi publicada a Instrução Normativa BCB nº 461, de 2 de abril de 2024, que determina situações passíveis de comunicação ao Coaf, isto é, que podem apresentar indícios de lavagem de dinheiro e ocultação de bens, assim como financiamento ao terrorismo⁴⁴. Tais regras crescem em importância o papel do monitoramento feito pela Agência Nacional de Mineração (ANM) com relação ao segmento, sobretudo por meio do Cadastro Mineiro⁴⁵. Dentre as 10 principais situações suspeitas elencadas na normativa, destacamos: a proposta de venda de ouro com pagamento em espécie; a proposta de venda de ouro sem a indicação do título minerário de origem ou com a indicação de título minerário inativo; a proposta de venda de ouro oriundo de áreas com títulos minerários para

42. É o que comentam alguns especialistas em <https://reporterbrasil.org.br/2024/07/garimpo-terras-indigenas-alerta-novos-meios-lavagem-ouro/>. Acesso em setembro de 2024.

43. Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=129816>.

44. A IN altera o disposto na Carta Circular BCB nº 4.001, de 29 de janeiro de 2020.

45. <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/aceso-a-sistemas/cadastro-mineiro-1>

extração por meio de Permissão de Lavra Garimpeira (PLG), com indicação de origem sem indícios de extração mineral, ou lavra incompatível com capacidade produtiva declarada; a venda ou proposta de venda de ouro oriundo de áreas caracterizadas por elevados índices de desmatamento ilegal; e a proposta de venda de ouro com informações incompatíveis com os dados do título minerário registrados no Cadastro Mineiro da Agência Nacional de Mineração (ANM). Por fim, além de incidir sobre a compra do ouro bruto, a regra também estipula novos critérios relativos ao mercado de ouro em geral.

A Polícia Federal, através da Instrução Normativa nº 285, de 22 de julho de 2024, define critérios para operações suspeitas que incidem sobre empresas de transporte de valores. O texto estabelece que o transporte e guarda de pedras e metais preciosos deve comprovar a origem lícita dos ativos transportados, englobando todas as do processo (extração, primeira compra e comercialização) e com verificação do título minerário e da regularização do cadastro junto à Agência Nacional de Mineração.

Em março de 2025, decisão do plenário virtual do STF, por meio de voto-conjunto, veio corroborar a suspensão da “presunção de boa-fé”, decretada pelo Ministro Gilmar Mendes, relator dos casos, ainda em 2023. Ao proferir seu voto, no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7.273/DF e 7.345/DF, o Ministro cita estudos conduzidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública que investigaram a intersecção entre garimpo e violência na Amazônia, de modo a fundamentar a decisão que definiu a extinção da presunção de legalidade do ouro adquirido e a boa-fé da pessoa jurídica compradora.

Nesse sentido, o relatório Cartografias da Violência na Amazônia, elaborado pelo FBSP, examina a complexa interseção entre garimpo ilegal e o narcotráfico, destacando como a mineração ilegal de ouro, chamada ‘narcogarimpo’, foi incorporada ao mercado do crime também operado pelas facções criminosas, especialmente na Amazônia Legal. Nesse contexto, são usados laranjas e empresas de fachada para adquirir e comercializar fazendas, gado, áreas de garimpo e maquinário de extração. O crime organizado tem intensificado sua presença nos territórios de extração, utilizando os lucros do ouro para financiar outras atividades ilícitas, como o tráfico de drogas e armas. A atuação dessas organizações criminosas agrava a violência e a criminalidade nas comunidades locais, gerando uma pressão adicional sobre os órgãos de defesa, segurança, fiscalização e proteção ambiental.

Fonte: Printscreen de trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes. Supremo Tribunal Federal, 2025.

Desta forma, fica evidenciado o aperfeiçoamento da regulação da cadeia produtiva do ouro no Brasil a partir de 2023. Alguns fatores contribuíram para esta inflexão no cenário: a atenção que o debate público deu à emergência humanitária na TI Yanomami, que evidenciou uma das principais e mais dramáticas facetas do avanço desenfreado do garimpo ilegal, que é seu impacto em povos tradicionais, incluindo a contaminação por mercúrio de rios e peixes, a mudança de postura com relação ao garimpo ilegal por parte da nova gestão do Governo Federal e seus órgãos de fiscalização e segurança, e a atuação firme do STF frente à constatação da fragilidade da norma vigente. É importante destacar que esse avanço foi possível a partir de um acúmulo de conhecimento sobre as vulnerabilidades desta cadeia produtiva e sobre as consequências danosas da desregulação, tanto do ponto de vista de impactos negativos em territórios protegidos e comunidades mais vulneráveis, assim como pelo fortalecimento do poder econômico de organizações criminosas. As mudanças implementadas, que envolveram ainda atores como Receita Federal, Banco Central, Polícia Federal⁴⁶, a Agência Nacional de Mineração, além dos atores privados do segmento, sugere um nível maior de dificuldade para ilicitudes relacionadas ao ouro brasileiro. Contudo, relatos coletados junto a atores que fiscalizam o segmento indicam que, além da questão do contrabando do ouro brasileiro para esquentamento em outros países, há ainda pontos sensíveis conhecidos na cadeia produtiva que precisam ser enfrentados, de modo a reduzir a produção ilegal do minério. Tais pontos estão relacionados à cadeia de suprimentos necessários ao garimpo ilegal, como combustíveis, maquinário pesado especializado (linha amarela) e o transporte aéreo.

46. <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2024/07/pf-apresenta-plano-amas-e-projeto-ouro-alvo-a-onu>

DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA FORTALECIMENTO DO COAF E DO SISTEMA BRASILEIRO DE PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO E FINANCIAMENTO DO TERRORISMO (PLD/FT)

RECURSOS HUMANOS E INEXISTÊNCIA DE CARREIRA ESPECÍFICA PARA O COAF

O crescimento de 63,4% na quantidade de intercâmbios eletrônicos recebidos das Polícias Federal, Civis, Ministérios Públicos, dentre outros órgãos entre 2021 e 2024 (passou de 15.461 em 2021 para 25.271 no ano passado), e de 49,8% no número de Relatórios de Inteligência Financeira produzidos (passando de 12.519 em 2021 para 18.762 em 2024)⁴⁷ demonstram como a UIF brasileira tem sido cada vez mais demandada.

Embora desempenhe um papel central no combate à lavagem de dinheiro, o Coaf não dispõe de uma carreira funcional própria na administração pública. Os analistas que atuam no órgão são servidores federais de carreira de reputação ilibada, cedidos de outros órgãos da administração pública, como o Banco Central, a Comissão de Valores Mobiliários, a Receita Federal, a Polícia Federal, ou a Secretaria Nacional de Segurança Pública, vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública - SENASP/MJSP. Neste último caso, por força de um Acordo de Cooperação assinado em 2024, a Senasp financia diárias, seleciona e mobiliza policiais dos estados ou do Distrito Federal para trabalharem diretamente no Coaf pelo período de 12 meses.

47. Dados extraídos do site do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) e sistematizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Dados acessados em: <https://www.gov.br/Coaf/pt-br/acesso-a-informacao/Institucional/Coaf-em-numeros-1>. Data-base: 31/03/2025.

Desde 2020, a política de cessão interinstitucional foi expandida⁴⁸, o que possibilitou o aumento do número de servidores lotados no Coaf. No entanto, mesmo com esse reforço, o número de analistas continua aquém das necessidades operacionais e analíticas impostas pelo cenário brasileiro. O país apresenta desafios de grande complexidade, especialmente no que diz respeito ao crescimento do poder econômico de organizações criminosas vinculadas ao narcotráfico, cujos mecanismos de lavagem de dinheiro tornam-se mais sofisticados a cada dia com o uso intensivo de novas tecnologias para lavagem de capitais, como criptoativos, fintechs e apostas online.

Em diversos países, Unidades de Inteligência Financeira semelhantes ao Coaf possuem quadros próprios de analistas de inteligência financeira, com carreira estruturada, seleção específica, formação técnica contínua e planos de desenvolvimento institucional autônomos. Nos Estados Unidos, por exemplo, o Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), conta com uma estrutura de carreiras especializadas, cada uma voltada a uma função estratégica na prevenção e combate a crimes financeiros. Entre as principais estão:

a. Especialista em Compliance

Responsável por verificar se instituições financeiras cumprem a Lei de Sigilo Bancário (BSA), conduzindo auditorias, propondo ações corretivas e recomendando sanções em casos de descumprimento. Atua em parceria com agências reguladoras, oferecendo suporte técnico e desenvolvendo diretrizes para garantir integridade no sistema financeiro.

b. Analista de Transações Financeiras

Trabalha na interpretação e análise de atividades financeiras suspeitas, organizando informações regulatórias e investigativas que subsidiam decisões governamentais. Interage com o setor financeiro, agências de inteligência e reguladores, contribuindo para políticas públicas e segurança econômica.

48. A lei 13.974, de 7 de janeiro de 2020, determina que o presidente do Coaf pode requisitar servidores efetivos de outros órgãos federais.

c. Especialista em Tecnologia da Informação

Desenvolve ferramentas tecnológicas para análise de dados financeiros complexos, integração de sistemas e proteção de informações sensíveis. Seu papel é fundamental para garantir que a tecnologia sirva à inteligência financeira e à aplicação da lei de forma eficaz.

d. Especialista em Pesquisa de Inteligência

Coleta e analisa dados de inteligência para identificar padrões de lavagem de dinheiro e outros crimes financeiros. Produz relatórios estratégicos e colabora com órgãos internacionais, influenciando o desenvolvimento de políticas e programas globais.

e. Especialista em Divulgação Regulatória

Dedica-se à educação e orientação das instituições reguladas, desenvolvendo materiais explicativos e treinamentos sobre a BSA. Opera canais de suporte técnico e propõe melhorias para facilitar a conformidade voluntária e preventiva.

f. Especialista em Política Regulatória

Formula e revisa políticas públicas e normas regulatórias relacionadas à BSA. Atua na articulação entre governo, setor financeiro e agências, sendo peça-chave na definição de estratégias normativas para o combate a crimes financeiros.

A criação e valorização de uma carreira própria no âmbito do Coaf não apenas contribuiria para a profissionalização da função estratégica de inteligência financeira, mas também representaria um passo fundamental para fortalecer a capacidade técnica, a continuidade institucional e a independência funcional desta importante burocracia pública. Esse avanço colocaria o Brasil em linha com as melhores práticas internacionais, alinhando-se às recomendações do GAFI sobre governança e autonomia das UIFs.

FORTALECIMENTO DAS BASES DE INFORMAÇÃO QUE SUBSIDIAM O SISTEMA BRASILEIRO DE PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO E FINANCIAMENTO DO TERRORISMO (PLD/FT)

Um fato recorrentemente citado pelos entrevistados como óbice ao desenvolvimento do trabalho do Coaf e à efetividade do sistema brasileiro de prevenção à lavagem de dinheiro diz respeito à ausência de regras legais e políticas efetivas para o acesso a bases de dados de outros órgãos e a própria inexistência de sistemas de dados centralizados. O Brasil não conta, por exemplo, com uma base nacional de antecedentes criminais e até a implementação da nova Carteira de Identidade Nacional (CIN), regulamentada pelo decreto 10.977/2022, era possível emitir um RG em cada Unidade Federativa.

As UIFs de todo o mundo trabalham, conforme recomendação 1 do GAFI, com a abordagem baseada em risco (ABR), mas este trabalho depende diretamente da qualidade, abrangência e integração dos dados disponíveis. Para implementar de forma plena a abordagem baseada em risco, as UIFs devem possuir processos para identificar, avaliar, monitorar, administrar e mitigar os riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Isto significa que o Coaf deve identificar transações suspeitas, priorizar a análise de comunicações que apresentem maior risco de lavagem de dinheiros e produzir RIFs com qualidade para subsidiar as autoridades de persecução penal, o que é realizado através de um modelo preditivo com um score de risco para análise das informações.

A recomendação 29 do GAFI estabelece a importância do estabelecimento das Unidades de Inteligência Financeira nacionais, tendo como funções o recebimento, análise e disseminação, espontânea ou sob demanda, de informações ou resultados de análises de casos suspeitos de lavagem de dinheiro, crimes antecedentes ou financiamento ao terrorismo às autoridades de persecução penal competentes, ressaltando-se que a decisão de compartilhamento de dados é prerrogativa da UIF. Adicionalmente, o GAFI recomenda que a UIF tenha acesso ao mais amplo possível de fontes de informação de natureza financeira, administrativa ou de segurança e/ou de justiça criminal.

Atualmente o órgão conta, por exemplo, com acesso a sistemas do Banco Central como o Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS), do Banco Central, da Receita Federal (Declarações de Operações Imobiliárias, Cadastro de Pessoa Física e Jurídica), além das informações recebidas dos setores obrigados. O acesso às informações e dados de investigações dos Ministérios Públicos ou das Polícias é feito sob demanda, através de solicitações formais ou operações conjuntas, assim como o de outras bases como o CadÚnico. Não existe, portanto, uma integração automatizada entre as bases de informações dos diferentes órgãos, nem regras legais que tratem do tema.

Entrevistados no âmbito do projeto ressaltam que a Avaliação Mútua do GAFI sobre o Brasil indica que o Coaf não possui acesso direto a relevantes bases de dados da Receita Federal, a Declaração Eletrônica de Bens do Viajante (e-DBV) e Declaração de Movimentação Internacional de Valores (e-DMOV) (Critério 32.6 da Avaliação Mútua), além das declarações de beneficiário final (item 149 da Avaliação Mútua). Quanto mais informações a UIF é capaz de acessar, melhores serão os processos para verificar inconsistências entre a renda declarada e as movimentações financeiras, identificar inconsistências fiscais e lavagem patrimonial e rastrear proventos do crime.

A partir de consulta entre os entrevistados, destacamos como possibilidades de aprimoramento das bases de informação do Coaf:

- a) Aprovação da proposta de resolução do Conselho Nacional do Ministério Público que disciplina a comunicação, pelo Ministério Público, de informações sobre ilícitos penais ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras

A proposta de resolução apresentada em junho de 2024 pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que trata da obrigatoriedade de comunicação de informações sobre ilícitos penais ao Coaf pelos membros do Ministério Público⁴⁹, representa um avanço institucional estratégico para o fortalecimento do sistema brasileiro de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLD/FT). Atualmente, essas comunicações são feitas de forma facultativa, o que gera inconsistência, subnotificação e perda de oportunidades analíticas relevantes para o Coaf.

49. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2024/Junho/Minuta_de_Resolucao_-_Informacoes_do_MP_ao_Coaf_com_justificativa.pdf

A obrigatoriedade da comunicação de ilícitos penais, nos termos da proposta do CNMP, pode qualificar a base de dados do Coaf. Se aprovada, a resolução permitiria, por exemplo, que qualquer denúncia por lavagem de dinheiro resultasse em um informe ao Coaf, permitindo a antecipação de riscos e a melhoria da construção de vínculos entre diferentes casos e atores investigados

Além disso, a medida alinha o Brasil às boas práticas internacionais recomendadas pelo Gafi, que orienta os países a promoverem mecanismos formais e estruturados de intercâmbio entre as UIFs e os órgãos de persecução penal. A criação de um fluxo obrigatório e padronizado de comunicações permitirá aprimorar a identificação de padrões de lavagem de dinheiro, ocultação de ativos e movimentações financeiras atípicas.

b) Compartilhamento de dados e informações sobre indícios de lavagem de dinheiro entre instituições financeiras

A Resolução Conjunta nº 6/2023 do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional (CMN)⁵⁰ estabelece que todas as instituições financeiras e de pagamento autorizadas pelo Bacen devem compartilhar informações sobre indícios de fraude entre si, por meio de um sistema eletrônico padronizado e interoperável. A resolução prevê que o registro de informações deve contemplar, no mínimo: a identificação de quem, segundo os indícios disponíveis, teria executado ou tentado executar a fraude, ou seja, o CPF do suspeito; a descrição dos indícios da ocorrência ou da tentativa de fraude; a identificação da instituição responsável pelo registro dos dados e das informações; e a identificação dos dados da conta destinatária e de seu titular, em caso de transferência ou pagamento de recursos.

Esta medida permite que as instituições financeiras e de controle tenham indicadores para averiguar suspeitas de fraudes, garantindo o intercâmbio rápido da informação, mas sem criar um banco de “fraudadores”, dado que o compartilhamento de informações depende do consentimento prévio em conformidade com a LGPD⁵¹. Interlocutores ouvidos no âmbito desta pesquisa afirmaram que se o mesmo processo fosse adotado pelas instituições financeiras diante de indícios de lavagem de dinheiro, o sistema

50. Disponível em https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=445771&utm_source=chatgpt.com

51. Disponível em: https://www.serasaexperian.com.br/conteudos/prevencao-a-fraude/resolucao-conjunta-no-6-2023-compartilhamento-de-informacoes-sobre-suspeitas-de-fraude-empodera-estrategias-de-prevencao/?utm_source=chatgpt.com

brasileiro de combate à lavagem de dinheiro seria fortalecido. No entanto, a lei 9.613/1998, que trata da prevenção e repressão à lavagem de dinheiro, não autoriza o compartilhamento direto de informações entre instituições financeiras sobre operações suspeitas. As comunicações de operações suspeitas devem ser feitas ao Coaf, mas não podem ser efetivadas entre os setores obrigados.

Já do ponto de vista do compartilhamento de informações público-privado, outras UIFs do mundo como o FinCEN nos EUA, e a FIU.net, Rede de Unidades de Inteligência Financeira da União Europeia, no entanto, compartilham informações desta natureza. No FinCEN, o FinCEN Exchange funciona como um programa de compartilhamento de informações público-privado que permite o compartilhamento de informações de forma voluntária entre o setor financeiro e as autoridades. Já no FIU.net, que atua sob coordenação da Europol, as UIFs de cada país membro podem compartilhar dados de comunicações suspeitas de forma automatizada, segura e padronizada. Reino Unido, Holanda e Austrália estão entre países que possuem procedimentos bem estabelecidos e seguros para a troca de informações operacionais entre UIF e o setor financeiro. Hoje, não existe previsão legal para o compartilhamento de informações de caráter operacional entre o Coaf e instituições financeiras, apenas tipologias específicas sobre lavagem de dinheiro e orientações para identificação de suspeitas em determinados segmentos podem ser comunicadas com os setores obrigados.

INFRAESTRUTURA TECNOLÓGICA

Para o desenvolvimento de seu trabalho de forma adequada, o Coaf precisa necessariamente de capacidade tecnológica para processar, analisar, integrar e proteger grandes volumes de dados sensíveis em tempo real. O processamento das milhões de comunicações de operações suspeitas recebidas anualmente – 2,5 milhões apenas em 2024, exige ferramentas avançadas de análise preditiva, machine learning e mineração de dados e inteligência artificial generativa que possam identificar padrões ocultos de lavagem de dinheiro, redes criminosas complexas e movimentações financeiras atípicas com maior agilidade, precisão e profundidade.

Assim como outros órgãos federais, o Coaf depende do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para desenvolvimento e manutenção de suas soluções tecnológicas, o que limita sensivelmente sua capacidade de inovação frente aos desafios enfrentados no combate à lavagem de

dinheiro. Qualquer melhoria, adaptação ou construção de novos sistemas — desde algoritmos de priorização de comunicações suspeitas até painéis de inteligência estratégica — precisa seguir os fluxos administrativos do Serpro, o que muitas vezes implica em custos elevados (superiores aos oferecidos por empresas privadas de tecnologia), prazos longos e falta de flexibilidade. Essa estrutura dificulta a implementação ágil de soluções baseadas em big data, inteligência artificial, análise de redes e cruzamento automatizado de dados, que são essenciais para uma unidade de inteligência financeira moderna e responsiva.

UIFs de outros países têm superado estes desafios com a incorporação de profissionais em seu corpo técnico exclusivamente dedicados ao aprimoramento das tecnologias disponíveis, caso do FinCEN (EUA) citado anteriormente, que conta com carreira própria para especialista em tecnologia da informação, ou através de cooperações com o setor privado. A FINTRAC, UIF do Canadá, mantém várias parcerias público-privadas, sendo os projetos “Protect” (tráfico de pessoas com fins de exploração sexual), “Athena” (lavagem de dinheiro em grandes centros financeiros) e “Shadow” (fraudes de identidade e crimes cibernéticos) alguns dos destacados em relatórios recentes⁵². De modo geral, estes projetos envolvem o compartilhamento de tecnologias a partir da construção conjunta de tipologias específicas de transações suspeitas, o que ocorre através do compartilhamento de modelos e padrões de detecção de risco (algoritmos, regras de segmentação de risco e sinais de alerta) ou de *sandbox* colaborativo, ambiente de teste supervisionado no qual órgãos públicos e empresas privadas trabalham juntas para desenvolver ou validar novas soluções tecnológicas ou modelos operacionais. A *Monetary Authority of Singapore* (MAS), de Singapura, criou o *Financial Innovation Sandbox*⁵³, que permite que bancos e a UIF testem soluções de Inteligência Artificial, *blockchain analytics* e triagem de comunicações de operações suspeitas com apoio regulatório.

Já o Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime desenvolveu uma solução tecnológica para UIFs. O aplicativo goAML (Anti-Money-Laundering System) é uma solução de software integrada, tendo sido projetado especificamente para atender às necessidades de coleta de dados, gestão,

52. Disponível em https://www.canada.ca/en/financial-transactions-reports-analysis/news/2022/11/fintrac-publishes-its-202122-annual-report-safe-canadians-secure-economy.html?utm_source=chatgpt.com

53. Disponível em <https://www.mas.gov.sg/development/fintech/sandbox>

análise, gerenciamento de documentos, fluxo de trabalho e estatísticas de qualquer Unidade de Inteligência Financeira. O aplicativo foi desenvolvido pelo Serviço de Tecnologia da Informação (ITS) do Unodc, em parceria com o Programa Global do Unodc contra a Lavagem de Dinheiro, Produtos do Crime e o Financiamento do Terrorismo (Gpml). Atualmente, mais de 70 estados-membro utilizam o goAML.

Por fim, é importante notar que o Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Coaf e a Federação Brasileira de Bancos (Febraban)⁵⁴ abarca em seu escopo a possibilidade de, além do compartilhamento de conhecimento em temas diversos, como big data, data mining, data analytics e data visualization, o compartilhamento de infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação, o que possibilitaria o investimento no desenvolvimento de soluções para a infraestrutura tecnológica do Coaf, sobretudo no que se refere à interface com as instituições financeiras para a realização de comunicações, em uma perspectiva de parceria público-privada.

APERFEIÇOAMENTO DA SUPERVISÃO DE SETORES NÃO FINANCEIROS

A efetividade do sistema antilavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo depende não apenas da regulação e supervisão do setor financeiro, mas também da abrangência e capacidade de supervisão sobre setores não financeiros que apresentam risco elevado de abuso por organizações criminosas e redes de lavagem de dinheiro. O Brasil ainda apresenta falhas na supervisão de diversos setores econômicos e profissionais que, embora sensíveis, não estão sujeitos a obrigações legais de prevenção à lavagem de dinheiro, contrariando diretrizes centrais das 40 Recomendações do GAFI.

Embora o último Relatório de Avaliação Mútua do GAFI (2023) reconheça avanços importantes no aprimoramento do sistema de PLD/FT brasileiro, destaca que o país ainda enfrenta riscos significativos em relação à lavagem de dinheiro, especialmente decorrentes de ameaças domésticas como cor-

54. <https://www.gov.br/Coaf/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/Coaf-e-febraban-celebram-acordo-para-fortalecer-combate-a-lavagem-de-dinheiro>

rupção e da ação de organizações criminosas associadas ao tráfico de drogas, dentre os quais cita nominalmente PCC e Comando Vermelho⁵⁵.

Entre suas principais críticas, a ausência de obrigações de comunicação e diligência devida para certos setores não financeiros, bem como a falta de supervisão eficaz sobre segmentos já obrigados, como joalheiros, bens de luxo, imobiliário e arte. Setores como promoção comercial e sorteios, feiras e exposições agropecuárias, negociação de bens de alto valor de origem rural ou animal (como cavalos de raça) e ativos virtuais (criptoativos) também não são integralmente alcançados pela regulamentação vigente. Essas lacunas geram oportunidades, frequentemente utilizadas por organizações criminosas para lavagem de dinheiro, sem que haja mecanismos adequados de monitoramento, identificação de clientes ou comunicação de operações suspeitas.

COORDENAÇÃO ENTRE AUTORIDADES

 Sistema Brasileiro de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo da Proliferação de Armas de Destruição em Massa (PLD/FTP) é composto por duas frentes principais: o Coaf e a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla). A ENCCLA é um mecanismo de articulação interinstitucional criado em 2003, coordenado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, no qual são reunidos órgãos dos três Poderes, das esferas federal, estadual e municipal, com o objetivo de formular e implementar ações integradas para prevenir e combater a corrupção, a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo. Considerando que o crime organizado opera de forma articulada, transnacional e sem respeitar fronteiras institucionais ou territoriais, a ENCCLA desempenha um papel fundamental ao viabilizar uma resposta estatal coordenada e integrada.

A atuação da ENCCLA tem três frentes: prevenção, detecção e punição aos crimes de corrupção e de lavagem de dinheiro. As ações são viabilizadas

55. Riscos de LD/FT e definição do escopo de questões de alto risco, item 47: “Crime Organizado e Tráfico de Drogas: O ambiente criminoso do Brasil é caracterizado por grupos criminosos organizados poderosos, abrangentes e violentos (por exemplo, o Primeiro Comando da Capital, conhecido como PCC, e o Comando Vermelho, conhecido como CV), com vínculos regionais e alguns internacionais e forte penetração em algumas áreas urbanas. A renda principal dos grupos criminosos provém de vários tipos de atividades de tráfico (drogas, pessoas, armas) e outras atividades, inclusive mineração e extração ilegal de madeira. De acordo com a ANR, o tráfico de drogas é o delito antecedente mais comum para o crime organizado (Gafi, 2023, pg. 25).

por meio de Grupos de Trabalho que elaboram propostas normativas, instrumentos de cooperação, aprimoramento de sistemas de informação e capacitações técnicas, promovendo a integração de dados, o aperfeiçoamento da regulação e o fortalecimento das capacidades institucionais. Algumas ações importantes da ENCCLA são: a criação do Cadastro Nacional de Pessoas Politicamente Expostas (PEPs); o estabelecimento do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD); a criação e integração de bancos de dados para a regulamentação das movimentações financeiras.

Embora o último relatório de avaliação mútua do Gafi (2023) reconheça avanços importantes obtidos pelo Brasil no enfrentamento à lavagem de dinheiro, notadamente por meio de instrumentos como a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), também reconhece a existência de gargalos relevantes na coordenação prática entre os principais atores envolvidos na repressão e prevenção desses crimes: a Polícia, o Ministério Público, a Receita Federal e o próprio Coaf. Segundo o Gafi, mesmo com os mecanismos de cooperação interinstitucional instituídos, como a Avaliação Nacional de Risco (ANR), a integração operacional entre os órgãos ainda é deficitária, comprometendo a troca de informações e com autoridades. Em particular, o relatório chama atenção para os obstáculos enfrentados pela Receita Federal na utilização e compartilhamento de dados fiscais e cadastrais essenciais para investigações financeiras, sobretudo em contextos em que não há autorização judicial prévia.

O Ministério Público e as forças policiais, por sua vez, nem sempre conseguem alinhar suas atuações de forma coordenada, o que compromete a eficácia das investigações e ações penais. Isso é especialmente grave diante da sofisticação das redes criminosas que atuam no país.

O Coaf, por seu papel estratégico de análise e disseminação de inteligência financeira, atua como elo entre os setores obrigados e as autoridades de persecução penal. No entanto, seu desempenho depende da efetividade da interação com os demais órgãos para que seus Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) sejam adequadamente utilizados.

CONCLUSÕES

Esta nota técnica teve por objetivo apresentar um quadro dos desafios enfrentados pelo Estado brasileiro no enfrentamento às organizações criminosas atuantes no tráfico de drogas, dentre as quais destacamos o PCC e o Comando Vermelho. O estudo demonstra que, se a atuação destas facções esteve inicialmente associada ao tráfico de drogas, atividade econômica que segue como importante fonte de ganho de capital e de estabelecimento do controle territorial armado destes grupos nas cidades brasileiras, os últimos anos têm revelado uma crescente sofisticação nas estratégias de ocultação de patrimônio e de lavagem de dinheiro destes grupos, que passaram a operar em mercados como as BETs (apostas online), ouro, criptoativos e fintechs.

Estes grupos também ampliaram sua atuação através da infiltração em mercados e estruturas empresariais legais, participando ativamente das cadeias produtivas de combustível, bebidas, tabaco, construção civil, dentre outros, permitindo a lavagem de volumes ainda maiores de receitas oriundas do crime. Para fazer frente a este desafio, o Estado Brasileiro precisa ser capaz de desarticular as engrenagens financeiras que sustentam, expandem e protegem as atividades ilícitas desenvolvidas por estas facções. Sob esta perspectiva, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), Unidade de Inteligência Financeira do Brasil, ocupa um papel central na arquitetura institucional de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo (PLD/FT) na medida em que tem a responsabilidade de receber, examinar e identificar ocorrências suspeitas de atividades ilícitas relacionadas à lavagem de dinheiro, atuando como elo entre os setores obrigados e as autoridades de persecução penal.

Seu papel, no entanto, segue mal compreendido por parte da sociedade e, mesmo, por parte de setores do próprio Estado. Tal como previsto nas 40 Recomendações do Gafi, as Unidades de Inteligência Financeira devem ser capazes de receber informações das entidades comunicantes, analisar e acrescentar informações específicas para autoridades e disseminar informações específicas para as autoridades competentes, tendo acesso à maior variedade possível de informações financeiras, operacionalmente independente e autônoma. Seu papel é, portanto, o de produção de inteligência financeira, atividade administrativa que consiste no processo de coleta, recebimento, análise e cruzamento de informações de atividades financeiras

suspeitas, objetivando a identificação de movimentações consideradas atípicas que podem revelar, mediante investigação dos órgãos competentes, a prática de atos ilícitos, não devendo ser confundida com o processo de investigação criminal. Isto quer dizer que o Coaf não acessa contas correntes de pessoas físicas ou jurídicas, não acessa dados fiscais e não investiga pessoas.

Os dados apresentados ao longo do relatório indicam que o Coaf tem lidado com um crescimento acentuado das comunicações dos setores obrigados. Em relação às Comunicações de Operações Suspeitas (COS) o crescimento foi de 766,6% na última década (2015 a 2024), resultando em 2.566.713 comunicações de operações suspeitas apenas no último ano. No mesmo período, as Comunicações de Operações em Espécie (COE) apresentaram elevação de 353,6%. Estes dados, no entanto, revelam um paradoxo: se, por um lado, as comunicações dos setores obrigados são o insumo básico para sua atuação, por outro, tendências de overcompliance, com envio massivo de comunicações sem análise mínima, podem sobrecarregar o órgão com informações desnecessárias.

Os dados de intercâmbio com outros órgãos também apontam para uma demanda cada vez maior de inteligência financeira por parte dos órgãos de persecução penal. Entre 2021 e 2024, o número de intercâmbios cresceu 63,4%, sendo as Polícias Civis (54,1%) e a Polícia Federal (26,9%) responsáveis por 8 em cada 10 intercâmbios eletrônicos recebidos. De modo geral, embora este crescimento seja positivo e um possível resultado das ações da ENCLLA e da reestruturação da Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro – REDE-LAB, o crescimento de 114,4% no número de intercâmbios solicitados pelas Polícias Civis precisa ser observado pelos órgãos de correição, de modo a evitar abusos, desvios de finalidade e riscos de corrupção. O número de Relatórios de Inteligência Financeira produzidos pelo Coaf também apresentou crescimento expressivo na última década, saltando de 4.304 RIFs em 2015 para 18.762 em 2024, aumento de 335,9%. Por fim, a análise dos ilícitos informados nos intercâmbios revela que as categorias "tráfico de drogas" e "facções criminosas" representaram, em 2024, 48,5% dos crimes citados nos intercâmbios, na evidência da centralidade que o crime organizado vinculado ao narcotráfico passou a ocupar no sistema de inteligência financeira do país.

Apesar de os números apresentados indicarem o crescimento das comunicações e demandas ao Coaf, sua estrutura institucional está aquém das necessidades do órgão. O total de servidores alocados no órgão é estima-

do em cerca de 93 funcionários, distribuídos nas mais diversas funções, a maioria cedidos de outros órgãos do serviço público federal, já que a Unidade de Inteligência Financeira brasileira não conta com uma carreira própria. Na comparação com outras Unidades de Inteligência Financeira no mundo, mostramos que o FinCEN, dos EUA, possui cerca de 300 funcionários, e conta com carreira estruturada, seleção específica e planos de desenvolvimento institucional autônomos. A unidade de inteligência financeira francesa (Tracfin), conta com cerca de 230 funcionários e a do Reino Unido (UK-FIU) possui cerca de 150 funcionários, embora sejam países com dimensões muito menores.

O relatório aponta, ainda, como as facções criminosas, em especial o PCC, têm ampliado e sofisticado seus métodos de lavagem de dinheiro, aproveitando-se da digitalização financeira e de brechas regulatórias. Três caminhos têm se destacado nesse processo: as fintechs, as plataformas de apostas online (BETs) e os criptoativos. Em relação às fintechs, a demora do Estado brasileiro em estabelecer uma regulação para o setor, realizada apenas em 2021, permitiu que muitas instituições financeiras operassem sem autorização do Banco Central. Para agravar este quadro, a regulação imposta pela legislação foi prevista de forma escalonada, com uma janela de oito anos para regularização. Ou seja, segundo a resolução BCB nº 80/2021, alterada posteriormente pela resolução BCB nº 257/2022, as instituições de pagamento e fintechs devem solicitar autorização para funcionamento ao Banco Central até março de 2029. A esta demora, soma-se o fato de que o credenciamento é de responsabilidade da própria Fintech, o que diante da baixa capacidade do Bacen de supervisão, permite que muitos destes serviços operem “fora do radar”. Não à toa, o crime tem se utilizado de contas gráficas e contas bolsão para ocultar o dinheiro oriundo de atividades ilícitas, impedindo o rastreamento dos recursos pelas autoridades.

As BETs, por sua vez, têm funcionado como um canal paralelo de escoamento e legalização dos recursos ilícitos destas organizações criminosas. A ausência de um marco regulatório claro até recentemente permitiu que plataformas de apostas se tornassem um ambiente propício para a simulação de ganhos, dificultando o rastreamento financeiro pelas autoridades. Por fim, os criptoativos, especialmente moedas como o Bitcoin, vêm sendo usados tanto para ocultar patrimônio quanto para realizar transferências internacionais com anonimato e agilidade. A falta de integração entre exchanges e órgãos de controle agrava o problema, tornando o ambiente de ativos virtuais um enorme desafio para o combate à lavagem de dinheiro.

Em suma, o relatório conclui que o fortalecimento da capacidade institucional do Coaf, sua independência e autonomia enquanto unidade de inteligência financeira são fundamentais para fazer frente ao cenário exposto. Neste contexto, algumas possibilidades e oportunidades podem ser exploradas, dentre as quais destacamos:

- **Ampliação do quadro de pessoal e fortalecimento institucional:** O Coaf precisa de mais servidores concursados, com expertise técnica e estabilidade funcional, para responder ao aumento de comunicações e demandas investigativas. Para tanto, uma possibilidade é a criação de uma carreira própria para o órgão, o que contribuiria para a profissionalização da função estratégica de inteligência financeira, e alinhando-se às recomendações do GAFI sobre governança e autonomia das UIFs.
- **Fortalecimento das bases de informação que subsidiam o sistema brasileiro de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo:** um dos entraves identificados no desenvolvimento do trabalho do Coaf e à efetividade do sistema brasileiro de prevenção à lavagem de dinheiro diz respeito à ausência de regras legais e políticas efetivas para o acesso a bases de dados de outros órgãos, bem como a própria inexistência de sistemas de dados centralizados. O Brasil não conta, por exemplo, com uma base nacional de antecedentes criminais e até a implementação da nova Carteira de Identidade Nacional (CIN), regulamentada pelo decreto 10.977/2022, era possível emitir um RG em cada Unidade Federativa. A recomendação 29 do GAFI estabelece que a UIF tenha acesso ao mais amplo possível de fontes de informação de natureza financeira, administrativa ou de segurança e/ou de justiça criminal. Dentre algumas possibilidades de aprimoramento e compartilhamento de informações, destacamos a resolução apresentada em junho de 2024 pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que trata da obrigatoriedade de comunicação de informações sobre ilícitos penais ao Coaf pelos membros do Ministério Público, garantindo que qualquer denúncia por lavagem de dinheiro resultasse em um informe ao Coaf, permitindo a qualificação da base de dados, a antecipação de riscos e a melhoria da construção de vínculos entre diferentes casos e atores investigados.

- **Fortalecimento e melhoria da infraestrutura tecnológica:** o processamento das milhões de comunicações de operações suspeitas recebidas anualmente pelo Coaf exige ferramentas avançadas de análise preditiva, machine learning e mineração de dados que possam identificar padrões ocultos de lavagem de dinheiro e movimentações financeiras atípicas. No entanto, assim como outros órgãos federais, o Coaf depende do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para desenvolvimento e manutenção de suas soluções tecnológicas, o que limita sensivelmente sua capacidade de inovação frente aos desafios enfrentados no combate à lavagem de dinheiro. Qualquer melhoria, adaptação ou construção de novos sistemas precisa seguir os fluxos administrativos do Serpro, o que muitas vezes implica em custos elevados (superiores aos oferecidos por empresas privadas de tecnologia), prazos longos e falta de flexibilidade. UIFs de outros países têm avançado em cooperações público-privadas como forma de ampliar as soluções tecnológicas à disposição. Um exemplo deste tipo de inovação é o aplicativo goAML (Anti-Money-Laundering System), solução de software integrada projetado especificamente para atender às necessidades de coleta de dados, gestão, análise, gerenciamento de documentos, fluxo de trabalho e estatísticas de qualquer Unidade de Inteligência Financeira. O aplicativo foi desenvolvido pelo Serviço de Tecnologia da Informação (ITS) do UNODC, em parceria com o Programa Global do UNODC contra a Lavagem de Dinheiro, Produtos do Crime e o Financiamento do Terrorismo (GPML). Atualmente, mais de 70 estados-membro utilizam o goAML.
- **Aperfeiçoamento da supervisão de setores não financeiros:** a efetividade do sistema antilavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo depende não apenas da regulação e supervisão do setor financeiro, mas também da abrangência e capacidade de supervisão sobre setores não financeiros que apresentam risco elevado de abuso por organizações criminosas e redes de lavagem de dinheiro. Setores como promoção comercial e sorteios, feiras e exposições agropecuárias, advogados que prestam assessoria e consultoria, negociação de bens de alto valor de origem rural ou animal (como cavalos de raça) e ativos virtuais (criptoativos) não são integralmente alcançados pela regulamentação vigente.

- **Coordenação entre autoridades:** os mecanismos de cooperação interinstitucional entre os principais atores envolvidos na repressão e prevenção de delitos relacionados à lavagem de dinheiro, especificamente a Polícia, o Ministério Público, a Receita Federal e o próprio Coaf são insuficientes e a integração operacional entre os órgãos é deficitária, comprometendo a troca de informações e com autoridades. Como agravante, os obstáculos enfrentados pela judicialização de acesso aos RIFs produziram interrupções nas dinâmicas de trabalho e compartilhamento de informações entre os órgãos, contrariando o pressuposto básico de uma UIF previsto nas 40 Recomendações do Gafi e as boas práticas internacionais, segundo as quais as UIFs devem possuir autonomia funcional e operacional, com prerrogativa plena de compartilhar inteligência financeira com as autoridades competentes.
-

Instituto Esfera de Estudos e Inovação

Lavagem de dinheiro e enfrentamento ao crime organizado no Brasil: reflexões sobre o Coaf em perspectiva comparada

Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Diretor Acadêmico: Fernando Meneguim

Produção e Montagem: Esfera Brasil

Direção de Comunicação: Igor Marcelino

Padrão Editorial: Nina Gattis

Revisão Textual: Luís Filipe Pereira

Diagramação e Ilustrações: Gabriel Piante



O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa o posicionamento da Esfera Brasil. É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que seja citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Lavagem de dinheiro e enfrentamento ao crime organizado no Brasil: reflexões sobre o Coaf em perspectiva comparada.** São Paulo: Instituto Esfera de Estudos e Inovação, Jun 2025.



esferabrasil.com.br