



INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO, JUSTIÇA E DESENVOLVIMENTO

ANTONIO CARLOS MUNUERA SILVEIRA

Publicidade, sigilo e proteção de dados nas investigações criminais com uso de relatórios de inteligência financeira: parâmetros constitucionais de modulação do acesso às informações financeiras compartilhadas pelo COAF como forma de tutelar a intimidade nas investigações criminais

**São Paulo
2026**

ANTONIO CARLOS MUNUERA SILVEIRA

Publicidade, sigilo e proteção de dados nas investigações criminais com uso de relatórios de inteligência financeira: parâmetros constitucionais de modulação do acesso às informações financeiras compartilhadas pelo COAF como forma de tutelar a intimidade nas investigações criminais

Dissertação, desenvolvida sob a orientação do professor Doutor Conrado Almeida Corrêa Gontijo apresentada para obtenção do Título de Mestre em Direito.

**São Paulo
2026**

Publicidade, sigilo e proteção de dados nas investigações criminais com uso de relatórios de inteligência financeira: parâmetros constitucionais de modulação do acesso às informações financeiras compartilhadas pelo COAF como forma de tutelar a intimidade nas investigações criminais

Dissertação, desenvolvida sob a orientação do professor Doutor Conrado Almeida Corrêa Gontijo apresentada para obtenção do Título de Mestre em Direito.

Data da defesa

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Conrado Almeida Correa Gontijo
Orientador

Prof. Dr.
Prof. Dr. Alamiro Velludo Salvador Netto

Prof. Dr.
Prof. Dr. Carlos Afonso Gonçalves da Silva

Código de catalogação na publicação – CIP

S587p Silveira, Antonio Carlos Munuera

Publicidade, sigilo e proteção de dados nas investigações criminais com uso de Relatórios de Inteligência Financeira. Parâmetros constitucionais de modulação do acesso às informações financeiras compartilhadas pelo COAF como forma de tutelar a intimidade nas investigações criminais / Antonio Carlos Munuera Silveira. — Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2026.

118 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Conrado Almeida Corrêa Gontijo Dissertação

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito, Justiça e Desenvolvimento) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Lavagem de dinheiro. 2. Sigilo bancário. 3. Direito à intimidade. I. Título

CDD 340

Elaborada por Biblioteca Ministro Moreira Alves

Para Leslie, minha esposa, com todo o amor
possível e existente

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo analisar a legalidade da modulação da publicidade dos dados financeiros individuais constantes dos Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) produzidos pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), nos casos em que há coinvestigados em procedimentos criminais por lavagem de dinheiro. A pesquisa parte da constatação de que a crescente sofisticação dos mecanismos de ocultação de capitais ilícitos exigiu, no plano internacional, a adoção de medidas de cooperação, vigilância e inteligência financeira, dando origem a um modelo repressivo orientado por convenções multilaterais e recomendações de organismos intergovernamentais, como o GAFI/FATF. No Brasil, esse modelo foi incorporado por meio de um arcabouço normativo e institucional que confere ao COAF a competência para receber, analisar e disseminar informações financeiras atípicas, cuja comunicação é obrigatória por parte de determinadas pessoas físicas e jurídicas. O Relatório de Inteligência Financeira, produto dessa atividade técnica, constitui instrumento relevante para orientar a persecução penal e subsidiar diligências investigativas. Contudo, o seu conteúdo envolve dados sensíveis protegidos pelo direito fundamental à intimidade, o que suscita o debate quanto ao seu acesso irrestrito por coinvestigados. O presente trabalho aborda o arcabouço normativo da repressão à lavagem de dinheiro, desde sua configuração como preocupação global até a institucionalização de mecanismos de fiscalização no Brasil, analisando o papel do COAF na prevenção e combate à lavagem de capitais, com destaque à estrutura e finalidades do RIF, às categorias de pessoas obrigadas e à natureza das informações tratadas. Discute-se ainda a proteção constitucional dos dados financeiros e os limites ao compartilhamento e à publicidade dessas informações no curso das investigações, especialmente diante da existência de múltiplos investigados. A metodologia é qualitativa, com abordagem normativo-dogmática e revisão bibliográfica e jurisprudencial, tomando como referência decisões judiciais analisadas para identificar padrões de fundamentação e técnicas de restrição. Defende-se que os dados sigilosos comunicados pelo COAF devem ser resguardados na fase investigativa/extraprocessual, evitando-se exposição integral e indiscriminada, especialmente de informações de terceiros. Propõe-se, nesse sentido, a adoção da reserva de jurisdição como instrumento de controle apto a viabilizar acesso seletivo, motivado e proporcional a dados sensíveis individualizados, apenas quando indispensáveis ao exercício do contraditório e da ampla defesa, buscando compatibilizar o direito de acesso à prova com a tutela da intimidade e do sigilo de dados, em conformidade com a proporcionalidade, a legalidade e o devido processo legal.

Palavras-chave: Lavagem de dinheiro. Relatório de Inteligência Financeira. Sigilo bancário. COAF. Direito à intimidade. Publicidade processual.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the legality of limiting access to individual financial data contained in Financial Intelligence Reports (RIFs) produced by the Brazilian Council for Financial Activities Control (COAF), especially in cases involving co-investigated individuals in criminal investigations for money laundering. The research is grounded on the premise that the increasing sophistication of mechanisms used to conceal illicit assets has led, at the international level, to the adoption of cooperation, monitoring, and financial intelligence measures, fostering an anti-money laundering model influenced by multilateral conventions and by recommendations issued by intergovernmental bodies such as the FATF/GAFI. In Brazil, this model has been implemented through a legal and institutional framework that assigns COAF the competence to receive, analyze, and disseminate information on atypical transactions, which must be reported by certain obligated entities. As a product of this technical activity, the RIF is a relevant instrument to guide criminal enforcement and investigative steps; however, its content includes sensitive data protected by the fundamental right to privacy, intensifying disputes over claims for unrestricted access, particularly when reports aggregate information concerning third parties. The dissertation examines the normative and institutional evolution of anti-money laundering enforcement, discusses COAF's role and the structure and purpose of RIFs, and addresses the constitutional limits on the sharing and internal publicity of financial data in investigations involving multiple suspects. Methodologically, the study adopts a qualitative, normative-dogmatic approach, combining bibliographic and jurisprudential review, and draws on judicial decisions analyzed in section 3.3.1 to identify argumentative patterns and techniques used to restrict access. It argues that data disseminated by COAF must remain protected during the investigative (extra-procedural) stage, preventing full and indiscriminate disclosure, particularly of third-party information. Accordingly, it proposes the adoption of judicial authorization (reserve of jurisdiction) as a control mechanism capable of enabling selective, reasoned, and proportionate access to individualized sensitive data only when indispensable to the adversarial process and to the full exercise of defense rights, thereby reconciling access to evidence with privacy and data confidentiality, in line with proportionality, legality, and due process.

Keywords: Money laundering. Financial Intelligence Report. Bank secrecy. COAF. Right to privacy. Procedural publicity.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1 - A EVOLUÇÃO DO TRATAMENTO JURÍDICO DA LAVAGEM DE DINHEIRO.....	16
1.1 O SURGIMENTO DA LAVAGEM DE DINHEIRO E SUA IDENTIFICAÇÃO COMO PREOCUPAÇÃO GLOBAL.....	16
1.1.1 Preocupação com o resultado do crime: a transnacionalidade.....	20
1.1.2 A convenção de Viena de 1988 como marco inicial no combate à lavagem de capitais no âmbito mundial.....	23
1.2 INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS VOLTADOS À PREVENÇÃO DA LAVAGEM DE DINHEIRO.....	27
1.2.1 A Convenção de Estrasburgo.....	27
1.2.2 A Convenção Internacional para Supressão do Financiamento ao Terrorismo (1999).....	28
1.2.3 A Convenção de Palermo.....	29
1.2.4 A Convenção de Mérida.....	32
1.2.5 O GAFI/FATF e suas recomendações.....	34
1.2.6 O GAFILAT.....	42
1.3 A LAVAGEM DE DINHEIRO NO BRASIL.....	43
1.3.1 A inserção do Brasil no cenário internacional.....	43
1.3.2 Evolução legislativa e condutas incriminadas.....	44
1.3.3 Lavagem de capitais à brasileira: predominância de crimes comuns como antecedentes e padrões típicos de ocultação no contexto nacional.....	48
1.3.4 Mecanismos de fiscalização e controle para a prevenção da lavagem de capitais.....	51

CAPÍTULO 2 - O CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS – COAF E SUA IMPORTÂNCIA NA PREVENÇÃO E COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO.....	53
2.1 A CRIAÇÃO DO COAF E SUA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	53
2.1.1 Competência para o controle da informação financeira na prevenção da lavagem de capitais	56
2.1.2 As “pessoas obrigadas” na prevenção da lavagem de capitais	58
2.1.3 Os principais organismos de regulamentação, fiscalização e controle.....	60
2.1.3.1 O Banco Central do Brasil (BACEN)	60
2.1.3.2 A Comissão de Valores Mobiliários – CVM.....	61
2.1.3.3 A Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e demais reguladores introduzidos pela legislação	61
2.1.4 As informações financeiras reportadas para a prevenção e repressão à lavagem de capitais	62
2.2 O RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA – RIF	63
2.2.1 Padrões de comportamento financeiro e as operações atípicas	63
2.2.2 A polêmica em torno do Tema 990 do STF: a (des)necessidade de prévia autorização judicial na disseminação do RIF a pedido	66
2.2.3 A importância do RIF para a prevenção e investigação dos crimes de lavagem de capitais	69
2.3 O TRATAMENTO DO SIGILO FINANCEIRO DAS OPERAÇÕES COMUNICADAS AO COAF E O RESPEITO À INTIMIDADE DO INVESTIGADO.....	70
2.3.1 Privacidade como controle informacional e o sentido constitucional do sigilo financeiro	71
2.3.2 Regra, exceção e justificativa: o sigilo na investigação criminal e a publicidade como princípio.....	73
2.3.3 Compartilhamento, circulação e dever estatal de proteção: o problema da cadeia informacional	74

CAPÍTULO 3 - A COMPATIBILIZAÇÃO DO INTERESSE DE ACESSO DOS COINVESTIGADOS DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL DE LAVAGEM DE CAPITAIS À INTEGRALIDADE DOS DADOS FINANCEIROS COMUNICADOS AO COAF E O RESPEITO AO SIGILO FINANCEIRO INDIVIDUAL.....	78
3.1 A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DOS DADOS FINANCEIROS.....	79
3.2 O SIGILO NA TRANSFERÊNCIA DAS INFORMAÇÕES AOS ÓRGÃOS DE PERSECUÇÃO CRIMINAL E A NECESSIDADE DA PRESERVAÇÃO DA CADEIA DE CUSTÓDIA	84
3.3 O INTERESSE DE ACESSO DOS COINVESTIGADOS DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL À INTEGRALIDADE DOS DADOS FINANCEIROS INDIVIDUAIS COMUNICADOS AO COAF	88
3.3.1 Estudo de casos: pedidos de acesso a relatórios de inteligência financeira e a necessidade de modulação na fase investigativa	91
3.3.2 O direito de acesso aos elementos documentados e os limites materiais do contraditório na fase investigativa	94
3.4 PUBLICIDADE RESPONSÁVEL DOS DADOS DO COAF: DIREITO DE ACESSO E SALVAGUARDA DA INTIMIDADE NA PERSECUÇÃO CRIMINAL	98
3.4.1 Dados resultantes de quebras amplas e critérios de incorporação direta aos autos	100
3.4.2 Modelos comparados de governança e compartilhamento em inteligência financeira	101
3.4.3 A modulação como técnica de governança do acesso: protocolo decisório para o COAF/RIF na persecução penal.....	103
CONCLUSÃO.....	105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	107

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o crime de lavagem de dinheiro consolidou-se como uma das maiores preocupações da comunidade internacional na luta contra a criminalidade econômica e organizada. O crescimento exponencial dos fluxos financeiros transnacionais, associado à sofisticação dos mecanismos de dissimulação de ativos ilícitos, impulsionou a construção de uma agenda global voltada à repressão e à prevenção desse fenômeno. Instrumentos multilaterais, como a Convenção de Viena (1988), a Convenção de Palermo (2000), a Convenção de Mérida (2003) e as Recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI/FATF), passaram a orientar os ordenamentos jurídicos nacionais no enfrentamento da lavagem de capitais, promovendo a internalização de práticas de monitoramento financeiro, cooperação internacional e inteligência estratégica.

A apuração de crimes financeiros, especialmente aqueles de caráter transnacional, apresenta notórias dificuldades operacionais e jurídicas. Tais delitos, marcados pela elevada sofisticação, por estruturas organizadas e pela utilização de mecanismos legítimos de movimentação econômica para finalidades ilícitas, muitas vezes se desenvolvem à margem dos sistemas tradicionais de controle estatal. A ausência de vítimas determinadas, o uso de paraísos fiscais e a pulverização das operações em diversas jurisdições dificultam não apenas a persecução penal, mas também a produção probatória. Nesse cenário, tornou-se imprescindível a adoção de estratégias que transcendam a lógica repressiva tradicional, incorporando instrumentos de inteligência financeira capazes de fornecer subsídios informacionais adequados às investigações.

É nesse contexto que os instrumentos internacionais voltados ao enfrentamento da lavagem de capitais e do financiamento do terrorismo passam a fomentar, de forma complementar à criminalização das condutas, a criação de sistemas preventivos estruturados, com destaque para a constituição das chamadas Unidades de Inteligência Financeira (UIFs). As UIFs surgem como entes especializados, com atuação centrada na recepção, análise e disseminação de informações relevantes sobre operações financeiras atípicas ou suspeitas, funcionando como verdadeiros centros de inteligência articulados com os órgãos de persecução penal. Ao incorporar a lógica da prevenção como eixo estruturante, tais mecanismos procuram interromper os ciclos da criminalidade financeira antes mesmo da sua consumação ou ocultação.

No caso brasileiro, a evolução normativa voltada ao enfrentamento da lavagem de dinheiro teve como marco inaugural a promulgação da Lei nº 9.613/1998, que instituiu um

sistema de prevenção e repressão a esse tipo de conduta. A norma, em seu desenho original, já apresentava um modelo dual, contemplando tanto aspectos penais e processuais — com a tipificação da lavagem de capitais e os meios de persecução criminal — quanto dispositivos de natureza administrativa e regulatória, voltados à prevenção e à colaboração com os órgãos de controle. Posteriormente, diversas reformas legislativas e regulamentares ampliaram o escopo de aplicação da lei, inclusive com a supressão do rol taxativo de crimes antecedentes e a inserção de novos setores como sujeitos obrigados à comunicação de operações suspeitas.

É justamente nesse ambiente normativo que se insere a criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), instituído como a Unidade de Inteligência Financeira brasileira. O COAF foi concebido com o propósito de operar na fronteira entre prevenção e repressão, produzindo relatórios analíticos — os Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) — a partir de comunicações recebidas de setores estratégicos da economia. Tais relatórios, elaborados com base em critérios técnicos e padrões de risco, muitas vezes trazem consigo dados sensíveis e informações atinentes à esfera da intimidade de pessoas físicas e jurídicas, razão pela qual sua utilização em processos investigativos exige atenção redobrada quanto à observância das garantias fundamentais e dos limites constitucionais de acesso à informação sigilosa (Oliveira, 2024).

Todavia, a crescente utilização de dados sigilosos no âmbito da persecução penal suscita importantes debates constitucionais, sobretudo quando se está diante de investigações com múltiplos sujeitos passivos. Diante da existência de coinvestigados em procedimentos por lavagem de capitais, surge a tensão entre, de um lado, o direito de acesso integral aos elementos de prova constantes dos autos — fundamento do contraditório e da ampla defesa — e, de outro, o dever de proteção da intimidade, especialmente no que se refere aos dados financeiros individuais comunicados ao COAF. Essa problemática se agrava à medida que os Relatórios de Inteligência Financeira contêm informações que, embora relevantes à investigação, nem sempre se relacionam diretamente com todos os investigados, podendo gerar exposição indevida da esfera privada de terceiros.

A presente dissertação, diante desse cenário, propõe-se a investigar a legalidade da modulação de publicidade das informações financeiras constantes dos RIFs em procedimentos com coinvestigados, buscando uma solução que respeite simultaneamente o direito à intimidade e as garantias processuais fundamentais. A hipótese que se apresenta é a de que, à luz do ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, é juridicamente possível — e, em certos casos, necessária — a modulação parcial e motivada do acesso aos dados financeiros constantes dos RIFs, com base nos princípios da proporcionalidade, da necessidade e da reserva de jurisdição,

de modo a preservar a integridade do direito à intimidade, sem comprometer o exercício da ampla defesa.

Contudo, a justificativa, embora consistente, pode integrar dados empíricos e estudos recentes sobre o impacto prático dessa modulação, reforçando a relevância do recorte adotado diante da escala e da centralidade dos RIFs na persecução penal contemporânea. O Relatório Integrado de Gestão do Coaf registra que, em 2023, foram recebidas cerca de 7,6 milhões de comunicações e produzidos 16.411 Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs), evidenciando a capilaridade do sistema e a frequência com que informações financeiras sensíveis passam a subsidiar investigações, inclusive com múltiplos investigados (Brasil, 2023).

Estudos técnicos também apontam a expansão do ecossistema informacional associado ao enfrentamento da lavagem de dinheiro, com crescimento de comunicações de operações suspeitas e de relatórios, o que tende a ampliar disputas sobre acesso defensivo, delimitação de dados individualizados e proteção de terceiros (Bueno, 2025).

No plano jurisprudencial, a controvérsia recente demonstra efeitos processuais concretos: o STJ, em 2025, firmou orientação restritiva quanto à requisição direta de RIFs sem autorização judicial, com repercussões sobre validade probatória e continuidade investigativa (STJ, 2025); e, em seguida, o STF¹ determinou a suspensão nacional de ações relacionadas ao tema até definição definitiva de parâmetros, reforçando a atualidade e o impacto prático do problema investigado (STF, 2025).

Para alcançar esse propósito, a dissertação se estrutura em três capítulos. O primeiro capítulo será dedicado ao exame da evolução do tratamento jurídico da lavagem de dinheiro no plano internacional e nacional. Inicialmente, será analisado o surgimento do fenômeno como preocupação global, seu vínculo com a criminalidade transnacional e a consolidação do tema a partir da Convenção de Viena de 1988. Em seguida, examinam-se os principais instrumentos internacionais voltados à repressão e prevenção da lavagem de capitais, tais como as Convenções de Estrasburgo, Palermo, Mérida e a Convenção sobre o Financiamento do Terrorismo, com especial destaque ao papel do GAFI/FATF e das suas projeções regionais,

¹ A decisão foi tomada no Recurso Extraordinário (RE) 1537165, de relatoria do ministro Dias Toffoli, e atende a pedido da Procuradoria-Geral da República (PGR). A suspensão está prevista no artigo 1.035, parágrafo 5º, do Código de Processo Civil (CPC) e vale até que o Supremo decida de forma definitiva sobre o tema, que teve repercussão geral reconhecida (Tema 1.404). Ao acolher o pleito da PGR, o ministro destacou o “relevante impacto social” da questão e a necessidade de se firmar um entendimento aplicável “sob condições claras e definidas”. O ministro também citou o argumento da PGR de que a tese anteriormente fixada pelo STF sobre dados do Coaf vem sendo aplicada de forma restritiva pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). Em 2019, o Supremo validou o compartilhamento de relatórios financeiros do Coaf – emitidos espontaneamente ou por solicitação de órgãos de persecução penal – sem necessidade de autorização judicial, desde que preservado o sigilo das informações (Tema 990 da repercussão geral) (STF, 2025).

como o GAFILAT. Na sequência, aborda-se a incorporação brasileira aos compromissos internacionais e a evolução legislativa interna, com a tipificação do crime, ampliação dos crimes antecedentes e a construção de mecanismos de prevenção e controle administrativo.

Já o segundo capítulo tratará especificamente da criação, estrutura e funcionamento do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), unidade de inteligência financeira brasileira e ator central no sistema de prevenção à lavagem de dinheiro. Serão abordadas suas competências, a pluralidade institucional de sua composição e sua função normativa e fiscalizadora. Em seguida, detalham-se os órgãos reguladores que atuam em conjunto com o COAF, como BACEN, CVM e SUSEP, além dos deveres impostos aos “sujeitos obrigados” à comunicação de operações suspeitas. Destaca-se ainda a natureza, composição e importância dos Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs), especialmente no que tange ao debate sobre a exigência de reserva de jurisdição (Tema 990 do STF), bem como sua função como elemento de prevenção e de subsídio às investigações penais.

Finalmente, o terceiro capítulo será dedicado ao problema central da dissertação: a compatibilização entre o direito de acesso dos coinvestigados à íntegra dos dados financeiros comunicados ao COAF e a tutela da intimidade e do sigilo individual. Serão analisadas as bases constitucionais do sigilo financeiro, o fluxo de transferência das informações aos órgãos de persecução penal, a importância da preservação da cadeia de custódia dos dados e os limites do acesso aos relatórios por múltiplos investigados. A partir disso, discute-se a possibilidade de restrição parcial do conteúdo do RIF, com vistas a proteger a intimidade de terceiros não relacionados, sem comprometer o contraditório e a ampla defesa, propondo-se, ao final, critérios para garantir uma publicidade responsável no âmbito das investigações criminais.

A dissertação, assim, pretende oferecer uma resposta jurídica equilibrada a um dos dilemas centrais do processo penal contemporâneo: como proteger a intimidade dos indivíduos em um sistema que exige transparência e acesso às provas, especialmente quando os dados envolvidos são sensíveis, como os financeiros?

A pesquisa é de natureza qualitativa, com abordagem normativo-dogmática, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e revisão jurisprudencial (Bittar, 2023; Feferbaum, 2022), direcionada a examinar a legalidade e os limites da modulação da publicidade de dados financeiros constantes de Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) quando existirem coinvestigados em procedimentos por lavagem de dinheiro. No plano jurisprudencial, a análise é organizada por categorias operacionais coerentes com o próprio desenho do estudo. No plano dogmático, o estudo adota como eixo teórico a distinção entre

segredo externo e circulação interna: mesmo sob segredo de justiça, pode haver circulação indevida de dados sensíveis entre sujeitos processuais, com risco de “devassa horizontal” de terceiros não imputados. Por isso, a discussão desloca-se do binômio “acesso total *versus* negativa total” para um juízo de proporcionalidade aplicado à forma, à extensão e às condições de acesso dentro do procedimento.

Como critério de controle da modulação, utiliza-se a ideia de que limites ao contraditório na fase investigativa podem ser legítimos desde que concretos, motivados, temporários e controláveis. Além do limite clássico das diligências em andamento, considera-se o limite adicional próprio das investigações financeiras: a minimização de dados de terceiros sem pertinência defensiva para quem requer o acesso. A pesquisa também incorpora, como parâmetro de contextualização jurídica, a moldura jurisprudencial sobre compartilhamento e requisição de RIFs para fins criminais, destacando que o debate sobre acesso defensivo não pode ser tratado como “vista integral automática”, nem como negativa genérica, pois depende de formalidade procedimental, finalidade, controle e mitigação de desvios. Essa moldura orienta a presente dissertação a formular um modelo de resposta institucional baseado em acesso ao núcleo pertinente, resguardo de diligências em curso e proteção de terceiros por técnicas processuais como segregação documental, tarjamento/expurgo motivado e, quando indispensável, acesso controlado mediante decisão judicial específica.

Por fim, a etapa propositiva do Capítulo 3 adota como resultado metodológico esperado a construção de critérios jurídicos de “publicidade responsável” dos dados do COAF: um regime de acesso seletivo e fundamentado aos dados sensíveis individualizados, apenas quando indispensáveis ao exercício do contraditório e da ampla defesa, compatibilizando direito de acesso e tutela da intimidade/sigilo de dados na persecução penal.

CAPÍTULO 1 - A EVOLUÇÃO DO TRATAMENTO JURÍDICO DA LAVAGEM DE DINHEIRO

Este capítulo apresenta o pano de fundo teórico e normativo indispensável para compreender por que a lavagem de dinheiro se consolidou como um dos fenômenos mais sensíveis do processo penal contemporâneo e por que sua investigação exige instrumentos informacionais de alta complexidade. Parte-se da premissa de que a lavagem não é apenas um delito acessório, mas uma dinâmica de ocultação e dissimulação que se adapta continuamente às inovações do mercado, à circulação global de capitais e às formas contemporâneas de intermediação financeira.

Assim, o capítulo delimita o fenômeno, evidencia suas características estruturais e demonstra como a resposta estatal precisa articular prevenção e repressão, com mecanismos de inteligência e rastreamento financeiro, sem perder de vista os limites constitucionais da persecução penal. Ao final, fica estabelecida a base conceitual que sustentará, nos capítulos seguintes, a análise do papel do COAF, do RIF e, sobretudo, do dilema entre acesso defensivo, sigilo e proteção de dados sensíveis em investigações que envolvem múltiplos sujeitos e relações financeiras encadeadas.

1.1 O SURGIMENTO DA LAVAGEM DE DINHEIRO E SUA IDENTIFICAÇÃO COMO PREOCUPAÇÃO GLOBAL

No campo acadêmico, a lavagem de dinheiro² é compreendida como o esforço de ocultar a origem dos proventos do crime, cuja centralidade decorre do vínculo entre mercados ilícitos, profissionalização de intermediários e vulnerabilidades do sistema financeiro global (Bociga, Lord e Bellotti, 2025; Hock *et al.*, 2023). Em termos de circulação do próprio termo, parte da literatura registra como uma das primeiras ocorrências documentadas em âmbito judicial o caso *United States v. \$4,255,625.39 (United States, 1982)*, relacionado à ocultação de ativos

² O termo consolidou-se na língua inglesa através da expressão *money laundering*, posteriormente disseminado para diversas jurisdições, adaptado às respectivas línguas nacionais. Assim, por exemplo, na Espanha utilizam-se as expressões *blanqueo de capitales* e *lavado de dinero*; na Alemanha, os termos correspondentes são *Geldwaschen* ou *Geldwäscherei*; na França, emprega-se a expressão *blanchiment d'argent*; e, na Itália, utiliza-se *riciclaggio di denaro sporco* (Aras e Luz, 2023).

vinculados ao tráfico de drogas, o que ajuda a ilustrar o contexto histórico-político em que a expressão passa a ganhar visibilidade (Stessens, 2000).

Todavia, sua consolidação como preocupação global ocorre, sobretudo, no fim do século XX, quando a comunidade internacional passa a tratar não apenas o crime “fim” (tráfico, corrupção, organizações criminosas), mas também a etapa posterior de ocultação, dissimulação e reinserção de ativos ilícitos na economia formal. Nesse itinerário, a Convenção de Viena (1988) constitui marco relevante ao exigir a criminalização de condutas como a conversão ou transferência de bens provenientes de delitos, com a finalidade de ocultar ou dissimular a origem ilícita, bem como a ocultação/dissimulação da natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou titularidade desses bens (Chan, Logan e Moses, 2022).

Em seguida, a criação do FATF/GAFI (1989), por iniciativa do G7, institucionaliza um regime de padrões internacionais que acelera a difusão de leis nacionais e mecanismos de prevenção e cooperação (recomendações, avaliações mútuas e pressão por conformidade). Já a Convenção de Palermo (2000), voltada ao crime organizado transnacional, amplia o enfoque para “produto do crime” em sentido mais abrangente e sistematiza o núcleo do tipo penal em três blocos (converter/transferir; ocultar/dissimular; adquirir/possuir/usar), reforçando o caráter transnacional do fenômeno e a necessidade de harmonização normativa (Bociga, Lord e Bellotti, 2024).

A governança formal do combate à lavagem de dinheiro teve impulso inicial com a “Guerra às Drogas” (“*War on Drugs*”) conduzida pelos Estados Unidos na década de 1980, o que contribuiu para a criação do *Financial Action Task Force* (FATF/GAFI) em 1989. Esse organismo intergovernamental promove políticas globais de enfrentamento à lavagem de dinheiro, mas é alvo de críticas por priorizar a conformidade (“*compliance*”) em detrimento da efetividade, havendo evidências limitadas quanto ao seu sucesso em reduzir a lavagem de dinheiro e existindo custos tanto para o setor público quanto para o setor privado (Nazzari e Reuter, 2025). Apesar dessas críticas, o FATF consolidou uma “ordem jurídica transnacional” (*transnational legal order – TLO*), entendida como um arcabouço de normas, regras e instituições que atravessa múltiplos países, estruturado em dois pilares centrais: prevenção e criminalização (Bociga, Lord e Bellotti, 2024).

O pilar preventivo foi, em grande medida, delegado ao setor privado. Inicialmente concentrado em instituições financeiras, o alcance das obrigações do FATF expandiu-se para uma ampla variedade de atores, aos quais se exige escrutinar clientes e transações, manter registros e reportar atividades suspeitas às autoridades de persecução. Espera-se que esses

atores atuem como “sentinelas”, protegendo a economia legal contra o fluxo de finanças ilícitas (Bociga, Lord e Bellotti, 2025).

Esse processo de “responsabilização” (*responsibilisation*) representa uma mudança relevante: funções preventivas antes concentradas no Estado passam a ser deslocadas para atores privados. Atualmente, virtualmente qualquer atividade econômica que lide com fundos de clientes ou ativos de alto valor é instada a assumir deveres de prevenção à lavagem de dinheiro. Em contrapartida, o pilar da criminalização permanece majoritariamente nas mãos de agências estatais, que conservam o poder de investigar e processar penalmente as condutas de lavagem (Levi, 2022).

Nesse contexto, algumas narrativas doutrinárias recorrem a personagens e episódios históricos para ilustrar, em perspectiva sociológica, estratégias iniciais de dissimulação e deslocamento de proventos. É frequente, por exemplo, a menção a Meyer Lansky como figura associada a práticas de afastamento transnacional de ativos e a arranjos destinados a dificultar rastreamento e confisco, embora tais reconstruções não sejam uniformes e devam ser tratadas com cautela como recursos explicativos, e não como consenso historiográfico definitivo (Barros, 2012; Maia, 2007; Pinto, 2007).

Essa trajetória internacional repercute em diferentes ordenamentos, com definições que variam na técnica legislativa, mas convergem quanto ao objetivo de dar aparência lícita ao produto do crime mediante ocultação, dissimulação ou integração econômica. Nos Estados Unidos, o núcleo típico inclui a realização de transações financeiras com conhecimento da origem ilícita e com propósito de ocultar ou dissimular natureza, localização, fonte, propriedade ou controle dos proventos criminosos (U.S. Code, 1956).

No Reino Unido, a legislação remete a um conceito legal de “*money laundering*” ligado a um conjunto de condutas proibidas (especialmente as seções 327–329 do Proceeds of Crime Act 2002) (United Kingdom, 2008), com remissão expressa a esse enquadramento em atos posteriores (United Kingdom, 2018). Ademais, a fiscalização e o controle não se limitam a órgãos públicos, abrangendo um amplo conjunto de “entidades reguladas” obrigadas a adotar medidas preventivas, monitorar transações e comunicar suspeitas às autoridades, reforçando a lógica de prevenção ancorada em deveres privados e em fluxos informacionais de inteligência (Bociga, Lord e Bellotti, 2024).

Na União Europeia, a resposta penal também foi harmonizada por diretiva específica voltada à definição de infrações e sanções, buscando reduzir assimetrias entre Estados-membros e reforçar a persecução em cenário transfronteiriço (União Europeia, 2018). Ainda no plano comparado, embora as técnicas legislativas variem, as definições nacionais convergem

em torno de um núcleo comum: a lavagem de dinheiro consiste em atos destinados a ocultar/dissimular a origem ilícita de bens, direitos ou valores e permitir sua circulação com aparência de licitude (Aras e Luz, 2023).

No Brasil, a Lei nº 9.613/1998 (Brasil, 1998) define como crime “ocultar ou dissimular” a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal, consolidando a centralidade das condutas de ocultação e dissimulação como essência típica.

Na Argentina, o Código Penal (art. 303) tipifica um conjunto de comportamentos (converter, transferir, administrar, vender, gravar, adquirir, dissimular ou colocar em circulação) envolvendo bens provenientes de ilícito penal, com a consequência possível de que tais bens adquiram “aparência de origem lícita”, evidenciando a preocupação com o processo de integração econômica dos ativos (Argentina, 2000).

No Uruguai, a lei nº 19.574 (*Ley integral contra el lavado de activos*) criminaliza, entre outras modalidades, a “*conversión y transferencia*” de bens, produtos ou instrumentos provenientes de atividades delitivas precedentes, apresentando o núcleo típico ligado à transformação e movimentação patrimonial de origem ilícita (Uruguay, 2017).

No Paraguai, a Lei nº 1.015/1997 tipifica o delito quando o agente, com dolo ou culpa, oculta objeto proveniente de crime, dissimula sua origem ou frustra o conhecimento de sua procedência/ubicación, além de obter, adquirir, converter, transferir, guardar ou utilizar tais bens, explicitando a lógica de ocultação e de “manejo patrimonial” para fins de legitimação (Paraguay, 1997).

O surgimento e a consolidação do conceito, bem como a sua difusão normativa em diferentes ordenamentos, evidenciam que a lavagem de dinheiro não se reduz a um delito “acessório”, mas opera como mecanismo funcional de sustentação econômica das atividades criminosas, especialmente quando os proventos passam a circular para além das fronteiras estatais.

À medida que bens, direitos e valores de origem ilícita são convertidos, transferidos e integrados em múltiplas jurisdições, frequentemente explorando assimetrias regulatórias, sigilo financeiro e estruturas societárias complexas, a preocupação jurídico-institucional desloca-se do delito antecedente em si para o “resultado do crime”, isto é, para a preservação, a fruição e a circulação transnacional do produto ilícito. Por isso, o passo seguinte consiste em examinar como a transnacionalidade do resultado criminoso impulsionou a construção de respostas coordenadas, ampliando instrumentos de cooperação e mecanismos preventivos voltados à

identificação de fluxos financeiros ilícitos, tema que será desenvolvido no item 1.1.1 dedicado à preocupação com o resultado do crime e à transnacionalidade.

1.1.1 Preocupação com o resultado do crime: a transnacionalidade

O avanço das práticas de lavagem de dinheiro esteve diretamente associado à intensificação das interações globais, processo identificado pela literatura como globalização, que representa a ampliação das conexões sociais em escala mundial, de modo que eventos locais passam a ser significativamente impactados por dinâmicas distantes e vice-versa (Giddens, 1990).

Por outro lado, Shelton (2003) observa que a crescente complexidade do direito internacional se traduz no surgimento de múltiplas formas de compromissos regulatórios voltados a disciplinar condutas de atores estatais e não estatais diante de desafios transnacionais cada vez mais numerosos. Não se prevê, nesse contexto, um retorno à rígida separação entre o direito e a liberdade de ação; ao contrário, os diferentes agentes do cenário internacional vêm estabelecendo compromissos diversos, alguns de caráter vinculante, outros expressos por instrumentos não obrigatórios. Ainda que a ausência de força vinculante limite, no curto prazo, os mecanismos de aplicação, especialmente no plano não contencioso, isso não impede o surgimento de expectativas legítimas e amplamente compartilhadas de cumprimento espontâneos das normas.

A lavagem de dinheiro, enquanto prática ilícita, revela-se como um dos fenômenos típicos dessa globalização, na medida em que os fluxos financeiros transnacionais facilitam a ocultação e integração de recursos ilícitos no sistema formal (Stessens, 2000). Nesse cenário, a globalização foi explorada de forma estratégica por organizações criminosas transnacionais, que passaram a estruturar esquemas para escapar da aplicação das leis penais, valendo-se de escolhas calculadas de jurisdições que ofereciam, por sua legislação, vantagens ou menor rigor repressivo.

A Organização das Nações Unidas (ONU, 2010) em seu relatório já trazia a questão do território e das fronteiras ao afirmar que "Criminosos usam armas e violência, mas também dinheiro e subornos para comprar eleições, políticos e poder – até mesmo os militares" (p. 147, *Tradução nossa*). E, a cada ano que passa as categorias como território e fronteira seguem relevantes juridicamente, mas têm sua eficácia prática relativizada pela intensificação de fluxos transnacionais de capital, bens e informação, além do uso de tecnologias que permitem

coordenação e movimentação de recursos em múltiplas jurisdições (Teichmann e Wittmann, 2022).

Nesse cenário, organizações criminosas tendem a explorar assimetrias regulatórias e oportunidades de arbitragem entre países, reduzindo a efetividade de respostas penais estritamente domésticas e exigindo arranjos que considerem a circulação transfronteiriça como traço estrutural do fenômeno (Marković e Spaić, 2021). Consequentemente,

A lavagem de dinheiro e a corrupção nos grandes negócios continuam a afetar a economia global, representando de 2% a 5% do produto interno bruto global. Fundos ilícitos, produzidos por meio de grande corrupção, são lavados usando esquemas complexos de camadas que os cobrem de legitimidade ao ocultar suas origens. Lamentavelmente, estruturas fracas de combate à lavagem de dinheiro promovem instabilidade econômica, vantagens comerciais injustas e crimes organizados (Clarke, 2020, p. 163, *tradução nossa*).

Nota-se que a globalização favoreceu a expansão de ilícitos que atravessam fronteiras e desafiam os limites tradicionais do direito penal, ampliando a demanda por modelos coordenados de regulação e *enforcement*. No campo da lavagem de dinheiro, esse debate ressalta que o enfrentamento do problema tem exigido desenhos institucionais e normativos complexos, combinando padronização internacional com implementações nacionais heterogêneas, o que nem sempre se traduz em efetividade material de redução do fenômeno (Clarke, 2020; Gaviyau e Sibindi, 2023).

Além de tratados e convenções, pesquisas internacionais recentes destacam o protagonismo crescente de atores não estatais e instrumentos técnico-profissionais na sustentação cotidiana do regime antilavagem, com delegação de funções de triagem, reporte e controle ao setor privado. Ao mesmo tempo, discute-se criticamente que muitos mecanismos globais tendem a priorizar conformidade e sinais reputacionais, como listas e avaliações, sem evidência proporcional de impacto na contenção do crime financeiro, o que reforça a necessidade de contramedidas coordenadas, mas avaliáveis por critérios de eficácia e custo social (Case-Ruchala e Nance, 2024; Ngcetane-Vika, 2022; Tsingou, 2024).

O interesse internacional pelo tema ganhou força quando se consolidou a percepção de limites de estratégias centradas apenas na repressão direta aos mercados ilícitos, levando políticas públicas a incorporar o enfoque patrimonial e a lógica de sufocamento financeiro das cadeias criminosas. Debates recentes sobre políticas punitivas de drogas e seus efeitos indicam que abordagens predominantemente repressivas podem falhar em reduzir a atividade ilícita e ainda gerar externalidades negativas, favorecendo a busca por alternativas que atinjam os

ganhos econômicos do crime, inclusive por meio de inteligência financeira e recuperação de ativos (Kloppe-Santamaria, 2022).

A lavagem de dinheiro tornou-se, assim, prática criminosa de alto impacto, sujeitas a severas sanções em múltiplas jurisdições, em razão de seus efeitos deletérios sobre economias nacionais, sistemas financeiros e a ordem social. Embora as legislações apresentem variações, há objetivos comuns, como a prevenção, a detecção e a punição da prática, com medidas como reporte obrigatório de operações suspeitas, identificação e beneficiários finais, congelamento de ativos e promoção da cooperação internacional, como veremos mais adiante em outro tópico.

Os impactos negativos manifestam-se em diversos planos: econômico, ao comprometer a integridade do sistema financeiro e gerar distorções de mercado; criminal, ao fortalecer redes de crime organizado; e social, ao desviar recursos que poderiam atender demandas legítimas, como saúde, educação e desenvolvimento social.

O cenário atual de globalização demanda que o Estado mantenha uma economia estável, com um sistema financeiro e econômico bem estruturado, baseado em uma regulação eficiente e transparente (Bitencourt, 2016). Com isso, o Brasil se compromete a garantir a segurança dos investimentos feitos em seu território, sejam eles de origem nacional ou estrangeira, implementando mecanismos jurídicos que atendam às normas e exigências internacionais.

Em um cenário global marcado por uma crescente e irreversível interdependência entre os Estados e os mercados, a preocupação da comunidade internacional com os efeitos corrosivos da corrupção tornou-se cada vez mais evidente. A concentração de poder econômico, tanto no setor formal quanto entre atores que operam na zona cinzenta da legalidade, em estreita articulação com redes criminosas transnacionais, é potencializada pelo avanço das tecnologias de comunicação e pela fluidez das trocas comerciais, financeiras e informacionais em múltiplos níveis (Arzamendi, 2003).

A intensificação de fluxos financeiros e informacionais em escala global, combinada à maior complexidade das cadeias econômicas, tende a reduzir, na prática, a capacidade das fronteiras nacionais funcionarem como barreiras efetivas à circulação de recursos e à coordenação de redes ilícitas. Nesse cenário, práticas como corrupção, suborno e outras formas de distorção decisória tornam-se instrumentos para influenciar escolhas públicas e privadas, com efeitos negativos sobre transparência, concorrência leal e integridade institucional, além de custos sociais e econômicos relevantes (Corrado, Corrado e Marazzi, 2025).

Em paralelo, a ampliação do papel regulatório de organismos e arranjos internacionais, inclusive por meio de padrões e instrumentos não plenamente ancorados em tratados clássicos, impõe desafios adicionais de controle, responsabilização e legitimidade. A legitimidade

percebida de instituições transnacionais depende, em larga medida, de expectativas sociais de transparência, prestação de contas e justificabilidade das decisões, o que se torna particularmente sensível quando tais instituições influenciam diretamente mercados, sistemas financeiros e políticas públicas domésticas (Dellmuth *et al.*, 2022; Ecker-Ehrhardt, Verhaegen e Quack, 2025).

Nesse ambiente, observa-se um crescimento de estratégias normativas de natureza “soft law”, que operam como padrões de conduta e conformidade internacional, com grande impacto prático mesmo sem a mesma arquitetura jurídica de obrigações convencionais. Nesse sentido, a proliferação de instrumentos informais e a atuação de novas entidades produtoras de normas se tornaram uma marca da governança transnacional contemporânea, o que reconfigura o modo como Estados e setores regulados absorvem e implementam obrigações de prevenção e controle (Ní Aoláin, 2021).

No caso da lavagem de dinheiro, esse movimento se expressa no fortalecimento de padrões internacionais e na expansão de expectativas de conformidade, mas também em críticas quanto à distância entre conformidade técnica e efetividade material. A atuação do GAFI/FATF ressaltam que instrumentos de pressão reputacional e listas de jurisdições podem funcionar mais como mitos racionais de *enforcement* do que como mecanismos robustos de redução do fenômeno, apontando limites estruturais de sanção e de mensuração de resultados (Case-Ruchala e Nance, 2024).

Por isso, a resposta internacional passou a combinar, de modo complementar, tratados multilaterais, diretrizes de organismos especializados e mecanismos de cooperação operacional, com participação crescente de atores não estatais em funções de monitoramento, expertise e implementação. A inclusão de atores não estatais pode afetar a legitimidade social percebida de instituições de governança global, sobretudo quando o público espera contribuições em expertise, transparência e orientação ao interesse público, o que ajuda a explicar por que modelos cooperativos e coordenados continuam sendo defendidos para enfrentar crimes econômicos complexos (Ecker-Ehrhardt, Verhaegen e Quack, 2025).

1.1.2 A convenção de Viena de 1988 como marco inicial no combate à lavagem de capitais no âmbito mundial

A preocupação internacional com o fenômeno da lavagem de dinheiro teve como marco inicial a atuação da Organização das Nações Unidas, especialmente por meio da Convenção

contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, celebrada em Viena-Áustria no ano de 1988.

De acordo com Mitsilegas (2003) e Caparros (2003), já no início da década de 1980, ao se debruçarem sobre a criminalidade organizada, destacava-se a necessidade de mecanismos céleres de extradição, aliados a medidas administrativas voltadas à apreensão e restituição de valores vinculados a atividades ilícitas, como forma de mitigar tanto a impunidade quanto a rentabilidade decorrente do crime. À época, apontava-se que não havia alternativa eficaz senão a adoção de instrumentos de cooperação internacional e confisco de bens, com o objetivo de desarticular as estruturas econômicas das organizações criminosas — antecipando, assim, o debate que mais tarde ganharia relevo no enfrentamento à lavagem de dinheiro no Brasil.

A preocupação da ONU com o tema da lavagem de dinheiro remonta ao início da década de 1980, tendo como um de seus primeiros marcos formais a Resolução nº 35/195 (United Nations, 1980), na qual já se advertia para a gravidade do problema. O ponto de inflexão na atuação da ONU nesse campo ocorreu com a aprovação das Resoluções nº 39/141 (United Nations, 1984a), 39/142 (United Nations, 1984b) e 39/143 (United Nations, 1984c), todas adotadas pela Assembleia Geral em 14 de outubro de 1984, as quais inauguraram uma nova fase da política internacional de combate às drogas, incorporando de forma mais estruturada a preocupação com os mecanismos financeiros associados ao tráfico e à lavagem de ativos ilícitos (Caparrós, 2003).

As iniciativas multilaterais que se intensificaram no final dos anos 1980 miravam enfraquecer a base econômica do tráfico ilícito de drogas, deslocando o foco da repressão do ato de tráfico para a neutralização dos ganhos e da capacidade de reinvestimento dos grupos criminosos. Esse movimento se materializou na Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, celebrada em 20 de dezembro de 1988, que se tornou um divisor de águas ao vincular a política criminal internacional à ideia de descapitalização do crime como estratégia de desarticulação de mercados ilícitos (Walmsley e Ferrario, 2022).

No Brasil, a Convenção foi incorporada ao direito interno pelo Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991, o que significa que suas obrigações passam a compor o quadro normativo doméstico e a orientar tanto a tipificação quanto a cooperação internacional.

1 - Cada uma das Partes adotará as medidas necessárias para caracterizar como delitos penais em seu direito interno, quando cometidos internacionalmente:

(...)

b) i) a conversão ou a transferência de bens, com conhecimento de que tais bens são procedentes de algum ou alguns dos delitos estabelecidos no inciso a) deste parágrafo, ou da prática do delito ou delitos em questão, com o objetivo de ocultar ou encobrir a origem ilícita dos bens, ou de ajudar a qualquer pessoa que participe na prática do delito ou delitos em questão, para fugir das conseqüências jurídicas de seus atos;
ii) a ocultação ou o encobrimento, da natureza, origem, localização, destino, movimentação ou propriedade verdadeira dos bens, sabendo que procedem de algum ou alguns dos delitos mencionados no inciso a) deste parágrafo ou de participação no delito ou delitos em questão;

A incorporação não funciona apenas como referência simbólica: ela integra a engrenagem de conformidade normativa que, ao longo do tempo, pressionou Estados a adaptarem leis e instituições a padrões internacionais, com efeitos relevantes sobre desenho institucional e prioridades de política criminal (Walmsley e Ferrario, 2022).

O artigo 3º da Convenção é importante porque detalha, com precisão, o núcleo do que se convencionou chamar de lavagem de dinheiro no plano internacional: conversão ou transferência de bens com conhecimento da origem ilícita para ocultar ou encobrir a procedência, além da ocultação ou do encobrimento da natureza, origem, localização, destino, movimentação ou titularidade real desses bens (Mesquita, 2021).

A força desse dispositivo está em tornar juridicamente exigível a criação de um tipo penal voltado à etapa posterior ao crime antecedente, tratando a ocultação e a dissimulação como condutas autônomas e não como simples exaurimento do delito principal, o que ajuda a explicar por que Viena é usualmente tratada como marco fundador do paradigma econômico do enfrentamento às drogas (Walmsley e Ferrario, 2022).

O preâmbulo da Convenção deixa explícito o diagnóstico político-criminal: o tráfico gera rendimentos tão altos que permitem infiltração, corrupção e captura de instituições públicas e circuitos econômicos formais, o que torna racional atacar o lucro como “combustível” do mercado ilícito. Essa mesma lógica aparece, décadas depois, no modo como organismos de governança avaliam sistemas nacionais: o problema não é apenas punir, mas reduzir a capacidade de o crime conservar, movimentar e reinserir ativos sem atrair detecção, o que explica a centralidade de instrumentos de inteligência financeira e de mecanismos de confisco e recuperação de ativos (OECD, 2023).

Do ponto de vista histórico, Viena costuma ser descrita como matriz do que parte da doutrina denomina “primeira geração” de leis antilavagem, por restringir o crime antecedente ao tráfico ilícito de entorpecentes e, ao mesmo tempo, exigir a criminalização da etapa de “limpeza” do dinheiro (Fernandes e Nojiri, 2025). A expansão posterior do rol de crimes

anteriores, em diferentes países, decorre menos de uma ruptura e mais de uma continuidade: preserva-se o núcleo de ocultar ou dissimular, mas amplia-se o espectro de atividades geradoras de proveitos ilícitos, o que conversa diretamente com a evolução brasileira até o modelo mais abrangente atual (OECD, 2023).

Em paralelo à via penal, houve também um eixo prudencial e preventivo, impulsionado por organismos de supervisão financeira, que reforçou a ideia de que bancos e setores regulados não poderiam ser canais neutros para circulação de valores ilícitos. A declaração do Comitê de Basileia de 1988, embora não seja tratado, consolidou princípios de identificação de clientes, recusa de transações suspeitas e cooperação com autoridades, ajudando a firmar o “pilar preventivo” que mais tarde seria ampliado por padrões internacionais e por avaliações de efetividade, como as que hoje aparecem em relatórios de avaliação mútua.

Para Cordero (2001) a Convenção de Viena é o mais relevante instrumento internacional com força vinculante no enfrentamento à lavagem de dinheiro, servindo de fundamento para a formulação de diversos tratados e diretrizes subsequentes. Nesse mesmo sentido, Caparrós (2003) a identifica como o antecedente inaugural de uma série de iniciativas internacionais que, a partir dela, passaram a consolidar o regime jurídico de repressão à lavagem de capitais no plano global.

Shams (2004) é enfático ao afirmar que a Convenção de Viena constituiu o marco mais significativo na trajetória de internacionalização da criminalização da lavagem de dinheiro, representando um ponto de inflexão na expansão global do conceito. Sua principal contribuição, segundo o autor, reside na imposição de uma obrigação jurídica internacional aos Estados Partes para que incorporem, em seus ordenamentos internos, a tipificação penal da lavagem de capitais como mecanismo de enfrentamento ao fenômeno.

Gilmore (1999) ressalta que a Convenção de Viena teve papel decisivo ao romper com a tradicional fragmentação dos mecanismos legais nacionais, característica frequentemente explorada por agentes envolvidos na lavagem de dinheiro. Ao promover maior uniformidade normativa entre os Estados, o tratado contribuiu para reduzir as brechas jurídicas que facilitavam a circulação transnacional de capitais ilícitos.

Dessa forma, a Convenção de Viena consolidou-se como um marco fundamental na constituição do regime jurídico internacional de combate à lavagem de dinheiro, ao estabelecer, pela primeira vez, uma obrigação jurídica vinculante para que os Estados tipificassem penalmente essa conduta. Embora sua abrangência inicial tenha sido limitada — restrita aos valores provenientes do tráfico ilícito de entorpecentes —, representou um avanço na cooperação internacional. Tal avanço foi posteriormente ampliado com a adoção da Convenção

de Estrasburgo, em 1990, no âmbito do Conselho da Europa, a qual contribuiu para o alargamento do escopo normativo e institucional do enfrentamento à lavagem de capitais.

1.2 INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS VOLTADOS À PREVENÇÃO DA LAVAGEM DE DINHEIRO

Neste item 1.2 serão examinados os principais instrumentos internacionais que estruturaram o modelo contemporâneo de prevenção à lavagem de dinheiro, com atenção a duas dimensões que caminham juntas: a criminalização e, sobretudo, a criação de mecanismos de cooperação, rastreamento patrimonial e recuperação de ativos, além de deveres preventivos impostos a Estados e a setores regulados. A proposta é mostrar como o enfrentamento do fenômeno passa a depender de um arranjo normativo multinível, que combina tratados multilaterais, compromissos regionais e padrões operacionais de implementação, influenciando a forma como os ordenamentos internos organizam confisco, assistência jurídica mútua, identificação de clientes, manutenção de registros e comunicação de operações suspeitas. Dentro dessa lógica, o subitem 1.2.1 inicia a análise pela Convenção de Estrasburgo, destacando seu papel na consolidação de instrumentos de busca, apreensão e confisco do produto do crime e na ampliação do combate patrimonial para além do recorte exclusivo do tráfico de drogas, preparando o terreno para os desdobramentos posteriores do regime internacional.

1.2.1 A Convenção de Estrasburgo

A Convenção de Estrasburgo (1990) costuma ser lida como um ponto de virada na arquitetura europeia de cooperação em matéria patrimonial, porque desloca o foco do “crime em si” para o produto do crime e para a capacidade estatal de rastrear, constranger, apreender e confiscar bens, criando um vocabulário comum de assistência jurídica mútua e de execução patrimonial transfronteiriça. Essa racionalidade, centrada na eficácia patrimonial do sistema penal, segue contemporaneamente debatida à luz de modelos de investigação financeira e de medidas de constrição que exigem padronização procedimental e resposta rápida em cenários multilocalizados (Montgomery *et al.*, 2025).

Embora seja um instrumento do Conselho da Europa e tenha nascido no contexto europeu, o ponto relevante não é “regionalismo”, mas a técnica: a Convenção funciona como

matriz de práticas que depois aparecem, com variações, em regimes globais de recuperação de ativos e em reformas domésticas que ampliam o confisco e estruturam fases de rastreamento, gestão e destinação de bens. O debate atual sobre confisco alargado e confisco sem condenação (*non-conviction based confiscation*) mostra como, décadas depois, a agenda de “tirar o lucro do crime” continua se expandindo, mas sob tensão permanente com garantias processuais e standards probatórios (Wycichowski-Kuchta, 2023).

Na literatura recente sobre a política europeia de recuperação e confisco, aparece com frequência a crítica de que, sem arranjos estáveis de cooperação e administração de ativos, o sistema até prende e condena, mas falha em recuperar de modo consistente os proveitos e em reintegrá-los por vias legítimas, o que enfraquece o efeito dissuasório e a legitimidade institucional do combate (Neagoe, 2024).

Mesmo quando o texto da Convenção de Estrasburgo não é o “centro” da análise contemporânea, ele permanece como referência estrutural para a discussão de metodologia de constrição patrimonial: a prática de sequestro, apreensão e confisco exige protocolos operacionais e judiciais capazes de reagir ao dinamismo da ocultação, especialmente em crimes econômicos e organizados, onde o patrimônio se movimenta com velocidade e fragmentação (Kordík e Vojtuš, 2021).

1.2.2 A Convenção Internacional para Supressão do Financiamento ao Terrorismo (1999)

A aproximação entre o combate à lavagem de dinheiro e o enfrentamento do financiamento do terrorismo se intensifica quando a agenda internacional passa a tratar fluxos financeiros não apenas como “resultado do crime” (lavagem típica), mas também como condição de possibilidade de projetos violentos, redes logísticas e manutenção de estruturas clandestinas. A Convenção de 1999 se insere justamente nesse deslocamento, ao consolidar o financiamento como objeto próprio de repressão, conectando criminalização, cooperação e mecanismos de bloqueio de recursos, com impacto direto sobre regimes nacionais de AML/CFT (Neagoe, 2024).

O ponto que vale enfatizar é o ganho institucional: a partir desse marco, a inteligência financeira passa a ser pensada como mecanismo de prevenção de riscos e não apenas como prova de crime passado, o que reforça uma governança baseada em produção, circulação e uso de informação financeira entre setores público e privado. Essa dimensão “informacional” do sistema é importante para explicar por que medidas de monitoramento, reporte e sanções

financeiras se tornam, ao mesmo tempo, ferramentas de política criminal e objetos de disputa quanto a controles, devido processo e *accountability* (Ecker-Ehrhardt, Verhaegen e Quack, 2025).

Além disso, as sanções direcionadas e o congelamento de ativos, desenvolvidos e sofisticados no ecossistema de combate ao terrorismo, acabam irradiando padrões e dilemas para outras áreas, como lavagem e corrupção: como garantir efetividade rápida sem comprometer garantias, como organizar governança de listas, como estruturar revisão e contestação, e como alinhar cooperação internacional com padrões mínimos de integridade procedimental. A literatura jurídico-internacional recente discute justamente esse equilíbrio como elemento definidor de legitimidade do regime, sobretudo quando a resposta financeira afeta terceiros, empresas e estruturas econômicas formalizadas (Khoury, 2023).

1.2.3 A Convenção de Palermo

Outro importante instrumento internacional no tratamento da lavagem de dinheiro é a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, denominada “Convenção de Palermo”, aprovada em 15.11.2000, e incorporada no direito pátrio pelo Decreto nº 5.015, de 15 de março de 2004.

A Convenção de Palermo tem como marco antecedente a Conferência Ministerial Mundial sobre o Crime Organizado Transnacional, realizada em 1994, ocasião em que a comunidade internacional reconheceu a expansão significativa do fenômeno em escala global.

Sua origem em 1998, na ocasião em que a Assembleia Geral das Nações Unidas já havia aprovado um Plano de Ação Global e instituído um comitê intergovernamental *ad hoc*, com a finalidade de desenvolver medidas coordenadas de enfrentamento ao crime organizado (Gómez-Trelles, 2007).

Por outro lado, Correa (2013), ao contextualizar a gênese da Convenção de Palermo, identifica como antecedentes relevantes uma série de iniciativas institucionais e diplomáticas promovidas no âmbito das Nações Unidas em momento anterior. Dentre elas, destaca o autor o lançamento, em 1991, do Programa das Nações Unidas para a Prevenção Criminal e Justiça Penal, seguido da criação da Comissão de Prevenção do Crime e Justiça Criminal (CPCJC); em 1994, a realização da Conferência Mundial Ministerial sobre o Crime Organizado Transnacional, com a formulação do Plano de Ação Global; em 1995, durante o Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Justiça Criminal, quando foi promovido debate

aprofundado acerca da crescente ameaça representada pela criminalidade transnacional, questionando-se, inclusive, a visão tradicional segundo a qual a criminalidade e a ordem pública seriam matérias restritas à jurisdição doméstica; e, ainda nesse percurso, a Cúpula do G-7 ampliada com a Rússia, realizada em 1996, da qual resultaram 40 recomendações voltadas ao enfrentamento da criminalidade organizada de dimensão transnacional, finalizando-se com a Resolução da Assembleia Geral da ONU de 1998 que instituiu o comitê *ad hoc* responsável pela elaboração da convenção internacional sobre o crime organizado, que culminaria, posteriormente, na Convenção de Palermo.

Impulsionada pelos efeitos da globalização, que contribuíram diretamente para a expansão e a transnacionalização da criminalidade, como mencionado por Hirsh (2006), Incott (2019) e Ambos (2006), a Organização das Nações Unidas consolidou sua atuação no enfrentamento ao problema por meio da adoção do instrumento multilateral conhecido como Convenção de Palermo, que firmou-se como um marco jurídico internacional no enfrentamento à criminalidade organizada transnacional, ao abordar de forma abrangente temas essenciais para a repressão e prevenção desse fenômeno.

Entre os principais aspectos tratados, destacam-se a promoção da cooperação entre os Estados e o intercâmbio de informações entre autoridades competentes; a adoção de mecanismos voltados à regulamentação, detecção e repressão de atividades ilícitas; o monitoramento de fluxos financeiros suspeitos; a implementação de medidas específicas de combate à lavagem de dinheiro; e o fortalecimento da colaboração internacional. O tratado também estabeleceu diretrizes para que as instituições financeiras adotem regimes internos de controle e supervisão, incluindo procedimentos de identificação de clientes, manutenção de registros e comunicação de operações suspeitas aos órgãos competentes.

Caparrós (2003) reconhece a Convenção de Palermo como um desdobramento natural da Convenção de Viena, representando a continuidade e o aprofundamento das ações internacionais voltadas ao enfrentamento da lavagem de dinheiro, uma vez que trata em seus artigos 6º e 7º, respectivamente, da criminalização da lavagem de ativos provenientes de infrações penais e da adoção de medidas voltadas à prevenção e repressão dessa prática. Segundo o autor, um dos principais avanços do novo tratado foi a ampliação do escopo material da incriminação, ao incorporar outras modalidades de criminalidade organizada para além do narcotráfico, refletindo a necessidade de atualização normativa diante da crescente complexidade e diversidade das estruturas criminosas transnacionais.

De fato, a lavagem de dinheiro passou a ser compreendida como uma prática transversal às diversas formas de criminalidade organizada, uma vez que tais organizações,

independentemente de sua natureza específica, necessitam ocultar a origem ilícita dos recursos obtidos para viabilizar tanto o desfrute dos lucros quanto a realimentação de suas atividades criminosas por meio do reinvestimento desses valores no próprio sistema delitivo (Aras e Luz, 2023).

Neste sentido, ao criminalizar a lavagem do produto do crime, o artigo 6º, estabelece que cada Estado parte deverá adotar medidas legislativas para a caracterização de aludida infração penal:

Artigo 6 - Criminalização da lavagem do produto do crime.

1. Cada Estado Parte adotará, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, as medidas legislativas ou outras que sejam necessárias para caracterizar como infração penal, quando praticada intencionalmente:

- a) i) A conversão ou transferência de bens, quando quem o faz tem conhecimento de que esses bens são produto do crime, com o propósito de ocultar ou dissimular a origem ilícita dos bens ou ajudar qualquer pessoa envolvida na prática da infração principal a furtar-se às conseqüências jurídicas dos seus atos;
- ii) A ocultação ou dissimulação da verdadeira natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens ou direitos a eles relativos, sabendo o seu autor que os ditos bens são produto do crime;
- b) e, sob reserva dos conceitos fundamentais do seu ordenamento jurídico:
 - i) A aquisição, posse ou utilização de bens, sabendo aquele que os adquire, possui ou utiliza, no momento da recepção, que são produto do crime;
 - ii) A participação na prática de uma das infrações enunciadas no presente Artigo, assim como qualquer forma de associação, acordo, tentativa ou cumplicidade, pela prestação de assistência, ajuda ou aconselhamento no sentido da sua prática.

O tratado internacional superou os limites da Convenção de Viena ao incorporar, expressamente, diretrizes voltadas à prevenção da lavagem de dinheiro, com especial ênfase na regulação das atividades bancárias e de outros setores vulneráveis à utilização indevida por organizações criminosas. Nesse sentido, a Convenção de Palermo consolidou, em seu texto, diversas medidas preconizadas pelas Recomendações do GAFI, tais como a exigência de procedimentos eficazes de identificação dos clientes, a manutenção de registros de operações, a comunicação obrigatória de transações suspeitas, bem como o incentivo à cooperação e ao intercâmbio de informações entre autoridades competentes, tanto no plano interno quanto internacional. O instrumento também previu a criação de unidades de inteligência financeira, responsáveis pela coleta, análise e disseminação de dados vinculados a atividades de lavagem de capitais, além de medidas específicas para monitoramento e controle de movimentações transfronteiriças de numerário e valores mobiliários.

Ainda que o texto da Convenção não mencione expressamente as Recomendações do GAFI, que trataremos a seguir, Botini e Borges (2021) destacam que sua redação revela clara inspiração nessas diretrizes, a ponto de se assemelhar a uma síntese normativa dos principais pontos abordados pelo documento. Publicadas originalmente em 1990, as Recomendações do

GAFI passaram a ser reconhecidas como referência internacional no enfrentamento à lavagem de dinheiro, influenciando significativamente a formulação de instrumentos multilaterais subsequentes.

1.2.4 A Convenção de Mérida

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, conhecida como Convenção de Mérida, adotada em 9 de dezembro de 2003 (Brasil, 2006), foi concebida com o propósito de enfrentar a corrupção como um dos principais elementos de sustentação financeira das organizações criminosas, especialmente no que se refere à sua capacidade de infiltração em estruturas estatais. Assim como outros tratados internacionais de combate à criminalidade transnacional, a Convenção de Mérida incorporou dispositivos específicos voltados à criminalização da lavagem de dinheiro, bem como à implementação de mecanismos de controle e prevenção dessa prática.

Para alguns pesquisadores, dentre eles Caparrós (2003); Chaikin e Sharman (2014), na contemporaneidade, os fenômenos da criminalidade organizada, da lavagem de dinheiro e da corrupção apresentam-se como dimensões interligadas de um mesmo problema, caracterizando-se por uma relação de interdependência e funcionalidade recíproca. Em particular, identifica-se uma conexão simbiótica entre corrupção e lavagem de capitais, sustentando-se a compreensão de que, embora historicamente tratadas como questões distintas, ambas demandam respostas articuladas e integradas. Nesse sentido, reconhece-se a existência de umnexo estrutural entre a prática de atos corruptos e os mecanismos de dissimulação e reintegração de recursos ilícitos, evidenciando a necessidade de estratégias convergentes para o seu enfrentamento. Para Gontijo (2015), as finalidades da Convenção de Mérida seriam promover e fortalecer as medidas necessárias à prevenção ao eficaz combate à corrupção, bem como criar mecanismos de cooperação internacional que assegurassem o sucesso nesse árduo desiderato.

Chaikin e Sharman (2014), apontam a existência de falhas significativas na forma como se percebe e se conduz a interrelação entre corrupção e lavagem de dinheiro. Segundo os autores, as Unidades de Inteligência Financeira (UIFs) muitas vezes não reconhecem a corrupção como parte de seu escopo de atuação, ao passo que os órgãos encarregados do combate à corrupção tendem a tratar a lavagem de dinheiro como um fenômeno à parte. Essa desconexão institucional compromete a eficácia das estratégias de enfrentamento, motivo pelo

qual defende, portanto, que tais estruturas operacionais sejam integradas e utilizadas de forma sinérgica, por meio de políticas públicas coordenadas que permitam enfrentar ambos os delitos de maneira mais eficiente e articulada.

A estreita relação entre corrupção e lavagem de dinheiro é expressamente reconhecida pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), que destaca no documento denominado *Anti Corruption Tool Kit* (United States, 2002), a existência de conexões significativas entre corrupção e lavagem de dinheiro, ressaltando que a possibilidade de transferir e ocultar recursos é elemento essencial para os agentes envolvidos em práticas corruptas — especialmente nos casos de corrupção sistêmica ou de grande escala. Destaca, ainda, a vulnerabilidade particular de agentes públicos e profissionais do setor financeiro privado à prática de suborno, coação ou outros mecanismos destinados a encobrir operações ilícitas. Diante desse cenário, o documento defende a adoção de estratégias coordenadas no enfrentamento de ambos os delitos, com a implementação de medidas que produzam efeitos simultâneos sobre essas práticas. Nesse contexto, estabelece-se como ponto fundamental o reconhecimento da corrupção como crime antecedente à lavagem de dinheiro, condição indispensável para o fortalecimento dos mecanismos repressivos e preventivos.

Embora o combate à lavagem de dinheiro não seja, por si só, suficiente para erradicar a corrupção, representa um instrumento de considerável eficácia, especialmente em casos de grande envergadura. Segundo os autores, os mecanismos de prevenção e repressão à lavagem de capitais podem desempenhar papel fundamental na identificação de fluxos financeiros ilícitos e na recuperação de ativos originados por práticas corruptas, contribuindo significativamente para a responsabilização dos envolvidos e para o desmonte das estruturas patrimoniais que sustentam tais delitos (Carr e Goldby, 2009).

O próprio preâmbulo da Convenção de Mérida já evidencia a preocupação dos Estados membros com os vínculos entre a corrupção e outras formas de delinquência, em particular com a corrupção econômica e o crime organizado, incluindo-se, ainda, a lavagem de dinheiro. Tratada no artigo 23, ali são instituídas as obrigações aos signatários, de adoção de medidas legislativas para qualificar o delito:

- i) A conversão ou a transferência de bens, sabendo-se que esses bens são produtos de delito, com o propósito de ocultar ou dissimular a origem ilícita dos bens e ajudar a qualquer pessoa envolvida na prática do delito com o objetivo de afastar as conseqüências jurídicas de seus atos; ii) A ocultação ou dissimulação da verdadeira natureza, origem, situação, disposição, movimentação ou da propriedade de bens ou do legítimo direito a estes, sabendo-se que tais bens são produtos de delito;
- Com sujeição aos conceitos básicos de seu ordenamento jurídico: i) A aquisição, posse ou utilização de bens, sabendo-se, no momento de sua recepção, de que se tratam de produto de delito; ii) A participação na prática de quaisquer dos delitos

qualificados de acordo com o presente Artigo, assim como a associação e a confabulação para cometê-los, a tentativa de cometê-los e a ajuda, incitação, facilitação e o assessoramento com vistas à sua prática.

Ainda no tocante à lavagem de dinheiro, o artigo 52 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção trata da prevenção e identificação de transferências de bens oriundos de infrações penais. O dispositivo estabelece um conjunto de medidas que os Estados Partes devem adotar com caráter preventivo, com ênfase na implementação de mecanismos voltados à detecção de operações financeiras suspeitas, à identificação de seus beneficiários finais e ao fortalecimento do controle sobre fluxos patrimoniais vinculados à prática de crimes

1.2.5 O GAFI/FATF e suas recomendações

A criação do Grupo de Ação Financeira (GAFI), conhecido internacionalmente como *Financial Action Task Force* (FATF), insere-se na transição pela qual o combate à criminalidade econômico-financeira deixa de ser tratado apenas como resposta penal doméstica e passa a depender de padrões internacionais capazes de orientar, de forma relativamente uniforme, sistemas nacionais de prevenção, supervisão e cooperação. Na prática, o GAFI nasce como foro intergovernamental voltado a definir standards, acompanhar sua implementação e induzir convergência regulatória, sobretudo pelo uso de avaliações entre pares e pela sinalização de risco reputacional em face de jurisdições deficitárias (Pursiainen, 2022).

O marco político de origem é a decisão, no âmbito do G7, de estruturar uma resposta coordenada para reduzir a utilização do sistema financeiro na ocultação e circulação de recursos ilícitos, com foco inicial na lavagem associada ao tráfico de drogas e, progressivamente, em outras formas de criminalidade com capacidade de gerar fluxos transfronteiriços de capitais. A partir dessa arquitetura, o GAFI consolida-se como formulador de recomendações que, embora não sejam formalmente vinculantes como tratado, operam como referência central para reformas legislativas e para a organização institucional do AML/CFT nos países, com efeitos concretos por meio de mecanismos de monitoramento e pressão por conformidade (Pursiainen, 2022).

O instrumento mais emblemático desse modelo é o conjunto das 40 Recomendações, que passa a funcionar como “espinha dorsal” do regime global de prevenção à lavagem de dinheiro, detalhando exigências típicas de uma política de integridade financeira: abordagem baseada em risco, deveres de diligência e identificação de clientes, registro e rastreabilidade,

comunicação de operações suspeitas, transparência de beneficiário final, além de arranjos de cooperação e assistência jurídica internacional. Ao longo do tempo, o conteúdo das recomendações se expande e se atualiza, incorporando, por exemplo, preocupações com corrupção e mecanismos de propriedade beneficiária como pontos críticos para reduzir opacidade e assimetrias de informação que sustentam esquemas de lavagem (Yeh, 2022).

O modo de implementação das recomendações não se limita à mudança legal. A experiência comparada mostra que o centro de gravidade do GAFI está no ciclo de avaliação, acompanhamento e resposta, no qual se examinam componentes de conformidade técnica e, cada vez mais, de efetividade prática, inclusive com planos de ação e revisões periódicas. A literatura recente tem mostrado que, mesmo sob procedimentos anunciados como universais, relatórios e avaliações podem apresentar padrões repetitivos de linguagem, além de assimetrias e impactos diferenciados, o que reabre o debate sobre consistência, comparabilidade e efeitos distributivos do modelo de avaliação no sistema internacional (Deshmukh, 2025).

Essa engrenagem se torna mais incisiva quando associada às listas públicas e aos regimes de monitoramento, que funcionam como sinais para mercados, bancos correspondentes, organismos de crédito e agentes de investimento. Nessa dimensão, a agenda do GAFI deixa de ser apenas técnica e passa a produzir efeitos econômicos mensuráveis, inclusive sobre assistência, custos financeiros e fluxos de capitais. Evidências empíricas recentes apontam correlações relevantes entre eventos de listagem e variáveis econômicas, sugerindo que o mecanismo de sinalização pode gerar custos macroeconômicos, sobretudo em países com maior dependência de financiamento externo e integração bancária internacional (Koker, Howell e Morris, 2023). Ainda acerca de sua natureza, esclarece o mesmo autor que o documento é

[...] abrangente, flexível e pragmática das Recomendações deriva diretamente do modo como foram elaboradas e revistas, o que garante sua eficácia e atualidade. Do processo de elaboração e revisão participam especialistas de diversas áreas e diferentes países, com suas próprias tradições jurídicas e características institucionais, o que resulta num texto enriquecido por contribuições multidisciplinares e multinacionais. Constitui parte fundamental do processo de elaboração e revisão a consulta a autoridades legislativas, judiciárias, reguladoras, supervisoras e aplicadoras da lei, bem como ao setor privado, objeto de parte das medidas e leis. Assim, reguladores e regulados são consultados e oferecem sugestões que adicionam elemento essencial de pragmatismo (Corrêa, 2013, p. 38).

Cumprir destacar que, embora originalmente elaboradas em 1990, as “40 Recomendações” do GAFI foram objeto de diversas revisões ao longo do tempo, com o objetivo de adaptá-las às transformações do cenário global e às novas formas de criminalidade financeira. Atualizações relevantes ocorreram em 1996, 2001, quando se incluíram diretrizes

específicas voltadas ao combate ao financiamento do terrorismo, em razão dos “atentados de 11 de setembro” nos Estados Unidos, 2003 e 2012. Esse contínuo processo de revisão revelou-se essencial para assegurar a efetividade do instrumento diante das constantes inovações tecnológicas, permitindo, por exemplo, o enfrentamento de práticas ilícitas que envolvem o uso de cartões pré-pagos, sistemas alternativos de pagamento e moedas virtuais, entre outros mecanismos emergentes utilizados para a lavagem de capitais.

A permanente atualização das recomendações do GAFI, fundamentada na análise das novas tipologias de lavagem de dinheiro identificadas em casos concretos, aliada ao processo contínuo de monitoramento dos países membros, assegura que o instrumento permaneça alinhado às demandas contemporâneas. Essa dinâmica permite que, à medida que surgem novas práticas criminosas e métodos de ocultação de recursos ilícitos, as recomendações sejam ajustadas para enfrentá-las de forma eficaz e, ao mesmo tempo, disseminadas entre os Estados, promovendo maior uniformidade e eficácia no combate global à lavagem de capitais.

Neste sentido, Correa (2013) afirma que um dos fatores determinantes para a ampla aceitação das Recomendações do GAFI reside em seu caráter eminentemente técnico e as discussões que orientam sua formulação e revisão envolvem representantes especializados das áreas de supervisão e regulação do sistema financeiro, bem como agentes responsáveis pela investigação e persecução de crimes financeiros. Essa base técnica confere legitimidade e solidez ao conteúdo das Recomendações, favorecendo sua credibilidade e facilitando a adoção célere de alterações e aperfeiçoamentos por parte dos países membros.

A versão original das “40 Recomendações” apresentava uma estrutura relativamente simples se comparada às versões revisadas posteriormente. Organizado em quatro eixos temáticos principais (A - Recomendações Gerais, B – Melhoria dos Sistemas Jurídicos Nacionais para o Combate à Lavagem de Dinheiro, C – Reforço do Papel do Sistema Financeiro e D – Fortalecimento da Cooperação Internacional), o documento dispunha ainda de subdivisões internas (B.1. Definição do crime de lavagem de dinheiro, B.2 Medidas cautelares e confisco, C.1 Âmbito das recomendações, C.2 Identificação dos clientes e manutenção do registro de operações, C.3 Diligência nas instituições financeiras, C.4. Medidas para lidar com o problema em países que não adotam medidas anti-lavagem ou as adotam de maneira insuficiente, C.5. Outras medidas para evitar a lavagem, C.6 Implementação e papel dos órgãos regulatórios e outras autoridades administrativas), D.1 Cooperação administrativa – troca de informações em geral e troca de informações relacionadas a operações suspeitas, e D.2 Cooperação entre autoridades judiciais) que tratavam de aspectos essenciais à prevenção e

repressão da lavagem de dinheiro, refletindo, à época, um esforço inicial de sistematização das medidas a serem adotadas pelos Estados.³

³ A. GENERAL FRAMEWORK OF THE RECOMMENDATIONS

1. Each country should, without further delay, take steps to fully implement the Vienna Convention, and proceed to ratify it.

2. Financial institution secrecy laws should be conceived so as not to inhibit implementation of the recommendations of this group.

3. An effective money laundering enforcement program should include increased multilateral cooperation and mutual legal assistance in money laundering investigations and prosecutions and extradition in money laundering cases, where possible.

B. IMPROVEMENT OF NATIONAL LEGAL SYSTEMS TO COMBAT MONEY LAUNDERING Definition of the Criminal Offense of Money Laundering

4. Each country should take such measures as may be necessary, including legislative ones, to enable it to criminalize drug money laundering as set forth in the Vienna Convention.

5. Each country should consider extending the offense of drug money laundering to any other crimes for which there is a link to narcotics; an alternative approach is to criminalize money laundering based on all serious offenses, and/or on all offenses that generate a significant amount of proceeds, or on certain serious offenses.

6. As provided in the Vienna Convention, the offense of money laundering should apply at least to knowing money laundering activity, including the concept that knowledge may be inferred from objective factual circumstances.

7. Where possible, corporations themselves - not only their employees - should be subject to criminal liability.

Provisional Measures and Confiscation

8. Countries should adopt measures similar to those set forth in the Vienna Convention, as may be necessary, including legislative ones, to enable their competent authorities to confiscate property laundered, proceeds from, instrumentalities used in or intended for use in the commission of any money laundering offense, or property of corresponding value.

Such measures should include the authority to :

1) identify, trace and evaluate property which is subject to confiscation;

2) carry out provisional measures, such as freezing and seizing, to prevent any dealing, transfer or disposal of such property; and

3) take any appropriate investigative measures.

In addition to confiscation and criminal sanctions, countries also should consider monetary and civil penalties, and/or proceedings including civil proceedings, to void contracts entered by parties, where parties knew or should have known that as a result of the contract, the State would be prejudiced in its ability to recover financial claims, e.g. through confiscation or collection of fines and penalties.

C. ENHANCEMENT OF THE ROLE OF THE FINANCIAL SYSTEM Scope of the Following Recommendations

9. Recommendations 12 to 29 of this paper should apply not only to banks, but also to non-bank financial institutions.

10. The appropriate national authorities should take steps to ensure that these Recommendations are implemented on as broad a front as is practically possible.

11. A working group should further examine the possibility of establishing a common minimal list of non-bank financial institutions and other professions dealing with cash subject to these Recommendations. Customer Identification and Record-keeping Rules

12. Financial institutions should not keep anonymous accounts or accounts in obviously fictitious names: they should be required (by law, by regulations, by agreements between supervisory authorities and financial institutions or by self-regulatory agreements among financial institutions) to identify, on the basis of an official or other reliable identifying document, and record the identity of their clients, either occasional or usual, when establishing business relations or conducting transactions (in particular opening of accounts or passbooks, entering into fiduciary transactions, renting of safe deposit boxes, performing large cash transactions).

13. Financial institutions should take reasonable measures to obtain information about the true identity of the persons on whose behalf an account is opened or a transaction conducted if there are any doubts as to whether these clients or customers are not acting on their own behalf, in particular, in the case of domiciliary companies (i.e. institutions, corporations, foundations, trusts, etc. that do not conduct any commercial or manufacturing business or any other form of commercial operation in the country where their registered office is located).

14. Financial institutions should maintain, for at least five years, all necessary records on transactions, both domestic or international, to enable them to comply swiftly with information requests from the competent authorities. Such records must be sufficient to permit reconstruction of individual transactions (including the amounts and types of currency involved if any) so as to provide, if necessary, evidence for prosecution of criminal

behaviour. Financial institutions should keep records on customer identification (e.g. copies or records of official identification documents like passports, identity cards, driving licenses or similar documents), account files and business correspondence for at least five years after the account is closed. These documents should be available to domestic competent authorities in the context of relevant criminal prosecutions and investigations. Increased Diligence of Financial Institutions

15. Financial institutions should pay special attention to all complex, unusual large transactions, and all unusual patterns of transactions, which have no apparent economic or visible lawful purpose. The background and purpose of such transactions should, as far as possible, be examined, the findings established in writing, and be available to help supervisors, auditors and law enforcement agencies.

16. If financial institutions suspect that funds stem from a criminal activity, they should be permitted or required to report promptly their suspicions to the competent authorities. Accordingly, there should be legal provisions to protect financial institutions and their employees from criminal or civil liability for breach of any restriction on disclosure of information imposed by contract or by any legislative, regulatory or administrative provision, if they report in good faith, in disclosing suspected criminal activity to the competent authorities, even if they did not know precisely what the underlying criminal activity was, and regardless of whether illegal activity actually occurred.

17. Financial institutions, their directors and employees, should not, or, where appropriate, should not be allowed to, warn their customers when information relating to them is being reported to the competent authorities.

18. In the case of a mandatory reporting system, or in the case of a voluntary reporting system where appropriate, financial institutions reporting their suspicions should comply with instructions from the competent authorities.

19. When a financial institution develops suspicions about the operations of a customer, and when no obligation of reporting these suspicious exists, makes no report to the competent authorities, it should deny assistance to this customer, sever relations with him and close his accounts.

20. Financial institutions should develop programs against money laundering. These programs should include, as a minimum :

(a) the development of internal policies, procedures and controls, including the designation of compliance officers at management level, and adequate screening procedures to ensure high standards when hiring employees;

(b) an ongoing employee training programme;

(c) an audit function to test the system. Measures to Cope with the Problem of Countries with No or Insufficient Anti-Money Laundering Measures

21. Financial institutions should give special attention to business relations and transactions with persons, including companies and financial institutions, from countries which do not or insufficiently apply these Recommendations. Whenever these transactions have no apparent economic or visible lawful purpose, their background and purpose should, as far as possible, be examined, the findings established in writing, and be available to help supervisors, auditors and law enforcement agencies.

22. Financial institutions should ensure that the principles mentioned above are also applied to branches and majority owned subsidiaries located abroad, especially in countries which do not or insufficiently apply these Recommendations, to the extent that local applicable laws and regulations permit. When local applicable laws and regulations prohibit this implementation, competent authorities in the country of the mother institution should be informed by the financial institutions that they cannot apply these Recommendations.

Other Measures to Avoid Currency Laundering

23. The feasibility of measures to detect or monitor cash at the border should be studied, subject to strict safeguards to ensure proper use of information and without impeding in any way the freedom of capital movements.

24. Countries should consider the feasibility and utility of a system where banks and other financial institutions and intermediaries would report all domestic and international currency transactions above a fixed amount, to a national central agency with a computerised data base, available to competent authorities for use in money laundering cases, subject to strict safeguards to ensure proper use of the information.

25. Countries should further encourage in general the development of modern and secure techniques of money management, including increased use of checks, payment cards, direct deposit of salary checks, and book entry recording of securities, as a means to encourage the replacement of cash transfers. Implementation, and Role of Regulatory and other Administrative Authorities

26. The competent authorities supervising banks or other financial institutions or intermediaries, or other competent authorities, should ensure that the supervised institutions have adequate programs to guard against money laundering. These authorities should cooperate and lend expertise spontaneously or on request with other domestic judicial or law enforcement authorities in money laundering investigations and prosecutions.

27. Competent authorities should be designated to ensure an effective implementation of all these Recommendations, through administrative supervision and regulation, in other professions dealing with cash as defined by each country.

Conforme já exposto, as sucessivas revisões das “40 Recomendações” do GAFI ao longo dos anos tiveram como principal finalidade garantir a constante atualização do

28. The competent authorities should establish guidelines which will assist financial institutions in detecting suspicious patterns of behaviour by their customers. It is understood that such guidelines must develop over time, and will never be exhaustive. It is further understood that such guidelines will primarily serve as an educational tool for financial institutions' personnel.

29. The competent authorities regulating or supervising financial institutions should take the necessary legal or regulatory measures to guard against control or acquisition of a significant participation in financial institutions by criminals or their confederates.

D. STRENGTHENING OF INTERNATIONAL COOPERATION Administrative Cooperation

(a) Exchange of general information

30. National administrations should consider recording, at least in the aggregate, international flows of cash in whatever currency, so that estimates can be made of cash flows and reflows from various sources abroad, when this is combined with central bank information. Such information should be made available to the IMF and BIS to facilitate international studies.

31. International competent authorities, perhaps Interpol and the Customs Cooperation Council, should be given responsibility for gathering and disseminating information to competent authorities about the latest developments in money laundering and money laundering techniques. Central banks and bank regulators could do the same on their network. National authorities in various spheres, in consultation with trade associations, could then disseminate this to financial institutions in individual countries.

(b) Exchange of information relating to suspicious transactions

32. Each country should make efforts to improve a spontaneous or "upon request" international information exchange relating to suspicious transactions, persons and corporations involved in those transactions between competent authorities. Strict safeguards should be established to ensure that this exchange of information is consistent with national and international provisions on privacy and data protection.

Cooperation Between Legal Authorities

(a) Basis and means for cooperation in confiscation, mutual assistance and extradition

33. Countries should try to ensure, on a bilateral or multilateral basis, that different knowledge standards in national definitions - i.e. different standards concerning the intentional element of the infraction - do not affect the ability or willingness of countries to provide each other with mutual legal assistance.

34. International cooperation should be supported by a network of bilateral and multilateral agreements and arrangements based on generally shared legal concepts with the aim of providing practical measures to affect the widest possible range of mutual assistance.

35. Countries should encourage international conventions such as the draft Convention of the Council of Europe on Confiscation of the Proceeds from Offenses.

(b) Focus of improved mutual assistance on money laundering issues

36. Co-operative investigations among appropriate competent authorities of countries should be encouraged.

37. There should be procedures for mutual assistance in criminal matters regarding the use of compulsory measures including the production of records by financial institutions and other persons, the search of persons and premises, seizure and obtaining of evidence for use in money laundering investigations and prosecutions and in related actions in foreign jurisdictions.

38. There should be authority to take expeditious action in response to requests by foreign countries to identify, freeze, seize and confiscate proceeds or other property of corresponding value to such proceeds, based on money laundering or the crimes underlying the laundering activity. There should also be arrangements for coordinating seizure and confiscation proceedings which may include the sharing of confiscated assets.

39. To avoid conflicts of jurisdiction, consideration should be given to devising and applying mechanisms for determining the best venue for prosecution of defendants in the interests of justice in cases that are subject to prosecution in more than one country. Similarly, there should be arrangements for coordinating seizure and confiscation proceedings which may include the sharing of confiscated assets.

40. Countries should have procedures in place to extradite, where possible, individuals charged with a money laundering offense or related offenses. With respect to its national legal system, each country should recognise money laundering as an extraditable offense. Subject to their legal frameworks, countries may consider simplifying extradition by allowing direct transmission of extradition requests between appropriate ministries, extraditing persons based only on warrants of arrests or judgments, extraditing their nationals, and/or introducing a simplified extradition of consenting persons who waive formal extradition proceedings. Disponível em <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%201990.pdf>, acesso em 24/07/2025.

instrumento, de modo a mantê-lo compatível com os desafios contemporâneos. Essas adaptações buscaram consolidar um arcabouço normativo dinâmico, capaz de responder com eficácia às transformações no cenário global da criminalidade financeira.

Sobre as revisões iniciadas em 1996, Gilmore (1999) relata que o processo de revisão das “40 Recomendações” teve início com a distribuição de um questionário entre os países membros do GAFI, com o objetivo de recolher sugestões de alteração e aperfeiçoamento. A análise das respostas revelou a necessidade de promover atualizações no documento, mas com a devida cautela, de forma a não comprometer a expansão geográfica do programa de ação do organismo. Nesse contexto, estabeleceram-se como principais metas do processo: a ampliação do rol de crimes antecedentes à lavagem de dinheiro, para além do tráfico de drogas; a inclusão de setores não financeiros no escopo das recomendações; a implementação de mecanismos eficazes de identificação de clientes; a obrigatoriedade de comunicação de operações suspeitas; o monitoramento do transporte transnacional de moedas; o fortalecimento de medidas de bloqueio e confisco de ativos; e a regulação do funcionamento de empresas de fachada e do controle de valores em circulação, abandonando-se assim o apego à Convenção de Viena que estabelecia o tráfico de drogas como único crime antecedente à lavagem de dinheiro.

Por outro lado, como mencionado, as revisões de 2001 foram fomentadas em razão do destaque dado ao tema do terrorismo na agenda internacional, a partir dos atentados ocorridos em 11 de setembro daquele ano, nos Estados Unidos. Objetivando canalizar os esforços entre as diversas organizações internacionais, o GAFI reuniu-se extraordinariamente, aprovando 08 (oito) recomendações especiais sobre o financiamento ao terrorismo. Em 2004, nova recomendação relativa ao financiamento ao terrorismo foi inserida no documento.⁴

4 I. RATIFICATION AND IMPLEMENTATION OF UM INSTRUMENTS

Each country should take immediate steps to ratify and to implement fully the 1999 United Nations International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism.

Countries should also immediately implement the United Nations resolutions relating to the prevention and suppression of the financing of terrorist acts, particularly United Nations Security Council Resolution 1373.

II. CRIMINALISING THE FINANCING OF TERRORISM AND ASSOCIATED MONEY LAUNDERING

Each country should criminalise the financing of terrorism, terrorist acts and terrorist organisations. Countries should ensure that such offences are designated as money laundering predicate offences.

III. FREEZING AND CONFISCATING TERRORIST ASSETS

Each country should implement measures to freeze without delay funds or other assets of terrorists, those who finance terrorism and terrorist organisations in accordance with the United Nations resolutions relating to the prevention and suppression of the financing of terrorist acts.

Each country should also adopt and implement measures, including legislative ones, which would enable the competent authorities to seize and confiscate property that is the proceeds of, or used in, or intended or allocated for use in, the financing of terrorism, terrorist acts or terrorist organisations.

IV. REPORTING SUSPICIOUS TRANSACTIONS RELATED TO TERRORISM

If financial institutions, or other businesses or entities subject to anti-money laundering obligations, suspect or have reasonable grounds to suspect that funds are linked or related to, or are to be used for terrorism, terrorist acts or by terrorist organisations, they should be required to report promptly their suspicions to the competent authorities.

Neste sentido, Correa (2013) observa que a partir de 2001, o GAFI passou a adotar um processo de revisão mais aberto e inclusivo, ampliando a participação para além de seus membros formais. Esse novo modelo envolveu o setor privado, organismos internacionais e, sobretudo, suas instâncias regionais. O autor destaca que a integração dessas projeções regionais foi essencial para aproximar o GAFI dos países em desenvolvimento, promovendo seu engajamento nas estratégias de combate à lavagem de dinheiro, e essa ampliação do diálogo institucional conferiu maior legitimidade às Recomendações, reduzindo a resistência por parte de Estados não membros, reforçando a relevância dos organismos regionais como instrumentos de articulação e disseminação das diretrizes do GAFI.

As revisões havidas a partir de 2004 ocasionaram, segundo Correa (2013), avanços significativos no conteúdo das Recomendações do GAFI, destacando-se a incorporação mais

V. INTERNATIONAL CO-OPERATION

Each country should afford another country, on the basis of a treaty, arrangement or other mechanism for mutual legal assistance or information exchange, the greatest possible measure of assistance in connection with criminal, civil enforcement, and administrative investigations, inquiries and proceedings relating to the financing of terrorism, terrorist acts and terrorist organisations.

Countries should also take all possible measures to ensure that they do not provide safe havens for individuals charged with the financing of terrorism, terrorist acts or terrorist organisations, and should have procedures in place to extradite, where possible, such individuals.

VI. ALTERNATIVE REMITTANCE

Each country should take measures to ensure that persons or legal entities, including agents, that provide a service for the transmission of money or value, including transmission through an informal money or value transfer system or network, should be licensed or registered and subject to all the FATF Recommendations that apply to banks and non-bank financial institutions. Each country should ensure that persons or legal entities that carry out this service illegally are subject to administrative, civil or criminal sanctions.

VII. WIRE TRANSFERS

Countries should take measures to require financial institutions, including money remitters, to include accurate and meaningful originator information (name, address and account number) on funds transfers and related messages that are sent, and the information should remain with the transfer or related message through the payment chain.

Countries should take measures to ensure that financial institutions, including money remitters, conduct enhanced scrutiny of and monitor for suspicious activity funds transfers which do not contain complete originator information (name, address and account number).

VIII. NON-PROFIT ORGANISATIONS

Countries should review the adequacy of laws and regulations that relate to entities that can be abused for the financing of terrorism. Non-profit organisations are particularly vulnerable, and countries should ensure that they cannot be misused: (i) by terrorist organisations posing as legitimate entities; (ii) to exploit legitimate entities as conduits for terrorist financing, including for the purpose of escaping asset freezing measures; and (iii) to conceal or obscure the clandestine diversion of funds intended for legitimate purposes to terrorist organisations.

IX. CASH COURIERS

Countries should have measures in place to detect the physical cross-border transportation of currency and bearer negotiable instruments, including a declaration system or other disclosure obligation.

Countries should ensure that their competent authorities have the legal authority to stop or restrain currency or bearer negotiable instruments that are suspected to be related to terrorist financing or money laundering, or that are falsely declared or disclosed.

Countries should ensure that effective, proportionate and dissuasive sanctions are available to deal with persons who make false declaration(s) or disclosure(s). In cases where the currency or bearer negotiable instruments are related to terrorist financing or money laundering, countries should also adopt measures, including legislative ones consistent with Recommendation 3 and Special Recommendation III, which would enable the confiscation of such currency or instruments.

robusta de medidas voltadas ao combate ao financiamento do terrorismo, a ampliação do rol de crimes antecedentes à lavagem de dinheiro (passando a abranger todos os delitos considerados graves), bem como o fortalecimento das obrigações impostas às instituições financeiras no que se refere à adoção de medidas preventivas. Ressalta-se, ainda, a introdução do princípio da abordagem baseada em risco (*risk-based approach*), além da inclusão de setores não financeiros particularmente vulneráveis, como cassinos, casas de câmbio, setor imobiliário, *trusts*, escritórios de contabilidade, advocacia e serviços notariais.

Finalmente, em 2012, foram incluídas no texto revisionado, alterações para inclusão do financiamento à proliferação de armas de destruição em massa, com o objetivo de garantir a implementação consistente de efetivas sanções financeiras específicas exigidas pelo Conselho de Segurança da ONU a partir de 2008. Para Correa (2013), o GAFI passou a atuar em cooperação com o Conselho de Segurança das Nações Unidas, com foco específico nos aspectos financeiros relacionados à prevenção da proliferação de armas de destruição em massa, desempenhando, neste contexto, papel relevante ao auxiliar na implementação das resoluções adotadas pelo Conselho, contribuindo para o desenvolvimento de medidas normativas e operacionais voltadas à interrupção de fluxos financeiros que pudessem estar vinculados a tais atividades ilícitas.

1.2.6 O GAFILAT

Como já mencionado na exposição sobre a origem e estrutura do GAFI, o modelo institucional do grupo foi concebido com base em uma lógica de descentralização coordenada, prevendo a criação dos chamados *FATF-Style Regional Bodies* (FSRBs), ou organismos regionais de estilo GAFI. Essas instâncias foram estabelecidas com o propósito de ampliar a capilaridade das ações do grupo, adaptando sua atuação às especificidades geográficas e institucionais de diferentes regiões do mundo.

Esses organismos regionais, embora possuam estrutura própria, integram formalmente o sistema do GAFI, contando com assento e voz nas deliberações do grupo principal. Para o presente trabalho, destacamos a seguir a importância do Grupo de Ação Financeira da América Latina contra a Lavagem de Dinheiro, o GAFILAT.

Originariamente constituído com o nome de GAFISUD (Grupo de Ação Financeira da América do Sul), teve sua nomenclatura alterada em 28 de outubro de 2014 para GAFILAT. Enquanto projeção regional do GAFI para a América do Sul, o Grupo de Ação Financeira da

América Latina (GAFILAT) tem por objetivo promover e implementar uma estratégia ampla e integrada de enfrentamento à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Entre suas principais frentes de atuação, destacam-se a promoção da tipificação penal da lavagem de capitais vinculada à prática de crimes graves, o fortalecimento dos sistemas jurídicos nacionais para permitir investigação e punição eficaz dessas condutas, o estabelecimento de mecanismos para a comunicação de operações suspeitas e o fomento à cooperação internacional por meio da assistência jurídica mútua entre os países membros.

Tendo como membros Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai, possui assento consultivo na Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) da OEA (Organização dos Estados Americanos), servindo como fórum para os estados membros discutirem e encontrem soluções para a questão das drogas, além do fornecimento de assistência técnica objetivando aumentar a capacidade de enfrentamento do problema (OAS, 1986).

1.3 A LAVAGEM DE DINHEIRO NO BRASIL

1.3.1 A inserção do Brasil no cenário internacional

A inserção do Brasil no regime internacional de combate à lavagem de dinheiro teve como marco inicial a incorporação, ao ordenamento jurídico interno, da Convenção de Viena sobre o tráfico ilícito de entorpecentes, seguida da promulgação da Lei nº 9.613/1998, que estabeleceu a tipificação penal da lavagem de capitais e instituiu o sistema nacional de prevenção. Posteriormente, com a adesão formal ao GAFI, em 1999, o Brasil fortaleceu sua posição institucional no cenário internacional, assumindo o compromisso de desenvolver e implementar, em conformidade com os padrões globalmente reconhecidos, uma estrutura normativa e operacional voltada à prevenção e repressão da lavagem de dinheiro.

Para Correa (2013) o GAFI identificou o Brasil como país de importância estratégica no cenário internacional, não apenas em razão das potenciais ameaças que poderia representar ao sistema financeiro global — considerando a presença de grandes centros financeiros suscetíveis à utilização para a lavagem de dinheiro, a proximidade geográfica com regiões produtoras de drogas e a significativa dimensão da economia informal —, mas também em virtude de seu expressivo potencial econômico, capaz de atrair volumosos investimentos externos. A adoção de uma legislação e de um marco regulatório voltados ao combate à lavagem

de capitais era, assim, percebida como compatível com a consolidação de uma ordem econômica baseada nas regras de mercado e de um sistema financeiro operando sob parâmetros minimamente estáveis e previsíveis. Tal iniciativa conferia maior grau de transparência e confiança a diversos segmentos da economia, em consonância com os objetivos de estabilização macroeconômica, liberalização e abertura econômica perseguidos pelo Estado brasileiro desde o início da década de 1990.

Além disso, a participação do Brasil nos fóruns internacionais dedicados ao combate à lavagem de dinheiro também produziu efeitos simbólicos relevantes, segundo Correa (2013). A legislação antilavagem passou a ser compreendida como expressão de modernização institucional e avanço civilizatório, representando, no plano discursivo, a resposta mais recente das nações desenvolvidas às ameaças impostas pela criminalidade adaptada às dinâmicas de um mundo globalizado. Tal percepção consolidou-se mesmo à margem de evidências concretas sobre a efetividade desse arcabouço normativo no enfrentamento direto aos crimes financeiros.

1.3.2 Evolução legislativa e condutas incriminadas

O marco normativo do processo de criminalização da ocultação de bens, direitos e valores provenientes de infrações penais no Brasil ocorreu com a promulgação da Lei nº 9.613, em 1998 (Brasil, 1998). Essa legislação instituiu o sistema nacional de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro, prevendo, sob a perspectiva penal, a tipificação autônoma do crime de lavagem de capitais. No âmbito administrativo, a lei também criou a unidade de inteligência financeira brasileira, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), responsável pela recepção, análise e disseminação de informações financeiras com potencial relevância para a persecução penal e o combate à criminalidade econômica.

De fato, na exposição de motivos da Lei⁵, houve expressa referência ao compromisso firmado pelo Brasil quando da ratificação da Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena), bem como ao Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem relacionados com o Tráfico Ilícito de Drogas

⁵ Exposição de Motivos da Lei 9.613/98: [...] 2. O Brasil ratificou, pelo Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991, a "Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas", que havia sido aprovada em Viena em 20 de dezembro de 1988. 0[...] 4. Desta forma, em 1988, o Brasil assumiu, nos termos da Convenção, compromisso de direito internacional, ratificado em 1991, de tipificar penalmente o ilícito praticado com bens, direitos ou valores oriundos do narcotráfico. 5. Posteriormente, com a participação do Brasil, a XXII Assembleia-Geral da OEA, em Bahamas, entre 18 e 23 de maio de 1992, aprovou o "Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem Relacionados com o Tráfico Ilícito de Drogas e Delitos Conexos", elaborado pela Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas – CICAD (Brasil, 2022).

e Delitos conexos, oriundo da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas – CICAD, aprovado pela Assembleia-Geral da OEA em 1992.

Já naquela oportunidade, o Brasil fazia a opção de uma lei de segunda geração⁶, que contemplasse – também – outros crimes antecedentes ao tráfico de drogas, seguindo o entendimento de outros países como Alemanha, Portugal e Espanha. De fato, já à época, a exposição de motivos fazia remissão aos modelos alemão (§ 261 do Código Penal), francês (art. 222-38 e 324-1 do Código Penal, atualizados pela Lei 96-392/1996), mexicano (art. 400 bis do Código Penal, alterado em 13/05/1996), português (alínea *b* do item 1 do art. 2º do Decreto-Lei nº 325/1995) e suíço (art. 305 bis do Código Penal).

Todavia, o tipo penal permaneceu inalterado até 2002, tão somente para tipificar o delito de lavagem de dinheiro a conduta que resultasse na ocultação ou dissimulação da natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou titularidade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, do tráfico ilícito de entorpecentes.

Em 2003, com a Lei nº 10.683/2003 foi dada nova composição ao COAF⁷. Ademais, o rol foi expandido para os crimes de terrorismo e seu financiamento como crimes antecedentes à lavagem de capitais, através da Lei nº 10.701 daquele ano⁸, objetivando atender a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, instituindo o denominado atualmente Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional – CCS, sistema centralizador de informações sobre clientes de produtos financeiros do país.

⁶ Exposição de Motivos da Lei 9.613/98: [...] 21. Embora o narcotráfico seja a fonte principal das operações de lavagem de dinheiro, não é a sua única vertente. Existem outros ilícitos, também de especial gravidade, que funcionam como círculos viciosos relativamente à lavagem de dinheiro e à ocultação de bens, direitos e valores. São eles o terrorismo, o contrabando e o tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção, a extorsão mediante sequestro, os crimes praticados por organização criminosa, contra a administração pública e contra o sistema financeiro nacional. Algumas dessas categorias típicas, pela sua própria natureza, pelas circunstâncias de sua execução e por caracterizarem formas evoluídas de uma delinquência internacional ou por manifestarem-se no panorama das graves ofensas ao direito penal doméstico, compõem a vasta gama da criminalidade dos respeitáveis. Em relação a esses tipos de autores, a lavagem de dinheiro constitui não apenas a etapa de reprodução dos circuitos de ilicitudes como também, e principalmente, um meio para conservar o status social de muitos de seus agentes (Brasil, 2022b).

⁷ Lei nº 9.613/1998, art. 16. O COAF será composto por servidores públicos de reputação ilibada e reconhecida competência, designados em ato do Ministro de Estado da Fazenda, dentre os integrantes do quadro de pessoal efetivo do Banco Central do Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários, da Superintendência de Seguros Privados, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Secretaria da Receita Federal, de órgão de inteligência do Poder Executivo, do Departamento de Polícia Federal, do Ministério das Relações Exteriores e da Controladoria-Geral da União, atendendo, nesses quatro últimos casos, à indicação dos respectivos Ministros de Estado.

⁸ Dessa forma, o tipo penal de lavagem de dinheiro passou a abranger qualquer conduta que resultasse na ocultação ou dissimulação da natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou titularidade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de determinadas infrações penais. Inicialmente, o rol de crimes antecedentes incluía o tráfico ilícito de entorpecentes, e posteriormente incluiu o terrorismo, o contrabando e tráfico de armas, munições ou insumos destinados à sua fabricação, a extorsão mediante sequestro, os crimes contra a Administração Pública e contra o Sistema Financeiro Nacional, bem como aqueles praticados por organizações criminosas.

Do ponto de vista dogmático, a incriminação brasileira sempre se organizou em torno de dois núcleos complementares: (i) atos de ocultação e dissimulação (o “encobrimento” da natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou titularidade do ativo), e (ii) atos de integração e circulação do produto ilícito na economia formal (por exemplo, conversões, transferências, aquisições, movimentações e formas de utilização econômica que, conforme o caso concreto, podem materializar a etapa de “*layering*” e/ou “*integration*”). A redação do art. 1º, portanto, não se limita à “camuflagem documental”; ela alcança a cadeia de atos que, em conjunto, dificulta rastreabilidade, prova e recuperação patrimonial, impactando a administração da justiça e a higidez do sistema econômico-financeiro enquanto bens jurídico-penais associados à tutela do tipo. Nesse ponto, a discussão sobre qual bem jurídico predomina (administração da justiça, ordem econômico-financeira, ambos, ou tutela pluriofensiva) permanece relevante porque orienta, na prática, a delimitação do injusto e o controle de expansões indevidas da imputação (Ruivo, 2024).

No plano institucional interno, houve ajustes importantes já na primeira década de vigência. Em 2003, a Lei nº 10.683 alterou a disciplina da composição do COAF prevista na Lei nº 9.613/1998, reforçando desenho administrativo do órgão e sua forma de provimento, com impacto indireto na capacidade estatal de operar a inteligência financeira como política pública contínua. No mesmo ano, a Lei nº 10.701 introduziu o art. 10-A na Lei de Lavagem, determinando a manutenção, pelo Banco Central, de registro centralizado sobre vínculos de clientes com instituições financeiras (base normativa do Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional – CCS). Embora o CCS não seja, em si, mecanismo de prova “automática” de crime, ele se tornou peça operacional relevante: auxilia a localizar relacionamentos bancários e a direcionar diligências de quebra de sigilo e medidas assecuratórias com maior precisão e menor dispersão investigativa, aumentando a efetividade de rastreamento patrimonial em investigações de lavagem.

A mudança de maior densidade expansiva ocorreu com a Lei nº 12.683/2012. Ao substituir o rol taxativo de crimes antecedentes por fórmula abrangente (“infração penal”), o legislador nacional ampliou decisivamente o espectro de incidência: desde então, qualquer crime ou contravenção pode funcionar como fonte do ativo ilícito, desde que presentes elementos mínimos de vinculação entre o bem, direito ou valor e a infração antecedente, além dos atos típicos de ocultar/dissimular e/ou de reinserir o produto. Essa alteração reposicionou o problema da lavagem no centro das estratégias de persecução patrimonial, porque retirou o “gargalo” do catálogo fechado e deslocou o foco probatório para a demonstração da origem

ilícita (ainda que por indícios robustos) e da funcionalidade dos atos praticados para encobrir/normalizar o ativo (Nasralla, 2020).

Essa ampliação, porém, elevou também o nível de exigência técnico-jurídica na imputação. A partir de 2012, a denúncia e a decisão judicial precisam explicitar, com maior rigor, (a) qual é a hipótese de origem ilícita (qual infração penal antecedente é indicada, ao menos em termos indiciários), (b) de que modo o ativo é conectado a essa origem, e (c) qual a contribuição concreta dos atos imputados para ocultar/dissimular ou integrar o produto no circuito econômico. É nesse ponto que a literatura recente tem insistido na noção de “viabilidade” e “justa causa” da denúncia por lavagem, evitando imputações genéricas que transformem a lavagem em rótulo residual para qualquer movimentação patrimonial posterior ao crime antecedente (Mattos, 2022).

A jurisprudência nacional, por sua vez, consolidou critérios que dialogam com essa necessidade de precisão sem impor impossíveis investigativos. O Superior Tribunal de Justiça, ao sistematizar teses sobre o tema, registrou orientação segundo a qual a aptidão da denúncia por lavagem não exige descrição exaustiva e pormenorizada do crime antecedente, bastando (especialmente para fatos anteriores à Lei nº 12.683/2012) a presença de indícios suficientes de que o objeto material da lavagem provém de infração antecedente, além da narrativa minimamente individualizada dos atos de lavagem. Esse entendimento é relevante para equilibrar o binômio “efetividade investigativa x garantias”: ele não dispensa o nexo com a origem ilícita, mas também não condiciona a persecução por lavagem a uma prévia condenação pelo antecedente nem a uma reconstrução completa do fato antecedente na peça acusatória, desde que haja lastro indiciário consistente.

No ciclo mais recente de reorganização interna, a Lei nº 13.974/2020 reestruturou o COAF (resultante da conversão da MP nº 893/2019) e definiu, com maior detalhamento, suas competências: produzir e gerir informações de inteligência financeira para prevenção e combate à lavagem e promover interlocução institucional com órgãos e entidades nacionais. Em termos de política criminal, essa reestruturação importa porque reforça o caráter nacional permanente da inteligência financeira como função estatal, conectando o eixo administrativo-preventivo (detecção e difusão qualificada de alertas) ao eixo repressivo-penal (inquéritos, ações penais e medidas patrimoniais).

Por fim, vale explicitar que a evolução legislativa nacional não alterou apenas “o que pode ser antecedente”, mas também o modo como o Estado persegue patrimônio: a Lei nº 9.613/1998, ao lado de suas reformas, consolidou um sistema em que deveres regulatórios (comunicação, identificação e compliance setorial) alimentam a inteligência financeira (COAF)

e, por consequência, impulsionam medidas de rastreamento, bloqueio, sequestro e confisco no processo penal. Por isso, a evolução normativa deve ser lida como transformação de um tipo penal isolado em um verdadeiro modelo de governança penal do dinheiro ilícito: mais do que punir um ato final, busca-se interromper circuitos de circulação e reinserção econômica do produto do crime, com foco em desarticular incentivos econômicos de organizações e reduzir capacidade de reiteração (Rocha e Valle, 2024).

Dessa maneira, o ordenamento jurídico brasileiro passou a incorporar as características de uma legislação de terceira geração no combate à lavagem de dinheiro. Essa nova fase se caracteriza pela adoção de um modelo mais amplo e eficaz, ao deixar de restringir os crimes antecedentes a um rol taxativo, permitindo, a partir de então, a criminalização da lavagem de capitais oriunda de qualquer infração penal, seja crime ou contravenção. Tal avanço legislativo ampliou consideravelmente o espectro de condutas sujeitas à persecução penal e reafirmou o compromisso do Brasil com os padrões internacionais de prevenção e repressão à lavagem de ativos ilícitos.

1.3.3 Lavagem de capitais à brasileira: predominância de crimes comuns como antecedentes e padrões típicos de ocultação no contexto nacional

A compreensão do delito de lavagem de dinheiro, no Brasil, precisa ser ajustada para além do enquadramento internacional que estruturou padrões de prevenção e criminalização. Ainda que a arquitetura global tenha influenciado fortemente a produção normativa e a governança do combate à lavagem, a experiência brasileira contemporânea mostra que a lavagem aparece com frequência como etapa de aproveitamento patrimonial associada a crimes internos, inclusive crimes comuns e fraudes econômicas locais, e não apenas como produto de arranjos transnacionais sofisticados. Essa necessidade de leitura situada é destacada por Emília Giuliani ao afirmar que,

Exige um grande grau de harmonização jurídica em muitos países, dado que o crime organizado internacional, por definição, não conhece fronteiras. Uma forma de isso se manifestar foi por meio da criminalização da lavagem de dinheiro. Outro foi por meio do fortalecimento da cooperação internacional em matérias criminais. Como muitos outros países, o Brasil tomou medidas ativas para alinhar sua legislação aos padrões internacionais, especialmente no campo da lavagem de dinheiro. No entanto, transpor tratados supranacionais para o direito interno não os traduz automaticamente na prática. Além disso, internalizar as disposições supranacionais é um processo complicado cujos resultados podem variar consideravelmente de país para país. As constantes mudanças na percepção e regulação da lavagem de dinheiro, tanto em nível internacional quanto nacional, também levaram a uma inconsistência das disposições legais que afetam sua interpretação e aplicação em casos concretos. Nesse sentido, acreditamos que o Brasil tem muito a repensar e reformar (Giuliani, 2021, p. 33).

Um ponto de inflexão para essa “lavagem de capitais à brasileira” foi a ampliação do alcance material do delito após a remoção do rol taxativo de crimes antecedentes, movimento que expandiu o universo de situações potencialmente enquadráveis como lavagem e intensificou debates sobre proporcionalidade, previsibilidade e limites teleológicos do tipo. Em estudos comparados recentes, discute-se que a abertura do antecedente para “qualquer infração” tende a deslocar a lavagem, com maior frequência, para contextos cotidianos de obtenção e ocultação de valores, e não apenas para cadeias clássicas de tráfico, corrupção sistêmica ou criminalidade transnacional, exigindo critérios interpretativos de contenção para evitar expansão punitiva desmedida (Falcone, 2025).

No plano operacional, a literatura empírica baseada em investigações brasileiras com análise de transações bancárias mostra que a ocultação frequentemente se organiza por padrões relativamente repetitivos, como pulverização de depósitos, interposição de pessoas, contas de passagem, circulação em rede e recomposição posterior, com o objetivo de reduzir rastreabilidade e fragmentar vínculos probatórios. Em um estudo com aplicação de análise de redes sociais a extratos e dados de investigações no Brasil, identificam-se tipologias como *pooling accounts*, *strawmen* e *smurfing* como estratégias de dissimulação recorrentes, o que reforça que a lavagem pode ser eficaz mesmo sem “arquiteturas financeiras” transnacionais complexas (Lima *et al.*, 2022).

Além disso, a “lavagem à brasileira” costuma explorar uma camada estrutural de opacidade associada a pessoas jurídicas e arranjos formais que permitem dissociar titularidade formal, controle e beneficiário final. A literatura recente sobre avaliação de riscos de lavagem vinculados a pessoas jurídicas no Brasil destaca que a identificação de beneficiário final e o controle de estruturas societárias e arranjos similares são pontos sensíveis, pois funcionam como mecanismo de “legitimação” e dificultam atribuição, constrição e recuperação de ativos, ampliando a capacidade de integração doméstica do produto do crime (Torres, 2024).

Essa lógica doméstica também se manifesta quando o circuito de reinserção se vale de setores econômicos de alto volume e controles assimétricos, nos quais a “mistura” de valores pode ocorrer com aparente normalidade operacional. O debate recente sobre apostas e plataformas de BETs no Brasil, ao mapear tipologias e propor matriz de risco, mostra como determinados modelos de negócio podem ser instrumentalizados para reciclagem e dissimulação de recursos, combinando alta rotatividade, pulverização e desafios de verificação do fluxo real, o que reforça que a lavagem pode se conectar a práticas internas, inclusive quando o delito antecedente não é transnacional (Fernandes e Nojiri, 2025).

Outra linha relevante para a “lavagem de capitais à brasileira” decorre de cadeias internas associadas a recursos naturais e à economia do ouro, em que a movimentação patrimonial, a informalidade e falhas de rastreabilidade favorecem estratégias de branqueamento. Estudo recente publicado em periódico do Ministério da Justiça e Segurança Pública discute o uso do ouro como instrumento para lavagem no Brasil, apontando vulnerabilidades documentais e de fiscalização que permitem dar aparência de licitude a valores provenientes de atividades ilícitas, o que conecta crimes ambientais e econômicos a mecanismos domésticos de circulação patrimonial (Mello, Amorim e Abboud, 2024).

Há, ainda, evidências empíricas de que mudanças regulatórias e falhas de monitoramento em mercados de recursos naturais podem produzir efeitos concretos em dinâmicas locais, com impacto social mensurável, o que reforça a necessidade de olhar para a lavagem como fenômeno enraizado em vulnerabilidades internas. Em estudo recente sobre o mercado de ouro no Brasil, resultados sugerem que a desestruturação de mecanismos de monitoramento pode se associar ao aumento de violência em municípios expostos, apontando a relevância dos primeiros compradores e do desenho regulatório para reduzir incentivos e oportunidades ligados à ilegalidade, com reflexos indiretos na capacidade de “esquentar” valores no circuito formal (Pereira e Pucci, 2026).

A digitalização dos meios de pagamento e a expansão de infraestruturas públicas digitais, embora aumentem eficiência econômica, também ampliam o desafio de monitoramento e resposta estatal e privada, sobretudo quando a velocidade e a capilaridade das transações elevam custos de triagem e investigação. Schapiro et al., (2023) evidenciaram que o papel institucional do Banco Central e os motivos para criação e operação do sistema, situando-o como infraestrutura de pagamentos de escala nacional, o que torna plausível, em termos de risco, que a lavagem doméstica explore a rapidez e a dispersão transacional se houver lacunas de controle e integração informacional.

No mesmo sentido, embora não tratem especificamente de lavagem, estudos empíricos e comportamentais sobre adoção do Pix ajudam a sustentar a premissa de que a base transacional se expandiu rapidamente e ganhou densidade social, o que reforça a importância de instrumentos de prevenção e inteligência financeira adaptados ao cotidiano doméstico. Pesquisas com dados de usuários e modelos de adoção descrevem fatores que explicam intenção e uso efetivo do Pix em larga escala, e estudos sobre impactos econômicos locais associam sua adoção a mudanças estruturais no sistema bancário e no mercado de crédito, elementos que, do ponto de vista regulatório, aumentam a relevância de mecanismos de supervisão, reporte e detecção de padrões atípicos (Amboage, Monteiro e Bortoluzzo, 2024; Gomes e Silva, 2024).

A agenda doméstica recente também deve considerar o papel de criptoativos e serviços correlatos como instrumentos de movimentação e conversão patrimonial, especialmente quando combinados com tipologias tradicionais, como interposição de pessoas e empresas de fachada. Kamensky et al. (2024) discutem como transações com criptoativos podem ser usadas para ocultar e deslocar valores, ampliando complexidade probatória e custos investigativos, de modo que, no Brasil, o desafio se torna menos “internacional *versus* nacional” e mais “capacidade de controle e rastreio” em ambientes híbridos, nos quais a lavagem pode começar em crime comum local e terminar em conversão digital, ou no caminho inverso.

Diante desse cenário, falar em “lavagem de capitais à brasileira” significa reconhecer uma prática que, muitas vezes, nasce de infrações comuns e de fraudes internas, opera com técnicas recorrentes e se apoia em vulnerabilidades domésticas de identificação de beneficiário final, assimetria setorial de controles e alta capilaridade transacional. A lavagem frequentemente se estrutura a partir de dinâmicas internas e deve ser analisada com lentes que deem conta do cotidiano da criminalidade patrimonial, econômica e ambiental, sob pena de se produzir uma narrativa que não explica o padrão real de casos e riscos (Giuliani, 2021; Lima *et al.*, 2022).

1.3.4 Mecanismos de fiscalização e controle para a prevenção da lavagem de capitais

A dimensão administrativa e regulatória da Lei de Lavagem de Capitais passou por significativas alterações ao longo do tempo, com o objetivo de ampliar o alcance da prevenção e da repressão ao delito. Em atenção à dinâmica da criminalidade econômica, o legislador buscou incluir setores que, embora não contemplados na redação original, demonstraram-se suscetíveis de uso para fins de ocultação de ativos ilícitos. Nesse contexto, segundo Stewart (2008) passaram a ser abrangidas atividades como o transporte de valores, o comércio de bens de elevado valor provenientes do meio rural ou de origem animal, e operações envolvendo direitos econômicos relacionados a atletas.

Além disso, para Stewart (2008), a legislação passou a incidir sobre pessoas físicas e jurídicas que prestem, ainda que ocasionalmente, serviços de natureza consultiva, contábil, de auditoria, aconselhamento ou suporte em transações específicas. No mesmo sentido, Cabana (2007); Moro e Emerich (2020), afirmaram que tal ampliação alcançou, inclusive, profissionais da advocacia, o que provocou intensos debates acerca da compatibilidade dessa inclusão com

as prerrogativas profissionais previstas no ordenamento jurídico, especialmente no que tange ao sigilo profissional.

A regulação administrativa consolidou-se como um dos pilares fundamentais do sistema brasileiro de prevenção e combate à lavagem de dinheiro. A Lei nº 9.613/1998, ao mesmo tempo em que tipificou a conduta penal de lavagem de capitais e estabeleceu normas processuais correlatas, introduziu também importantes diretrizes de natureza administrativa voltadas à prevenção do delito.

Nesse contexto, destaca-se a criação da Unidade de Inteligência Financeira nacional – o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) – concebido como órgão central do sistema preventivo, cuja atuação foi estruturada a partir de um regime normativo próprio, incumbindo-lhe o recebimento, exame e encaminhamento de comunicações suspeitas, bem como a edição de normas voltadas ao cumprimento de obrigações legais por parte de pessoas físicas e jurídicas submetidas à supervisão.

Assim, o marco normativo brasileiro incorporou não apenas o enfoque repressivo, mas também uma perspectiva preventiva, articulada por meio de mecanismos administrativos que visam à identificação de operações suspeitas, à produção de inteligência financeira e ao fortalecimento da cooperação institucional.

Buscou-se, com isso, estruturar as bases do sistema de prevenção à lavagem de dinheiro, com a imposição do reporte obrigatório de operações atípicas e suspeitas, efetuadas pelos denominados “sujeitos obrigados”, oriundos de setores da atividade econômica com potencial utilização para a prática delitiva, como instituições financeiras, *factorings*, loterias, cartões de crédito, mercado de capitais, dentre outros. Nesse contexto, a regulamentação do sistema preventivo de combate à lavagem de capitais foi descentralizada entre distintos órgãos reguladores, conforme a natureza das atividades econômicas por eles supervisionadas.

CAPÍTULO 2 - O CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS – COAF E SUA IMPORTÂNCIA NA PREVENÇÃO E COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO

Este capítulo aprofunda o núcleo institucional e operacional que sustenta a persecução penal da lavagem de dinheiro no Brasil, examinando como se estrutura o sistema de inteligência financeira e qual é o lugar do COAF e do Relatório de Inteligência Financeira (RIF) nessa engrenagem. O objetivo aqui é demonstrar que o RIF não é apenas um “documento”, mas um produto informacional construído a partir de comunicações de operações atípicas, com lógica relacional e potencial de revelar fluxos financeiros em rede, servindo como subsídio para a identificação de vínculos, padrões e hipóteses investigativas. Ao mesmo tempo, o capítulo delimita a natureza jurídica dessa informação quando ela ingressa na persecução penal e destaca os efeitos desse ingresso: o dever de sigilo não desaparece, mas se reorganiza, transferindo ao Estado responsabilidades de finalidade, controle e preservação. Com isso, o capítulo prepara o terreno para o Capítulo 3 ao evidenciar que, quanto mais informacional e “em teia” é o material produzido, maior se torna o risco de circulação excessiva e de exposição de dados sensíveis de terceiros, o que exige critérios jurídicos claros para modular o acesso, compatibilizando eficiência investigativa e garantias processuais.

2.1 A CRIAÇÃO DO COAF E SUA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

A consolidação do modelo brasileiro de prevenção à lavagem de dinheiro implicou a criação de órgãos especializados voltados à produção, análise e disseminação de informações financeiras, capazes de reduzir a distância entre a circulação econômica formal e os fluxos efetivamente utilizados para ocultar ou dissimular a origem de valores. Nesse cenário, o COAF assume função estratégica como unidade de inteligência financeira, operando em um ponto de interseção: de um lado, recebe comunicações obrigatórias de setores econômicos sujeitos a deveres de compliance; de outro, produz relatórios destinados a subsidiar a atuação estatal de prevenção e repressão, sem se confundir com órgão de persecução penal.

O COAF, portanto, não “investiga” em sentido clássico; ele estrutura inteligência, reconhece padrões de risco, organiza sinais de alerta e transforma comunicações fragmentadas em narrativas analíticas que podem orientar decisões futuras de órgãos competentes. A

importância desse desenho institucional reside justamente no fato de que a lavagem de dinheiro, por definição, se beneficia de opacidade, pulverização e interposição de agentes, o que torna insuficiente uma lógica repressiva baseada apenas na captura tardia de condutas já consumadas. Ao concentrar e tratar dados financeiros comunicados por uma rede de sujeitos obrigados, o COAF materializa um instrumento de prevenção que antecipa a percepção de irregularidades, mitigando a capacidade de agentes ilícitos de se esconderem por trás do formalismo documental e de aparências contratuais.

A competência do COAF para o controle da informação financeira no âmbito da prevenção à lavagem de capitais se explica pela própria natureza do bem jurídico que se busca proteger. A lavagem não é apenas um crime de resultado; ela é, sobretudo, um processo de transformação do ilícito em aparência de licitude, com etapas de colocação, ocultação e integração que se desenvolvem no tempo e se camuflam por operações sucessivas. Nesse contexto, o controle da informação financeira deixa de ser acessório e passa a ser condição de efetividade do sistema: sem um centro capaz de receber, filtrar e correlacionar comunicações, o Estado tende a atuar de modo disperso, reativo e, muitas vezes, tardio.

Assim, a competência informacional do COAF se projeta como uma competência técnica de inteligência, orientada por critérios de risco e por parâmetros definidos em lei e regulamentos, com finalidade estritamente vinculada à prevenção e ao enfrentamento de ilícitos, especialmente aqueles que dependem da circulação patrimonial para se manter. Esse ponto é relevante para delimitar o papel do órgão: o COAF não se apresenta como substituto de polícia, Ministério Público ou Judiciário, mas como instância especializada de produção de conhecimento a partir de sinais financeiros que, isoladamente, podem parecer banais, mas, quando correlacionados, revelam padrões de atipicidade e incongruência.

A construção desse arranjo institucional também revela um aspecto decisivo: a prevenção à lavagem exige cooperação estruturada entre Estado e setores econômicos sensíveis, sem que isso signifique transferência de poder investigatório para particulares. Em vez de transformar agentes econômicos em “investigadores”, o modelo estabelece deveres de comunicação e diligência mínima, cuja finalidade é alimentar uma base informacional apta a ser tratada tecnicamente.

O COAF, nesse ponto, funciona como instância de triagem e qualificação: recebe dados, aplica filtros, organiza conexões e, quando identifica elementos que superam o patamar de mera suspeição genérica, elabora produto informacional (o relatório) para subsidiar as autoridades competentes. A competência para o controle da informação financeira, portanto, é, ao mesmo tempo, um mecanismo de racionalização do sistema e uma salvaguarda institucional:

racionaliza porque evita que cada órgão estatal tenha que construir, do zero, uma capacidade de leitura financeira; salvaguarda porque concentra o tratamento informacional em um organismo submetido a parâmetros legais, permitindo que o uso dessas informações seja posteriormente controlado, inclusive em chave de legalidade e proporcionalidade.

É precisamente nesse ponto que se torna necessário compreender o alcance jurídico da informação produzida. A inteligência financeira não equivale, automaticamente, a prova penal. O relatório não é sentença nem denúncia; é subsídio técnico, um instrumento de direcionamento. Esse caráter de “meio informacional” é central para impedir dois desvios recorrentes: o primeiro é a transformação indevida do relatório em prova conclusiva, como se o dado de atipicidade fosse, por si, demonstração de crime; o segundo é a banalização do acesso e circulação do conteúdo do relatório dentro do processo, como se tudo o que está ali fosse imediatamente compartilhável e pertinente a qualquer interessado.

A competência para controle da informação financeira precisa ser lida como competência finalística: ela existe para reduzir riscos e orientar ações estatais, e não para produzir exposição indiscriminada de dados sensíveis de múltiplos relacionados. Em um sistema que pretende ser simultaneamente eficaz e garantista, o dado de inteligência deve ser tratado como informação de alto impacto, cujo trânsito exige critérios, sobretudo quando envolve terceiros que aparecem por conexão financeira, mas não são alvo central, ou sequer têm pertinência direta com a relação processual de quem pleiteia acesso.

Quando se observa, na prática, a atuação institucional em procedimentos sigilosos, percebe-se que o controle da informação financeira não se limita à produção do relatório; inclui também a gestão de seu uso e de sua circulação. A delimitação de acesso por pertinência, a preservação de diligências em curso e a proteção de dados de terceiros se mostram como extensão lógica da própria competência do COAF, na medida em que o produto gerado é, por natureza, relacional: um mesmo relatório pode conter múltiplas pessoas, operações cruzadas e cadeias de repasse.

Isso impõe ao sistema uma responsabilidade adicional: estabelecer filtros para que o relatório cumpra sua função de orientar a persecução ou a prevenção sem se converter em instrumento de difusão de dados financeiros, com potencial de violar intimidade e privacidade. Assim, a competência informacional, embora essencial ao enfrentamento da lavagem, deve ser compreendida em conjunto com o dever estatal de minimização e adequação do tratamento do dado, especialmente porque a informação financeira é, em regra, sensível e protegida por sigilo. A inteligência financeira, nesse sentido, não é apenas um recurso operacional: é também um

campo de aplicação concreta de princípios constitucionais, entre os quais se destacam a proporcionalidade, a finalidade e a proteção da esfera privada.

Por isso, ao se analisar a competência para o controle da informação financeira no âmbito do COAF, é indispensável reconhecer que o sistema brasileiro se organiza em duas dimensões complementares. A primeira é a dimensão preventiva e estratégica: coletar comunicações, identificar padrões e produzir relatórios capazes de antecipar e reduzir oportunidades de lavagem. A segunda é a dimensão garantidora e de governança do dado: assegurar que a informação, justamente por ser poderosa, circule apenas na medida necessária, seja utilizada para finalidades legítimas e permaneça sujeita a controle institucional.

O que confere legitimidade ao modelo não é apenas sua eficiência no combate à lavagem, mas sua capacidade de operar sem romper o equilíbrio entre repressão e garantias. Nesse ponto, a competência do COAF para controlar informação financeira não pode ser reduzida a um “poder”, ela deve ser compreendida como responsabilidade institucional: a responsabilidade de produzir inteligência útil ao Estado, mas também de preservar, dentro do possível e do necessário, a integridade do sigilo e os direitos fundamentais envolvidos.

2.1.1 Competência para o controle da informação financeira na prevenção da lavagem de capitais

A consolidação do modelo brasileiro de prevenção à lavagem de dinheiro implicou a criação de órgãos especializados voltados à produção, análise e disseminação de informações financeiras sensíveis, entre os quais se destaca o COAF. Instituído originalmente pela Lei nº 9.613/1998 (Brasil, 1998) como uma unidade de inteligência financeira inicialmente vinculada ao Ministério da Fazenda⁹, o COAF passou a desempenhar um papel estratégico na interlocução entre os setores econômicos regulados e os órgãos de persecução penal, assumindo a função de filtrar, tratar e comunicar operações que apresentem indícios de ilicitude.

Constituído como órgão de inteligência financeira, o COAF representa a Unidade de Inteligência Financeira – UIF, estando atualmente vinculado ao Banco Central do Brasil –

⁹ Através da Medida Provisória nº 870/2019, de 01/01/2019, o COAF foi transferido do Ministério da Fazenda e Economia para o Ministério da Justiça e Segurança Pública; a conversão da Medida Provisória nº 870/2019 na Lei 13.844/2019 de 18/06/2019, manteve o COAF no Ministério da Justiça e Segurança Pública. A Medida Provisória nº 893/2019, de 19/08/2019 revogou a vinculação ao Ministério da Justiça, transformou o COAF em Unidade de Inteligência Financeira (UIF) e realocou o órgão sob o comando do Banco Central do Brasil – BACEN, até ser convertida na Lei nº 13.974/2020. A Medida Provisória nº 1.158/2023, alterou novamente a Lei nº 9.613/98, vinculando o COAF ao Ministério da Fazenda, perdendo sua eficácia pelo decurso do prazo, quando então o órgão retornou ao BACEN.

BACEN, possuindo autonomia técnica e operacional para atuação em todo o território nacional (Brasil, 2020a).

O Plenário do órgão é integrado por seu Presidente e por 12 (doze) membros titulares, todos servidores ocupantes de cargos efetivos, cuja reputação ilibada e notório saber na área de prevenção e combate à lavagem de dinheiro constituem requisitos essenciais para sua nomeação. Seus integrantes são selecionados dentre os quadros funcionais dos seguintes órgãos e entidades da administração pública federal: I – Banco Central do Brasil; II – Comissão de Valores Mobiliários (CVM); III – Superintendência de Seguros Privados (SUSEP); IV – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN); V – Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; VI – Agência Brasileira de Inteligência (ABIN); VII – Ministério das Relações Exteriores; VIII – Ministério da Justiça e Segurança Pública; IX – Departamento de Polícia Federal; X – Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC); XI – Controladoria-Geral da União (CGU); e, XII – Advocacia-Geral da União (AGU).

A pluralidade da composição do COAF permite a incorporação de distintas experiências institucionais oriundas dos diversos órgãos e entidades que o integram, o que enriquece a atuação da unidade de inteligência financeira. Essa diversidade funcional favorece o intercâmbio de conhecimentos especializados, bem como contribui para o fortalecimento da cooperação interinstitucional no âmbito da prevenção e repressão à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (Moro, 2021).

As principais atribuições estabelecidas pela legislação são: a produção e a gestão de informações de inteligência financeira voltadas à prevenção e ao combate à lavagem de dinheiro; e a promoção de interlocução institucional com órgãos e entidades, tanto no plano nacional quanto no âmbito internacional, cuja atuação guarde pertinência com suas finalidades institucionais.

A própria exposição de motivos da Lei nº 9.613/98 ao instituir o COAF, atribuiu-lhe como escopo a implementação de medidas preventivas e de controle voltadas à repressão da lavagem de dinheiro e do financiamento ao terrorismo. Para tanto, buscou-se a criminalização de condutas relacionadas à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores provenientes de infrações penais de elevada gravidade, valendo-se da produção e gestão de informações por meio de atividades de inteligência financeira (Lasmar, 2015).

Conforme assinala Vieira (2018), foi no contexto normativo da lavagem de dinheiro que, pela primeira vez, inseriu-se no ordenamento jurídico a exigência de implementação de mecanismos de *compliance* por parte das empresas. A Lei nº 9.613/1998 (Brasil, 1998) impôs ao setor financeiro, bem como a determinadas atividades e profissões não financeiras,

obrigações vinculadas à identificação dos clientes, à manutenção de cadastros atualizados, ao registro de operações e à comunicação de transações atípicas ao COAF, sob pena de responsabilização. Com a promulgação da Lei nº 12.683/2012 (Brasil, 2012b), tais deveres foram ampliados, estendendo-se tanto em conteúdo quanto em relação aos sujeitos obrigados, reforçando o regime de integridade e prevenção à lavagem de capitais.

O *compliance* configura-se como um instrumento voltado à verificação da aderência institucional às normas aplicáveis, atuando como mecanismo de controle interno que assegura a conformidade com os regulamentos em vigor. Nesse sentido, desempenha papel relevante também no âmbito da prevenção à lavagem de dinheiro, ao garantir que as diretrizes legais e regulatórias específicas sejam efetivamente observadas pelas organizações (Amorim, Cardozo e Vicente, 2012).

Dessa forma é que, analisando as atribuições do COAF, expõe Saadi (2007) que as competências do órgão podem ser agrupadas em dois grandes eixos. O primeiro refere-se à sua atuação como ente regulador, o que compreende a edição de normas complementares e a imposição de sanções administrativas no âmbito de sua competência. O segundo eixo diz respeito à sua função como unidade de inteligência financeira, incumbida de receber, analisar e selecionar comunicações de operações suspeitas, encaminhando-as aos órgãos competentes, além de promover e articular mecanismos de cooperação e intercâmbio de informações voltadas à prevenção e repressão à lavagem de capitais.

2.1.2 As “pessoas obrigadas” na prevenção da lavagem de capitais

A regulamentação administrativa introduzida pela Lei nº 9.613/98 constitui um dos fundamentos essenciais do sistema brasileiro de prevenção e combate à lavagem de capitais. Além de tipificar penalmente a conduta e estabelecer normas processuais para sua persecução, o diploma normativo também disciplinou importantes aspectos administrativos voltados à prevenção, estruturando um modelo de controle que integra obrigações regulatórias e mecanismos de inteligência financeira.

Essa estrutura normativa foi consolidada por meio da imposição de deveres legais de comunicação de operações atípicas ou suspeitas às autoridades competentes, incumbência atribuída aos chamados "sujeitos obrigados". Esses sujeitos abrangem diversos setores da atividade econômica considerados vulneráveis à utilização para fins de lavagem de dinheiro,

tais como instituições financeiras, sociedades de fomento mercantil (factorings), integrantes do mercado de capitais, operadores de loterias, entre outros.

A competência regulatória foi descentralizada entre distintos órgãos nacionais, conforme a natureza das atividades econômicas fiscalizadas. Ao Banco Central do Brasil (BACEN) coube a normatização das operações inseridas no sistema financeiro; à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a disciplina do mercado de capitais; à Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), a regulamentação do setor securitário; e ao próprio COAF, foram atribuídas competências residuais de regulação, conforme anteriormente já delineado.

Com a edição da lei nº 12.682/2012 (Brasil, 2012b), foram inseridos novos setores da atividade econômica como setores obrigados, notadamente, procurando o legislador incorporar novos sujeitos obrigados a partir da identificação de novas tipologias que perpassavam de setores da atividade econômica que anteriormente não eram reportados, como atividades desportivas, transporte de valores, comercialização de bens de origem rural, etc.

A ampliação do rol de sujeitos obrigados tem por finalidade incrementar o volume e a diversidade das operações comunicadas ao COAF, com o intuito de conferir maior eficácia ao sistema de prevenção à lavagem de dinheiro. Ressalte-se, entretanto, que a efetividade dessa ampliação depende da edição de atos infralegais complementares, os quais delimitarão, com maior precisão, os parâmetros e critérios para a comunicação de operações atípicas ou suspeitas.

Dessa maneira, passa a legislação a prever obrigações administrativas separadas em dois grandes grupos distintos: as atividades de identificação dos clientes e manutenção de registros, e a comunicação de operações suspeitas ou atípicas.

O ordenamento jurídico brasileiro passou a incorporar a diretriz internacional do “conheça seu cliente” ou KYC (“*Know Your Customer*”), impondo aos sujeitos obrigados o dever de adotar procedimentos eficazes para assegurar a adequada identificação e verificação da identidade de seus clientes. A regulamentação específica dessas medidas cabe às autoridades setoriais competentes, incumbidas de editar as normas complementares pertinentes.

Segundo Stessens (2000), a exigência de identificação dos clientes visa à coleta de informações relevantes sobre os indivíduos ou entidades que contratam produtos ou serviços, tanto na fase inicial da relação comercial quanto durante sua manutenção. Tal medida busca impedir que criminosos utilizem o anonimato para encobrir atividades ilícitas, além de viabilizar a identificação dos beneficiários finais de operações financeiras, especialmente quando estas forem objeto de investigação criminal.

Ademais, o Sistema de Autoregulação Bancária (SARB) 11/2013 (Febraban, 2023) estabeleceu que as “pessoas obrigadas” (ou “signatárias”) tem o dever de *compliance*, ou seja,

a obrigatoriedade de reportar às autoridades competentes, as operações suspeitas para que seja providenciada a responsabilidade civil e/ou administrativa. Neste sentido, estabeleceu distintas regras, procedimentos e controles internos de identificação, seleção e acompanhamento não somente para clientes (KYC – “*Know Your Customer*”), mas também para funcionários (KYE – “*Know Your Employees*”), fornecedores (KYS – “*Know Your Suppliers*”) e parceiros (KYP – “*Know Your Partners*”).

Dessa forma, no âmbito de suas competências, as autoridades administrativas (COAF, BACEN, SUSEP, CVM etc.) passaram a disciplinar as operações consideradas atípicas ou suspeitas, por serem consideradas operações baseadas no risco (*based on risk*), quer seja pela sua natureza, por sua forma de realização ou por sua espécie.

Como se observa, a normatização brasileira procura atender as recomendações do GAFI no âmbito internacional, com a transposição de diversas diretivas comuns sobre a prevenção da lavagem de dinheiro. Essa transposição teve por efeito e objetivo a criação, para determinados agentes econômicos e grupos profissionais, do dever de colaboração com as autoridades (Canestraro, 2019).

2.1.3 Os principais organismos de regulamentação, fiscalização e controle

2.1.3.1 O Banco Central do Brasil (BACEN)

O Banco Central do Brasil (BACEN), ao qual o COAF encontra-se administrativamente subordinado, detém competências fundamentais no tocante à supervisão do sistema financeiro nacional. Compete-lhe autorizar o funcionamento das instituições financeiras, exercer a respectiva fiscalização, estabelecer critérios para o exercício de cargos de direção nesses entes, coibir a atuação indevida de empresas nos mercados financeiro e de capitais, bem como monitorar e controlar os fluxos de capitais estrangeiros que ingressam ou saem do país (Brasil, 1964).

Para Figueiredo (2015), trata-se de entidades e órgãos administrativos responsáveis pela implementação e execução das atividades de regulação estatal no âmbito do sistema financeiro nacional. Embora desempenhem predominantemente funções executivas de supervisão e fiscalização, são igualmente dotados de competência normativa secundária, o que lhes permite editar normas complementares necessárias ao adequado exercício de suas atribuições regulatórias sobre o mercado.

No âmbito do BACEN, as medidas de prevenção são regidas pelas denominadas “cartas circulares”, editadas para disciplinar os procedimentos para a comunicação das movimentações financeiras ligadas tanto às atividades de lavagem de capitais, como de terrorismo e seu financiamento.

2.1.3.2 A Comissão de Valores Mobiliários – CVM

Com o objetivo de aprimorar os mecanismos de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no âmbito do mercado de capitais, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) editou a Resolução CVM nº 50/2021 (CVM, 2021) (com as alterações introduzidas pela Resolução CVM nº 179/2023). Este documento estabelece o regramento aplicável à prevenção à lavagem de dinheiro (PLD), ao financiamento do terrorismo (FT) e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa (FPADM) no mercado de valores mobiliários, revogando a Instrução CVM nº 617/2019.

Em sua atuação normativa e fiscalizatória a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) estabelece um sistema de integridade regulatória e de compliance baseado em risco, aplicável a participantes do mercado de capitais, uniformizando os procedimentos de identificação de clientes, realizando o monitoramento de operações e as comunicações de atividades suspeitas ao COAF. Ademais, viabiliza a cooperação internacional, em cumprimento às Recomendações do GAFI, reforçando a responsabilização da alta administração e de agentes internos pelo cumprimento da política de PLD/FTP.

2.1.3.3 A Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e demais reguladores introduzidos pela legislação

A Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) é o órgão encarregado da supervisão e regulação dos mercados de seguros, previdência complementar aberta, capitalização e resseguro no Brasil. Trata-se de uma autarquia federal, vinculada administrativamente ao Ministério da Fazenda, à qual compete o exercício do controle e da fiscalização das atividades desenvolvidas nesses segmentos, com vistas à sua estabilidade, transparência e conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis (SUSEP, 2024).

Buscando aprimorar a normatização relativa à prevenção da lavagem de capitais, dispõe sobre a identificação de clientes e manutenção de registros relativos a operações e transações,

realizando a comunicação de operações financeiras e a responsabilização administrativa, além de realizar controles internos específicos para o tratamento das situações relacionadas à aludida infração penal.

Outros órgãos atuam como entidades de fiscalização e supervisão das atividades econômicas com vistas à prevenção da lavagem de capitais no Brasil. Para fins deste trabalho, são tão somente mencionadas a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) (Brasil, 2024b), o Conselho Federal de Contabilidade – CFC (CFC, 2024), o Conselho Federal de Corretores Imobiliários – COFECI (COFECI, 2014), a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS (Brasil, 2022a), Departamento de Registro Empresarial e Integração – DREI (Brasil, 2020b) dentre outros.

2.1.4 As informações financeiras reportadas para a prevenção e repressão à lavagem de capitais

As comunicações referentes a operações consideradas atípicas ou suspeitas, reportadas para a prevenção e repressão à lavagem de capitais são dirigidas, de maneira específica, às Unidades de Inteligência Financeira (UIFs) de cada país. Segundo a definição adotada pelo Grupo de Ação Financeira (GAFI) (Brasil, 2012a), a UIF corresponde ao órgão nacional responsável pelo recebimento, processamento e análise das comunicações de operações suspeitas, bem como de outras informações relevantes associadas à lavagem de dinheiro, aos crimes que lhe servem de antecedente e ao financiamento do terrorismo, cabendo-lhe ainda a disseminação dos resultados de tais análises aos órgãos competentes.

A atuação das Unidades de Inteligência Financeira (UIFs) compreende não somente as etapas fundamentais do ciclo clássico de produção de inteligência, conforme delineado por Lerner e Lerner (2004), não se limitando ao tratamento das comunicações de operações suspeitas. Pelo contrário, suas funções estendem-se à captação de outras informações relevantes, como dados sobre movimentações internacionais de valores, declarações de ativos mantidos no exterior e demais elementos úteis à identificação de possíveis práticas de lavagem de capitais e financiamento ao terrorismo.

E é justamente após o recebimento dessas comunicações que a Unidade de Inteligência Financeira – UIF, no caso do órgão de inteligência brasileiro, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, acrescenta valor às informações coletadas mediante análise, incluídas pela legislação, como comunicações de operações em espécie, relacionadas à transferências eletrônicas etc.

Desse modo, ao exercer sua função de unidade de inteligência financeira, o COAF possui a atribuição de avaliar se os dados recebidos justificam ou não a sua disseminação às autoridades competentes para fins investigativos. No contexto brasileiro, tal disseminação deve estar fundamentada na identificação de indícios consistentes da prática dos crimes previstos na Lei nº 9.613/1998, ou ainda de quaisquer outros ilícitos penais.

Conforme previsto na legislação vigente, o COAF detém a competência legal para difundir as informações resultantes da análise de inteligência financeira, não se restringindo, portanto, aos crimes de lavagem de capitais ou financiamento ao terrorismo, podendo se referir a outros delitos.

Neste sentido a unidade de inteligência financeira tem capacidade de indicar com precisão, no momento da disseminação da informação, qual(is) seria(m) o(s) crime(s) antecedente(s) relacionados às movimentações financeiras reportadas pelos sujeitos obrigados, podendo ser relacionadas a crimes não aventados na análise exordial, o que facilita sobremaneira a identificação dos fatores antecedentes à lavagem de capitais, uma vez que a legislação brasileira, como analisado anteriormente, aceita quaisquer infrações penais como crimes antecedentes fomentadores do processo de branqueamento de capitais.

Essa atividade culmina na elaboração de um documento técnico denominado “Relatório de Inteligência Financeira – RIF”, que trataremos no tópico seguinte.

2.2 O RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA – RIF

2.2.1 Padrões de comportamento financeiro e as operações atípicas

A concentração das comunicações de operações financeiras suspeitas em um único órgão, representado no Brasil pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, configura elemento central da estrutura normativa voltada à prevenção e ao combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLD/FTP). Essa centralização viabiliza a padronização dos dados recebidos e evita discrepâncias interpretativas entre distintos órgãos de fiscalização.

Além disso, ao reunir expertise técnica em uma unidade especializada, o modelo assegura maior eficácia na filtragem e análise das informações, ao mesmo tempo em que fortalece os mecanismos de proteção contra a exposição indevida de dados sensíveis e promove uma estrutura de controle mais coesa e segura.

Stessens (2000) ressalta os benefícios decorrentes da centralização do recebimento e da análise das comunicações de operações suspeitas em uma única entidade. Dentre essas vantagens, destaca-se a possibilidade de desenvolver expertise concentrada em um só órgão, evitando a dispersão de esforços e a duplicação de capacidades em diferentes instituições. Tal especialização favorece a celeridade no tratamento das informações recebidas, aspecto essencial diante da necessidade de atuação imediata, especialmente quando há risco iminente de concretização de transações suspeitas que requeiram suspensão urgente.

A comunicação de operação suspeita representa a etapa final de um processo analítico complexo conduzido pelos sujeitos obrigados, cujo fundamento reside na adequada implementação das medidas de devida diligência. Tal processo decorre do cumprimento das obrigações relativas à manutenção de registros detalhados das operações e à realização de análise criteriosa das transações, especialmente aquelas que revelem indícios razoáveis de risco.

Esses indícios, por sua vez, são usualmente identificados a partir da adoção de políticas internas, controles e procedimentos eficazes voltados à avaliação do risco do cliente e ao monitoramento contínuo das operações realizadas. Trata-se, portanto, de um mecanismo preventivo que se apoia na identificação, avaliação e comunicação tempestiva de potenciais atividades ilícitas.

De fato, ao longo do monitoramento das transações realizadas pelos clientes, é possível que os sujeitos obrigados identifiquem operações de natureza atípica, com elevado grau de complexidade, volume expressivo ou desprovidas de justificativa econômica ou legal aparente que impõe, nessas hipóteses, a adoção de medidas adicionais de devida diligência, com vistas a aprofundar a compreensão do contexto e da finalidade da operação.

A regulamentação brasileira, em diversas normativas setoriais, como por exemplo na Carta Circular nº 4001/2020 do BACEN (2020), prevê uma lista não exaustiva de situações que podem configurar sinais de alerta para a ocorrência de lavagem de dinheiro, exigindo, por conseguinte, atenção redobrada e atuação diligente por parte das entidades obrigadas.

De fato, aludida normativa editada em 29 de janeiro de 2020 pelo BACEN, representa importante instrumento normativo complementar à Circular nº 3.978/2020, ao estabelecer parâmetros objetivos para a identificação de operações e situações que possam configurar indícios de lavagem de dinheiro, ocultação de bens, direitos e valores ou financiamento ao terrorismo. A norma se insere no contexto de reforço ao dever de diligência das instituições financeiras, ao definir um rol exemplificativo de comportamentos operacionais atípicos, organizados em grupos temáticos, que demandam análise e eventual comunicação ao Conselho de COAF nos termos da Lei nº 9.613/1998.

Trata-se, portanto, de um referencial técnico que instrumentaliza a atividade de monitoramento e seleção de operações suspeitas, promovendo maior uniformidade e efetividade na aplicação das políticas de prevenção aos crimes financeiros. Nesse sentido, essas normativas conferem previsibilidade e segurança jurídica às obrigações de reporte, ao permitir que os setores regulados identifiquem, com base em critérios previamente definidos, os eventos que demandam comunicação ao COAF por configurarem situações de risco.

Além disso, contribuem para o fortalecimento do sistema nacional de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLD/FTP), ao aprimorar os mecanismos de compliance e de inteligência financeira.

Para entendermos o espectro de sua atuação, a produção de inteligência financeira no âmbito do COAF em 2024 resultou em 18.762 Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs), elaborados com base em comunicações recebidas de pessoas obrigadas e autoridades competentes. Atualmente, a base de dados do COAF reúne mais de 57 milhões de comunicações de operações e, desse total, aproximadamente 7,5 milhões foram recebidas de pessoas obrigadas somente em 2024. Nesse mesmo período foram realizados 25.271 intercâmbios de informações com autoridades nacionais e 412 com Unidades de Inteligência Financeiras (UIFs) de outros países (Brasil, 2024a).

Importante destacar que o normativo referenciado não altera o regime de sigilo previsto na legislação, mas reforça a atuação preventiva das instituições financeiras, sem dispensar, contudo, o necessário resguardo aos direitos fundamentais dos indivíduos envolvidos, especialmente no que tange à proteção de dados sensíveis e à observância do devido processo legal.

Desse modo, a partir da análise das informações obtidas mediante a aplicação de medidas aprofundadas de devida diligência, caberá à entidade obrigada, caso identifique fundamentos razoáveis para questionar a licitude das transações examinadas, proceder à comunicação direta à Unidade de Inteligência Financeira. Trata-se, pois, de um dever que decorre da avaliação interna da própria entidade, e cuja formalização deve ocorrer de forma espontânea e proativa, independentemente de qualquer provocação por parte das autoridades administrativas. Tal comunicação não se confunde com a *notitia criminis*, na medida em que o qualificativo "suspeita" refere-se, predominantemente, à atipicidade ou anormalidade da operação quando confrontada com o perfil de risco previamente delineado do cliente, e não à constatação objetiva de um ilícito penal (Araújo, 2012).

Neste sentido, torna-se conveniente lembrar o apontado por Stessen (2000), que observa que nos delitos de lavagem de capitais, há uma notória limitação informacional por parte das

autoridades encarregadas da persecução penal. Isso se deve ao fato de que tais infrações, em regra, não apresentam uma vítima direta e identificável que possa relatar ou denunciar a prática ilícita e suas proporções, circunstância que dificulta o início de investigações formais. Além disso, a mera análise de dados estatísticos revela-se insuficiente para a detecção do crime, uma vez que a lavagem de dinheiro costuma ocorrer por meio de operações privadas, cujos registros contábeis e transacionais não são, em geral, acessíveis aos órgãos de investigação, em razão da proteção conferida por normas de sigilo legal.

Ainda nesse contexto, destaca-se a relevância do mecanismo de comunicação de operações suspeitas, que visa suprir os órgãos de persecução penal com insumos informacionais estratégicos capazes de subsidiar a instauração ou o aprofundamento de investigações criminais. Trata-se de um instrumento alinhado a uma nova diretriz no enfrentamento da criminalidade transnacional, marcada pela adoção de métodos inovadores de produção de conhecimento investigativo, entre os quais se incluem as chamadas técnicas especiais de investigação. O sistema de comunicação de operações atípicas exerce, portanto, papel relevante na prevenção geral positiva, ao fortalecer a capacidade do Estado de apurar delitos econômicos complexos, impactando diretamente a eficácia da repressão penal.

2.2.2 A polêmica em torno do Tema 990 do STF: a (des)necessidade de prévia autorização judicial na disseminação do RIF a pedido

Ainda que não constitua o foco central da presente pesquisa, é oportuno abordar as modalidades pelas quais o Relatório de Inteligência Financeira (RIF) pode ser disseminado aos órgãos de persecução penal.

Conforme previsto na Nota Interpretativa da Recomendação nº 19 do Grupo de Ação Financeira (GAFI) (Brasil, 2012a), a transmissão dessas informações pode ocorrer de maneira espontânea, por iniciativa da Unidade de Inteligência Financeira (UIF), a partir da análise das comunicações recebidas e demais dados relevantes; ou mediante requisição de autoridades competentes que necessitem do suporte técnico no desenvolvimento de suas investigações. Em regra, os destinatários naturais dos RIFs elaborados pelo COAF são os membros do Ministério Público e das polícias judiciárias, contudo, dependendo da natureza da informação e do objeto da análise, também podem figurar como destinatários outros entes estatais, tais como a Receita Federal do Brasil, a Controladoria-Geral da União e os órgãos de inteligência governamental.

Assim, duas são as espécies de Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) emitidos pelo COAF, classificados de acordo com sua iniciativa: espontâneo e o de intercâmbio. O

Relatório de Inteligência Financeira (RIF) pode ser classificado, quanto à sua origem, em duas modalidades principais. O RIF *espontâneo* — também denominado de ofício — é aquele produzido por iniciativa do próprio COAF, a partir da análise interna de comunicações suspeitas recebidas ou com base em informações oriundas de denúncias. Já o RIF de *intercâmbio* (ou por encomenda) corresponde àquele elaborado em resposta a solicitações formais de compartilhamento de informações, realizadas por autoridades nacionais competentes ou por Unidades de Inteligência Financeira (UIFs) estrangeiras, no âmbito da cooperação internacional.

Para Bechara (2014), a natureza jurídica do Relatório de Inteligência Financeira (RIF) é considerada mista ou híbrida, justamente em razão dos distintos contextos em que pode ser empregado. Trata-se de um instrumento que, embora não constitua prova em sentido estrito, tem sido frequentemente utilizado como subsídio para a instauração de investigações criminais, como elemento de suporte para a decretação de medidas cautelares, como fonte complementar na fase de instrução processual penal e, em determinadas situações, até mesmo como elemento a ser valorado na formação do convencimento judicial quanto ao mérito da causa.

Independentemente do momento processual em que ocorra sua intervenção — seja na fase pré-processual, cautelar, instrutória ou decisória — o COAF conserva sua natureza de órgão de assessoramento, e suas funções permanecem no campo da atividade de inteligência financeira. Ressalte-se que essa atuação se distingue essencialmente da atividade investigativa, a qual não integra sua competência institucional, ainda que, por sua natureza informacional, possa influenciar ou subsidiar diretamente os procedimentos investigatórios conduzidos pelos órgãos de persecução penal.

A temática acerca de prévia autorização judicial para o acesso aos dados constantes do Relatório de Inteligência Financeira (RIF) foi abordado no Tema 990 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal – STF que analisou a questão constitucional acerca da possibilidade de compartilhamento, com o Ministério Público, para fins penais, de dados bancários e fiscais obtidos pela Receita Federal do Brasil no legítimo exercício de seu dever de fiscalizar.

O debate girou em torno do compartilhamento de dados fiscais e bancários obtidos pela Receita Federal – no exercício de sua função de fiscalização tributária – com o Ministério Público, sem prévia autorização judicial, para fins penais, como por exemplo, em investigações criminais de crimes contra a ordem tributária ou de corrupção.

Esse tema ganhou especial destaque após a decisão no RE 105941 (Rel. Min. Dias Toffoli), que envolvia o repasse ao Ministério Público de informações bancárias sem

autorização judicial, levantando o debate sobre eventual ofensa ao direito fundamental ao sigilo de dados (artigo 5º, inciso X e XII da Constituição Federal de 1988) e ao devido processo legal.

No julgamento do RE 1055941, o Plenário do STF fixou, por maioria a tese de que é constitucional o compartilhamento, com o Ministério Público, para fins penais, de dados bancários e fiscais obtidos pela Receita Federal do Brasil e pela Unidade de Inteligência Financeira – UIF, na forma da legislação em vigor, a partir de comunicações formais, para fins criminais, entendendo o STF não haver violação ao sigilo constitucional, uma vez que o compartilhamento se dá dentro de limites legais, especialmente com base na Lei Complementar nº 105/2001 e na Lei nº 9.613/98, devendo ser garantido a formação da cadeia de custódia da informação, com integridade e legalidade do compartilhamento, e respeito à finalidade específica da comunicação, que trataremos em tópico mais adiante.

Todavia a celeuma surgiu nos denominados RIFs “a pedido” (de intercâmbio, ou por encomenda), notadamente, os solicitados pelas autoridades competentes que necessitem do suporte técnico no desenvolvimento de suas investigações.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça – STJ, em novel decisão formulada no RHC nº 196150 (Rel. Min. Messod Azulay Neto, j. 16/05/2025), a Terceira Seção do órgão colegiado, por maioria, firmou entendimento no sentido de que os órgãos de persecução penal – notadamente a polícia judiciária e o Ministério Público – não estão autorizados a requisitar diretamente ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) os Relatórios de Inteligência Financeira – RIFs, sendo imprescindível a prévia autorização judicial.

A orientação uniformizadora fixada pela Terceira Seção deveria prevalecer até manifestação definitiva do Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Tema 990 da repercussão geral, a fim de pacificar as divergências interpretativas atualmente existentes entre as turmas do próprio STJ.

No voto condutor do acórdão, o ministro Messod Azulay Neto defendeu que a melhor exegese do artigo 15 da Lei nº 9.613/1998, que regula o compartilhamento de dados pelo COAF, impõe a submissão prévia ao crivo judicial nas hipóteses de solicitação de RIFs por parte de autoridades policiais e ministeriais.

A controvérsia foi dirimida na Reclamação nº 81.531/DF, ocasião em que, em decisão monocrática proferida em 15 de julho de 2025, a Ministra Cármen Lúcia afirmou que o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça diverge da orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.055.941-RG, que corresponde ao Tema 990 da repercussão geral. Conforme salientado pela Relatora, em precedente análogo, no qual se discutia a legalidade da requisição de relatório de inteligência

financeira pelo Ministério Público no âmbito de uma notícia de fato, a Primeira Turma do STF assentou ser inadmissível a solicitação genérica, desvinculada de procedimento formal, sem objetivo definido ou ausente de elementos mínimos indicativos. No caso concreto examinado na reclamação, contudo, constatou-se a existência de procedimento regularmente instaurado, com solicitação específica de informações por parte da autoridade policial, direcionada ao COAF, relativamente a pessoas investigadas, não se configurando, portanto, qualquer ilegalidade na requisição efetuada.

Desse modo, embora prevaleça o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal quanto à possibilidade de requisição de Relatórios de Inteligência Financeira no âmbito de procedimentos formalmente instaurados, tal orientação não afasta, em nosso sentir, a imprescindibilidade da reserva de jurisdição como condição para o acesso, pelos investigados, aos dados sigilosos que lhes digam respeito. Tal exigência decorre diretamente da proteção conferida ao direito da personalidade, representando salvaguarda indispensável contra eventuais excessos ou arbitrariedades perpetradas por agentes estatais no curso da persecução penal. Para Coelho (2015) tal exigência opera como garantia de que a violação do sigilo somente ocorrerá nos estritos limites autorizados pela Constituição Federal de 1988, impedindo que restrições a esse direito fundamental se deem de forma arbitrária e sem controle judicial.

Deve-se ponderar que, diante da elevada periculosidade e das sérias repercussões associadas à prática da lavagem de dinheiro, notadamente em razão de sua complexidade, transnacionalidade e do caráter especializado de seus autores, eventuais flexibilizações ao sigilo, embora possíveis, devem ser excepcionais. Para tanto, é imprescindível que, no caso concreto, estejam inequivocamente evidenciados o interesse público, o interesse da justiça e a relevância social da medida, de forma a evitar que o sigilo, longe de proteger direitos fundamentais, se converta em obstáculo indevido à atividade investigativa e favoreça a consolidação dos denominados “paraísos jurídico-penais” (Sanchez, 2006).

2.2.3 A importância do RIF para a prevenção e investigação dos crimes de lavagem de capitais

A partir da análise empreendida neste trabalho, constata-se que o Relatório de Inteligência Financeira – RIF, resultado das atividades de inteligência conduzidas pelo COAF, configura importante instrumento de suporte à persecução penal, desde que observadas as regras de proteção e controle do sigilo, as quais serão abordadas adiante.

Embora o RIF represente valiosa fonte de informação para subsidiar investigações criminais, sua utilização no âmbito processual penal não exime os órgãos responsáveis pela persecução penal do dever de produzir prova idônea e judicialmente válida da prática delitiva. Assim, admite-se sua inserção nos autos, em caráter reservado para fins de proteção do sigilo, desde que venha acompanhada de diligências investigativas complementares que busquem confirmar, de forma autônoma, a ocorrência do ilícito penal.

Essa compreensão alinha-se ao posicionamento de Araújo Neto (2016), para quem compete ao COAF proceder à comunicação às autoridades competentes sempre que concluir pela existência de crimes tipificados na Lei nº 9.613/1998, ou identificar fundados indícios de sua prática, bem como de qualquer outra ilicitude, de modo a possibilitar a instauração dos procedimentos legais pertinentes.

É importante, nesta oportunidade destacar, que os Relatórios de Inteligência Financeira (RIF) elaborados pelo COAF, não se restringem à detecção de indícios de lavagem de dinheiro, podendo também subsidiar a apuração de outros delitos, especialmente aqueles que se configuram como crimes antecedentes, tais como os praticados contra a Administração Pública, o sistema financeiro e o patrimônio.

2.3 O TRATAMENTO DO SIGILO FINANCEIRO DAS OPERAÇÕES COMUNICADAS AO COAF E O RESPEITO À INTIMIDADE DO INVESTIGADO

Tema de fundamental importância para o presente trabalho, base para este estudo, e que será abordado com maior profundidade adiante, refere-se à situação em que o Relatório de Inteligência Financeira (RIF) contempla múltiplas “pessoas relacionadas”, sejam físicas ou jurídicas, constantes de um mesmo documento. Nessas hipóteses, impõe-se refletir sobre os limites do direito de acesso aos autos quando apenas um dos investigados formula requerimento de vista e pleiteia o acesso integral ao conteúdo do RIF, até mesmo como forma de exercício de defesa durante a investigação.

Seria legítimo o acesso integral ao conteúdo do RIF, mesmo que este contenha referências a terceiros com os quais o requerente não mantém qualquer vínculo?

A relevância prática da questão reside no risco de eventual responsabilização do agente público, diante de possível divulgação indevida de informações sigilosas constantes do relatório, cuja preservação é imposta por dever funcional. Para Comploier (2019), diante desse cenário, revela-se mais adequado que, uma vez devidamente autorizada a vista dos autos

mediante reserva de jurisdição, o acesso ao conteúdo do RIF seja restrito à parte que diga respeito exclusivamente àquele investigado, resguardando-se as informações referentes a demais pessoas eventualmente mencionadas, com as quais o requerente não possua relação direta.

Todavia, há situações específicas em que, a exemplo das interceptações telefônicas, a existência de operações conjuntas entre dois ou mais investigados impossibilita a separação das informações, impondo a exposição recíproca dos dados, justamente em razão do vínculo estabelecido entre eles na operação suspeita (Comploier, 2019). Nesse sentido, o que se busca, portanto, é assegurar a proteção da intimidade de terceiros alheios à relação investigativa com o requerente, ainda que mencionados no mesmo RIF, harmonizando-se o direito de defesa com o dever de sigilo que rege a atividade de inteligência financeira.

Desse modo, a adoção de medidas de modulação da publicidade dos Relatórios de Inteligência Financeira, que serão tratadas a seguir, visa assegurar a harmonização entre o direito de acesso, pelos coinvestigados, aos dados financeiros individualmente constantes dos documentos encaminhados pelo COAF, compatibilizando-as à proteção constitucional da intimidade e do sigilo de dados, nos termos do devido processo legal.

2.3.1 Privacidade como controle informacional e o sentido constitucional do sigilo financeiro

A compreensão do sigilo financeiro e fiscal como garantia de intimidade exige, antes de tudo, uma definição funcional de privacidade que consiga dialogar com a realidade do tratamento massivo de dados. A formulação clássica de Alan Westin (1967) oferece um ponto de partida metodologicamente adequado: privacidade pode ser entendida como a pretensão de controle do indivíduo sobre quando, como e em que medida informações a seu respeito são comunicadas a terceiros.

Essa perspectiva desloca o debate do plano puramente “espacial” (estar sozinho, resguardar segredos domésticos) para o plano do fluxo informacional, no qual a informação pessoal circula por instituições e é processada com capacidade de gerar inferências sensíveis (Marky, 2023). Em matéria financeira, essa característica é ainda mais acentuada, porque extratos, transferências, compras e padrões de movimentação revelam rotinas, preferências, deslocamentos, relações sociais e, não raro, elementos sensíveis da vida privada, o que transforma o dado patrimonial em dado pessoal com elevado poder descritivo.

Nesse enquadramento, o sigilo financeiro não se confunde com um privilégio contra a atuação estatal nem com um “escudo” para impedir a persecução penal. Ele opera como técnica de conformação constitucional da obtenção e do uso de informações, condicionando o acesso do Estado a um conjunto de deveres e limites: base normativa, finalidade legítima, adequação, necessidade e proporcionalidade; além de deveres de contenção, preservação e responsabilização quanto à circulação ulterior das informações (Oliveira, 2023, 2024).

No constitucionalismo brasileiro (Brasil, 1988), esse raciocínio encontra suporte no regime protetivo da intimidade e vida privada (art. 5º, X, CF) e do sigilo de dados (art. 5º, XII, CF), em diálogo com a tutela civil do direito à vida privada (art. 21, CC). O ponto decisivo, para a investigação criminal, é que a privacidade não é apenas uma barreira à “entrada” de informações no processo penal; é também um critério de legitimidade do modo como as informações, uma vez obtidas, serão organizadas, compartilhadas e utilizadas.

A reconstrução contemporânea proposta por Daniel Solove (2009) complementa ao invés de buscar uma definição única e abstrata de privacidade, o autor descreve a privacidade como um conjunto de problemas recorrentes e danos informacionais, que se manifestam em etapas distintas do ciclo de vida dos dados. Essa abordagem é particularmente útil para o sigilo financeiro e fiscal porque evidencia que a lesão à privacidade não depende de “publicidade ampla” nem de exposição midiática: pode ocorrer dentro do próprio circuito institucional, mediante coleta excessiva, agregação, cruzamento, uso secundário, retenção prolongada, disseminação indevida e decisões baseadas em perfis (*profiling*).

Aplicada ao tema do sigilo financeiro na investigação criminal, a taxonomia de Solove permite qualificar, com maior precisão, os riscos típicos que o sistema jurídico deve prevenir: a) vigilância e rastreamento: monitoramento de padrões de movimentação e de redes de relações econômicas; b) agregação e identificação: reunião de fragmentos informacionais dispersos para reconstrução de perfis comportamentais; c) uso secundário e desvio de finalidade: dados obtidos para um fim investigativo utilizados para finalidades estranhas ao procedimento; d) disseminação e exposição indevida: ampliação do número de agentes com acesso e risco de vazamentos; e) exclusão e assimetria: titular sem ciência efetiva do processamento e sem possibilidade real de controle (Martins e Sant’Ana, 2024).

Com isso, o núcleo do problema jurídico se desloca: não basta discutir “se houve quebra de sigilo” em sentido formal; é necessário enfrentar a governança do dado ao longo do procedimento, sob pena de a investigação converter-se, na prática, em mecanismo de devassa estrutural. A privacidade passa a atuar como parâmetro para calibrar não apenas a obtenção,

mas também a circulação, o armazenamento, a pertinência e a eliminação do dado (Albakjaji e Kasabi, 2021).

2.3.2 Regra, exceção e justificativa: o sigilo na investigação criminal e a publicidade como princípio

A investigação criminal, em regra, não se rege por segredo absoluto. O art. 20 do CPP (Brasil, 1941) autoriza o “sigilo necessário” à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade, mas essa fórmula não legitima segredo automático, indeterminado ou desvinculado de finalidade. O sigilo deve ser interpretado conforme o desenho constitucional da publicidade como regra e da restrição como exceção, fundada em decisão motivada e em avaliação do caso concreto (Badaró, 2025). A leitura sistemática do regime constitucional evidencia que apenas exigências de interesse público qualificado e de intimidade podem justificar a restrição da publicidade, sempre mediante ponderação e delimitação temporal e material.

Nessa linha, uma abordagem consistente do sigilo investigativo distingue razões voltadas à eficiência da investigação (evitar destruição de fontes de prova e frustração de diligências) e razões de natureza garantística (preservar integridade moral, honra e intimidade do investigado e de outros envolvidos), reforçando que o sigilo externo é exceção e deve ter aplicação restrita, sem cercear indevidamente a atuação defensiva. Ao mesmo tempo, a publicidade interna (acesso por sujeitos processuais) não pode ser tratada como autorização para acesso ilimitado a dados sensíveis que extrapolem o necessário ao exercício do contraditório e da ampla defesa, sobretudo quando presentes dados de terceiros (Doneda, 2021).

A delimitação do âmbito de proteção do sigilo bancário é indispensável para evitar tanto expansões indevidas de intrusão quanto alegações genéricas de sigilo absoluto. A doutrina nacional identifica, ao menos, dois planos de proteção: a preservação da privacidade de dados já existentes na esfera estatal (quando a administração tributária já detém informações do contribuinte) e a proteção contra o acesso estatal a informações privadas sem consentimento ou sem respeito ao procedimento adequado (Heber Neto, 2018). Essa distinção orienta o debate na investigação criminal: uma vez superada a etapa de obtenção lícita, surge um dever qualificado de preservação do caráter sigiloso e de controle de circulação, impedindo usos estranhos ao procedimento que justificou a medida (Doneda, 2021).

No plano jurisprudencial, é relevante fixar a distinção entre dados cadastrais bancários e o conteúdo protegido pelo sigilo bancário. O entendimento de que dados cadastrais (como

identificação, endereço, telefone, CPF, número de conta) não se confundem com o núcleo sigiloso ligado a movimentações e serviços da conta permite definir com precisão o objeto da restrição: o sigilo incide sobre operações ativas e passivas e serviços prestados (aplicações, transferências, depósitos, extratos, saldos e detalhamento de movimentações), e não, em regra, sobre simples dados cadastrais. Essa separação evita que a investigação, sob o rótulo de “quebra de sigilo”, realize requisições desnecessariamente amplas, e impede que se minimize a gravidade de intrusões em movimentação financeira tratando-as como “mera identificação”.

2.3.3 Compartilhamento, circulação e dever estatal de proteção: o problema da cadeia informacional

A questão do sigilo financeiro na investigação criminal não se limita ao ato inicial de requisição ou de quebra. Mesmo quando a obtenção é juridicamente legitimada, permanece o problema do que fazer com a informação: quem pode acessar, em que extensão, por quanto tempo, com que controles, e sob quais condições de reutilização. Essa dimensão é decisiva em investigações de crimes econômicos e, especialmente, naquelas em que o material é produzido em ambiente de inteligência, com seleção, correlação e síntese de dados.

O dever de resguardar o caráter sigiloso, uma vez recebida a informação, não é um detalhe procedimental; constitui elemento estruturante de compatibilização entre persecução penal e direitos fundamentais. Se privacidade, em Westin, é controle do fluxo informacional, e se, em Solove (2009), os danos informacionais derivam do ciclo de vida dos dados, então a racionalidade constitucional exige mecanismos de contenção: limitação de finalidade, minimização do escopo temporal e material, registro de acessos, ambiente controlado para consulta, restrição de compartilhamento e responsabilização por desvios. Em síntese, a governança do dado passa a integrar a própria legalidade da persecução.

A problemática se torna mais aguda quando a investigação se vale de medidas que produzem bases extensas com dados pessoais de pessoas não envolvidas no evento criminoso. Nessas hipóteses, a quebra em massa obtém informações de terceiros e, após a identificação do suspeito, apenas uma fração do conjunto informacional é, em princípio, relevante para a persecução. O desafio passa a ser gerir a base de dados de modo a garantir o máximo de acesso efetivo à defesa sem transformar a publicidade interna em violação estrutural da vida privada de terceiros alheios ao fato.

A solução tradicional do direito processual penal brasileiro para proteção de dados sensíveis costuma ser o segredo externo (restrição de acesso ao público em geral, mantendo-se o acesso aos sujeitos do processo) (Malatesta, 2021; Pacelli e Fischer, 2019). Contudo, quando o acervo contém dados pessoais de terceiros sem relação com o fato, o segredo externo se revela insuficiente: ao permitir acesso ilimitado às partes e sujeitos processuais, mantém-se o risco de disseminação interna, de uso secundário e de devassa informacional desnecessária. Nesses casos, a tutela adequada demanda mecanismos específicos, distintos das ferramentas clássicas.

Nesse ponto, a proposta de segregação da base de dados fora dos autos apresenta coerência constitucional: o acervo integral permanece preservado, mas não é automaticamente incorporado ao processo, evitando a intrusão generalizada. O acesso dos sujeitos processuais à base deve ser submetido a um juízo posterior de proporcionalidade, diverso daquele que justificou a própria quebra de sigilo. A primeira decisão pondera interesses da persecução penal contra a vida privada dos atingidos; a segunda pondera privacidade de terceiros contra interesses defensivos, configurando uma espécie de “segunda decisão” de acesso, em ambiente mais controlado.

A compatibilização pode ser estruturada por uma técnica de quatro conjuntos informacionais: i) cadeia de custódia da prova digital e informações de integridade do material; ii) dados pessoais dos imputados; iii) dados anonimizados, capazes de permitir controle e verificação sem identificação direta; iv) dados pessoais de terceiros (Martins, Ferraz e Fagundes, 2024).

Os três primeiros conjuntos podem, em regra, ser incorporados aos autos, por apresentarem utilidade probatória e menor potencial de afetar a privacidade de terceiros. O quarto conjunto deve depender de autorização judicial específica. Essa autorização não pode exigir da defesa demonstração exauriente de que a prova produzirá resultado exoneratório, pois isso importaria ônus impossível; basta a indicação da relevância potencial do exame para a estratégia defensiva, adotando-se um padrão de plausibilidade e seriedade do propósito. Além disso, a decisão sobre acesso deve ser resolvida com prioridade temporal, preferencialmente em momento processual inicial, e, na falta de requerimento ou após preclusão do indeferimento, a eliminação do dado deve ocorrer o mais breve possível, independentemente do trânsito em julgado, como mecanismo de minimização de danos.

A anonimização, por sua vez, deve ser concebida como supressão de elementos que permitam vincular o dado ao titular, com grau variável conforme a necessidade do caso. É possível, por exemplo, preservar informações gerais úteis ao processo (recortes territoriais menos precisos) e suprimir elementos de identificação direta, documentando-se o procedimento

e permitindo-se que as partes controlem a incidência e coerência dos dados anonimizados (Martins, Ferraz e Fagundes, 2024). Em termos de governança, a segregação, a anonimização, a autorização judicial específica e a eliminação tempestiva compõem um pacote de salvaguardas alinhado à lógica de Westin (1967) (controle do fluxo) e à lógica de Solove (2009) (prevenção de danos por agregação, disseminação e uso secundário).

O sigilo financeiro e fiscal na investigação criminal deve ser tratado como técnica de proteção da intimidade e da vida privada, apta a limitar intrusões desproporcionais e a disciplinar a circulação de informações sensíveis dentro do próprio procedimento. A compreensão clássica de privacidade como controle informacional (Westin, 1967) fornece o fundamento normativo para exigir base legal, finalidade e limitação de escopo.

A abordagem contemporânea (Solove, 2009) de privacidade como conjunto de problemas e danos informacionais demonstra que a lesão não se restringe à divulgação pública, mas pode ocorrer por agregação, reuso e disseminação interna. Nesse cenário, a resposta juridicamente adequada é a publicidade responsável: preserva-se o acesso efetivo da defesa a elementos relevantes, mas evita-se que o processo penal funcione como mecanismo de devassa de dados de terceiros, mediante segregação da base, incorporação seletiva de conjuntos informacionais, anonimização documentada, autorização judicial específica para acesso integral e eliminação tempestiva do material residual. Assim, assegura-se que a persecução penal opere dentro de um modelo constitucional de equilíbrio entre eficiência investigativa e garantias fundamentais.

A compreensão do sigilo financeiro e fiscal na investigação criminal como técnica de tutela da intimidade e de governança do ciclo informacional permite estabelecer critérios normativos que não se esgotam na licitude formal da obtenção do dado. A partir dos aportes teóricos sobre privacidade e dos fundamentos constitucionais e infraconstitucionais do sigilo, delineiam-se parâmetros de controle voltados à finalidade, necessidade e proporcionalidade da medida, bem como à contenção da circulação posterior das informações (delimitação de escopo, minimização, rastreabilidade de acessos, segregação de dados de terceiros, anonimização e eliminação tempestiva do excedente informacional).

Em complemento, sem deslocar o eixo do estudo do âmbito nacional, a consistência e suficiência dessas salvaguardas serão cotejadas, de modo instrumental, com parâmetros extraídos de decisões de cortes internacionais e de tribunais estrangeiros em matérias afins, especialmente quando envolvem unidades de inteligência financeira, compartilhamento interinstitucional, deveres de sigilo e limites ao tratamento de dados sensíveis. A finalidade desse cotejo é exclusivamente metodológica: reforçar o controle de proporcionalidade e

verificar convergências e divergências quanto às garantias mínimas de proteção da privacidade no contexto de circulação de informações financeiras, sem converter a comparação internacional em objeto principal da pesquisa.

Para que o sigilo financeiro não seja tratado apenas como requisito formal de obtenção do dado, mas como garantia efetiva de intimidade ao longo de todo o ciclo informacional, adota-se, neste trabalho, uma matriz nacional de controle da circulação de informações financeiras na persecução penal. Essa matriz parte do reconhecimento de que a Constituição protege a intimidade e a vida privada (art. 5º, X) e resguarda o sigilo de dados (art. 5º, XII), impondo que o acesso e o uso de informações patrimoniais sejam funcionalizados à finalidade pública legítima e limitados pelo necessário. Em termos práticos, isso desloca o eixo da discussão: não basta perguntar se o dado poderia ter sido compartilhado, mas em que extensão, com quais filtros, por quanto tempo, com quais destinatários e sob quais mecanismos de responsabilização por desvios, evitando que a investigação opere como devassa de terceiros e como produção de excedente informacional sem utilidade probatória.

Nessa perspectiva, o sigilo na fase investigativa e processual deve ser governado por critérios cumulativos: vinculação à finalidade (o dado só circula para sustentar a apuração específica), necessidade (incorporação seletiva do que seja relevante), proporcionalidade (vedação do “tudo ou nada”), rastreabilidade (registro e auditabilidade de remessas e acessos), segregação de dados de terceiros (com proteção reforçada a não investigados e a coinvestigados quanto a blocos individualizados) e eliminação tempestiva do material residual (Aras *et al.*, 2020). A formalização e a rastreabilidade do compartilhamento, além de proteção subjetiva, funcionam como condição de confiabilidade do próprio procedimento, aproximando o controle de circulação do dado do racional garantístico que inspira a documentação do percurso probatório quando se exige reconstrução segura de origem, integridade e manuseio.

Esses critérios funcionam como matriz de leitura para a etapa seguinte, dedicada ao exame de precedentes e práticas nacionais envolvendo COAF/RIF, especialmente quanto ao acesso por coinvestigados e à modulação da publicidade interna. De modo complementar, quando útil para qualificar o teste de proporcionalidade e identificar garantias mínimas de proteção do sigilo em contextos análogos, será realizado cotejo comparado pontual e estritamente instrumental, sem deslocar o objeto principal da pesquisa, que permanece ancorado no ordenamento jurídico e na jurisprudência brasileiros.

CAPÍTULO 3 - A COMPATIBILIZAÇÃO DO INTERESSE DE ACESSO DOS COINVESTIGADOS DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL DE LAVAGEM DE CAPITAIS À INTEGRALIDADE DOS DADOS FINANCEIROS COMUNICADOS AO COAF E O RESPEITO AO SIGILO FINANCEIRO INDIVIDUAL

Este capítulo enfrenta a pergunta-problema da dissertação: como compatibilizar o interesse de acesso da defesa, em investigações com múltiplos coinvestigados, ao conteúdo dos Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) disseminados pelo COAF, sem transformar o procedimento em veículo de exposição integral e indiscriminada de dados financeiros de terceiros e sem esvaziar o contraditório e a ampla defesa. A própria estrutura do capítulo reflete esse esforço de compatibilização: parte-se da base constitucional de tutela do sigilo/dados financeiros (3.1), avança-se para a forma juridicamente adequada de circulação dessas informações dentro da persecução penal e para a preocupação com rastreabilidade e preservação (cadeia de custódia) (3.2), delimita-se o que é “interesse de acesso” do coinvestigado diante do caráter relacional (“em teia”) dos RIFs e do risco de devassa horizontal de terceiros não imputados (3.3) e, por fim, propõe-se um modelo de “publicidade responsável” capaz de organizar forma, extensão e condições de acesso, com salvaguardas e critérios controláveis (3.4).

A dimensão empírica da pesquisa fica delimitada exclusivamente ao item 3.3.1, em que se expõem e se analisam, em chave ilustrativa, os casos (α , β e γ) relativos a pedidos de acesso a Relatórios de Inteligência Financeira (RIF) e às decisões proferidas na fase investigativa. O objetivo desse recorte não é transformar o capítulo em narrativa de autos, mas demonstrar, com exemplos controlados, como o conflito se materializa: de um lado, o interesse de conhecimento do coinvestigado quando sua esfera patrimonial aparece como “suspeita” e é usada para impulsionar diligências; de outro, o dever institucional de resguardar informações de terceiros que surgem no mesmo relatório por conexões financeiras, sem que isso os converta automaticamente em sujeitos do contraditório do requerente.

A partir desse bloco empírico circunscrito, a metodologia do capítulo passa a ser predominantemente dogmático-normativa: as decisões do item 3.3.1 funcionam como ponto de partida para reconstruir critérios jurídicos de modulação do acesso, com centralidade no eixo pertinência defensiva demonstrável *versus* risco de devassa horizontal de terceiros, especialmente porque o RIF é produto informacional relacional e agrega múltiplas pessoas em camadas distintas de relevância.

3.1 A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DOS DADOS FINANCEIROS

A tutela dos dados financeiros no ordenamento jurídico brasileiro se constrói a partir de uma matriz constitucional de proteção da vida privada e da intimidade, que limita a publicidade indiscriminada das informações patrimoniais e impede que a circulação de dados bancários ocorra como regra descontrolada.

Ainda que a Constituição de 1988 (Brasil, 1988) não utilize, de forma expressa, a expressão “sigilo bancário”, a salvaguarda deriva do núcleo de direitos fundamentais que resguardam a esfera privada do indivíduo e, por consequência, o seu “perfil econômico”, no qual se incluem hábitos de consumo, capacidade contributiva, relações contratuais e padrões de movimentação financeira. Nessa linha, o sigilo bancário se apresenta como projeção do direito à intimidade e como técnica jurídica de contenção do poder informacional de terceiros, sejam eles particulares, sejam órgãos estatais, ao mesmo tempo em que deve conviver com necessidades públicas legítimas de fiscalização, prevenção e repressão de ilícitos.

A tensão que surge, portanto, não reside em afirmar um sigilo absoluto ou sua negação, mas em definir quando, como e sob quais garantias esse sigilo pode ser relativizado, evitando tanto o abuso da confidencialidade como “manto protetivo” de práticas criminosas quanto o uso expansivo do acesso a dados como forma de devassa incompatível com o Estado Democrático de Direito (Covello, 2001).

Historicamente, o sigilo bancário acompanha o desenvolvimento da atividade bancária e a própria lógica de confiança que viabiliza o funcionamento do crédito. A instituição financeira, ao custodiar dados sensíveis sobre a vida econômica do cliente, assume dever de confidencialidade que não é mero favor comercial, mas obrigação jurídica vinculada à função exercida.

A doutrina clássica descreve o sigilo como dever de não revelação, salvo justa causa, relativamente às informações obtidas em razão da atividade profissional bancária, destacando-se formulações que o compreendem como obrigação imposta ao banco para não expor a terceiros dados de seus clientes conhecidos em decorrência da relação jurídica estabelecida (Covello, 2001; Malagarriga, 1970; Vergara-Blanco, 1990).

Esse entendimento, embora consolidado em diferentes tradições jurídicas, não é uniforme quanto ao fundamento dogmático do sigilo. Por isso, a literatura aponta diversas teorias explicativas, que vão desde modelos contratualistas e de responsabilidade civil até formulações ligadas à boa-fé, ao costume, à lei, ao segredo profissional e, por fim, à teoria do direito à intimidade (Cavalcanti, 2017; Chinen, 2005).

Em uma leitura sistemática, essas teorias podem ser compreendidas como tentativas de localizar o “ponto de ancoragem” do dever de confidência: ora no vínculo contratual e na confiança entre as partes, ora no dever geral de não causar dano, ora na normatividade específica que regula o setor, ora, com maior densidade constitucional, no direito fundamental à vida privada.

No cenário brasileiro contemporâneo, predomina a compreensão do sigilo bancário como manifestação do direito à intimidade na dimensão econômico-patrimonial. Assim, o dever de confidencialidade não protege apenas um interesse comercial do correntista, mas resguarda uma esfera de autodeterminação informacional vinculada ao modo como o sujeito se expõe (ou não) no ambiente social e institucional (Araújo, 2023; Gonçalves *et al.*, 2024).

Wald (1998) sustenta que o sigilo é instrumento de proteção da privacidade no campo econômico, pois impede a publicidade da movimentação bancária e de aplicações financeiras, preservando um núcleo de reserva que impede inferências invasivas sobre a vida do titular. Em termos convergentes, Ives Gandra da Silva Martins (2000) destaca que a privacidade não se limita ao íntimo existencial, abrangendo também aspectos externos relevantes, como dados patrimoniais, na medida em que tais informações podem produzir efeitos sociais e institucionais gravosos quando indevidamente expostas.

Essa linha é reforçada pela leitura segundo a qual a reserva sobre dados financeiros se conecta ao art. 5º, X, da Constituição, na medida em que a vida privada compreende, em sua dimensão prática, os dados que permitem reconstruir comportamentos e escolhas, inclusive econômicas (Calabrich e Barreto, 2020).

Paralelamente, a consolidação normativa do regime brasileiro de proteção de dados, especialmente com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Brasil, 2018), reafirma a centralidade de direitos fundamentais de liberdade e privacidade como finalidade explícita do tratamento de dados pessoais, impondo racionalidade, finalidade e segurança ao ciclo informacional também no âmbito estatal (Freitas e Maffini, 2020). Ainda que a LGPD não tenha sido concebida especificamente para o “sigilo bancário”, seu repertório principiológico e suas exigências de adequação, necessidade e segurança funcionam como reforço normativo contra práticas de coleta e compartilhamento desproporcionais, inclusive quando o dado, pela sua natureza, revela padrões financeiros do titular (Buchain, 2021; Carvalho e Pedrini, 2019).

Delimitar o alcance do sigilo bancário é etapa indispensável para, em seguida, compreender sua relativização legítima. A doutrina que trata da extensão do dever de sigilo costuma abranger todas as informações obtidas em razão da relação banco-cliente, presumindo a vontade do cliente de manter reserva sobre sua conta, ressalvadas hipóteses autorizativas

(Farhat, 1970). Nessa mesma trilha, autores clássicos sustentam que o objeto de proteção recai sobre fatos e dados da relação comercial mantida com o banco, isto é, informações obtidas em decorrência das operações bancárias e serviços prestados (Malagarrica, 1970).

Covello (2001), ao densificar o tema, inclui como protegidos não apenas saldos, extratos e movimentações, mas também dados inseridos no contexto das operações bancárias, tais como montantes, destinação, forma de pagamento e outros elementos informacionais cuja divulgação permitiria reconstruir o perfil econômico do cliente. Essa concepção, no entanto, precisa ser compatibilizada com distinções relevantes, sobretudo para evitar que toda informação associada a uma relação bancária seja automaticamente tratada como “sigilosa” em sentido estrito, pois o ordenamento diferencia dados estritamente bancários (operações e movimentações) de dados cadastrais.

A legislação brasileira delimita o sigilo bancário a partir de marcos normativos que estruturam deveres de confidencialidade e hipóteses de acesso por autoridades competentes. A Lei Complementar nº 105/2001 disciplina o sigilo das operações de instituições financeiras e organiza, em bases legais, o tratamento da informação bancária sob parâmetros de legalidade e controle (Brasil, 2001).

Em paralelo, o regime de prevenção e combate à lavagem de dinheiro estabelece obrigações de monitoramento, registro e comunicação de operações suspeitas, criando o Conselho de Controle de Atividades Financeiras e desenhando uma lógica de inteligência financeira voltada a identificar indícios e subsidiar procedimentos cabíveis (Brasil, 1998). Nota-se, portanto, que o ordenamento não concebe o sigilo como barreira intransponível: ele é regra de proteção, mas convive com deveres institucionais de prevenção a ilícitos e com mecanismos legais de acesso e compartilhamento em hipóteses justificadas.

A relativização do sigilo, todavia, exige um cuidado adicional: não basta afirmar que o Estado “precisa” acessar dados bancários; é necessário estabelecer procedimento e garantias, distinguindo finalidades tributárias, finalidades administrativas e finalidades penais. Nesse ponto, a jurisprudência constitucional brasileira enfrentou diretamente a constitucionalidade do acesso do Fisco a dados bancários sem prévia autorização judicial, firmando tese de repercussão geral no Tema 225. O Supremo Tribunal Federal entendeu que o art. 6º da LC 105/2001 não ofende o direito ao sigilo bancário, na medida em que há requisitos objetivos e ocorre traslado do dever de sigilo da esfera bancária para a esfera fiscal, preservando-se a confidencialidade sob o regime do sigilo fiscal (STF, Tema 225; RE 601.314).

Esse entendimento é relevante porque demonstra que a “reserva de jurisdição” não incide indistintamente sobre toda e qualquer transferência de dados: a decisão judicial é exigida

com maior rigor em hipóteses em que o acesso se dá no contexto da persecução penal e pode comprometer garantias processuais e substanciais, ao passo que, em certos modelos administrativos de fiscalização, o acesso é admitido desde que formalizado, motivado e submetido a controles e responsabilidades (Freitas e Maffini, 2020).

É precisamente nesse terreno que a contribuição de Cavalcanti (2017) se mostra útil para “engordar” o argumento com densidade garantística sem aderir a um modelo de sigilo absoluto. Ao analisar o sigilo na investigação criminal e a publicidade em procedimentos investigativos, a autora evidencia que o segredo investigativo não é imanente à investigação, mas instrumento excepcional que se justifica por razões de eficiência (êxito e integridade da apuração) e por razões garantísticas (proteção da honra, intimidade e integridade moral dos envolvidos), de modo que a restrição à publicidade deve ser sempre justificada, delimitada e temporalmente controlada.

Nessa linha, a adoção de sigilo não pode ser naturalizada como regra permanente: deve recair sobre atos e momentos específicos cuja publicidade comprometeria a colheita de elementos informativos ou exporia indevidamente investigados, vítimas e terceiros. Além disso, a leitura constitucional do tema exige compatibilizar publicidade, eficiência e direitos de defesa, uma vez que o segredo absoluto tende a aproximar a investigação de um procedimento oficioso e clandestino, incompatível com um processo penal democrático (Chouke, 1995; Lopes Júnior, 2003; Prado, 2006).

A insistência doutrinária na excepcionalidade e temporariedade do sigilo também reforça a necessidade de que o acesso estatal a dados bancários, quando voltado à persecução penal, seja submetido a um controle proporcional, com motivação e delimitação de escopo, de modo a evitar expansões indevidas do poder investigativo (Jalil e Burlamaqui, 2022).

No que se refere ao conteúdo protegido, a jurisprudência infraconstitucional contribui para separar, com precisão, o que integra o núcleo do sigilo bancário e o que pode ser obtido por outras vias, com menor restrição. O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp 1.561.191/SP, assentou que dados cadastrais bancários, como identificação do correntista, número de conta, documento e endereço, não se confundem com dados protegidos por sigilo bancário, pois este recai propriamente sobre a movimentação e os serviços da conta, tais como extratos, aplicações, transferências e depósitos.

A distinção é decisiva para uma tese que busca, ao mesmo tempo, preservar direitos fundamentais e permitir a atuação estatal contra ilícitos financeiros: onde não há dado de movimentação, mas apenas dado cadastral, a proteção jurídica é diversa e, em regra, menos

intensa; onde há movimentação e detalhamento de operações, a proteção se intensifica porque o dado permite reconstituir a vida econômica do titular (Gonçalves *et al.*, 2024).

Diante desse quadro, pode-se conceituar o sigilo bancário, em termos compatíveis com a doutrina e com o sistema constitucional, como a obrigação jurídica de proteção e não divulgação de dados referentes a operações ativas, passivas e serviços bancários custodiados por instituições financeiras, de modo a preservar a privacidade econômica do titular, sem prejuízo de hipóteses legais de acesso justificadas por interesse público e implementadas mediante procedimentos adequados e controláveis (Oliveira, 2024).

O alcance do sigilo, portanto, abrange saldos, extratos e detalhamento de movimentações financeiras e operações bancárias, ao passo que dados meramente cadastrais não integram, em regra, o núcleo do sigilo bancário em sentido estrito, conforme entendimento do STJ. Essa delimitação permite estruturar, com maior rigor, o debate subsequente: se a proteção constitucional existe e é relevante, ela não se converte em barreira absoluta; se a relativização é possível, ela não se legitima por fórmulas vagas, devendo observar finalidade, necessidade, proporcionalidade e controle, sob pena de transmutar a exceção (acesso a dados sob justificativa específica) em regra (vigilância financeira difusa e permanentemente ampliada).

A integração entre o regime de sigilo bancário e a disciplina contemporânea de proteção de dados pessoais reforça a necessidade de um modelo de governança informacional no âmbito público. A LGPD estabelece, como finalidade, a proteção dos direitos fundamentais de liberdade e privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade, aplicando-se ao tratamento de dados pessoais por pessoas jurídicas de direito público e privado, inclusive em meios digitais (Brasil, 2018).

Ainda que a persecução penal e a inteligência financeira possuam disciplina própria, a lógica de proteção de dados atua como parâmetro hermenêutico para reduzir arbitrariedades no ciclo de vida dos dados, impondo racionalidade quanto ao acesso, ao armazenamento, ao compartilhamento e à segurança. Em termos de coerência sistêmica, isso exige que a tutela constitucional dos dados financeiros não seja interpretada como um privilégio de opacidade, mas como mecanismo de contenção do poder de exposição e de circulação, o qual somente pode ser flexibilizado quando houver base legal, finalidade legítima e salvaguardas aptas a impedir o desvirtuamento do acesso em instrumento de devassa. Essa estrutura argumentativa oferece base consistente para, nos tópicos seguintes, examinar hipóteses concretas de relativização do sigilo, a reserva (ou não) de jurisdição conforme a finalidade do acesso e os

limites do compartilhamento de informações no âmbito investigativo, especialmente quando se trate de prevenção e combate à lavagem de dinheiro.

3.2 O SIGILO NA TRANSFERÊNCIA DAS INFORMAÇÕES AOS ÓRGÃOS DE PERSECUÇÃO CRIMINAL E A NECESSIDADE DA PRESERVAÇÃO DA CADEIA DE CUSTÓDIA

Se no tópico anterior o eixo analítico incidiu sobre o fundamento constitucional do sigilo e sobre a delimitação do que efetivamente integra o núcleo protegido dos dados financeiros, neste momento o problema desloca-se para o plano operacional e institucional: como o sigilo se comporta quando a informação transita entre órgãos do próprio Estado, em especial quando sai de ambientes de fiscalização e inteligência (administração tributária e unidade de inteligência financeira) e passa a integrar procedimentos de persecução criminal.

É nesse ponto que a discussão deixa de ser predominantemente dogmática e se torna, sobretudo, procedimental. O núcleo da controvérsia não é mais apenas “se” pode haver acesso, mas “como” a transferência deve ocorrer para que se preserve, simultaneamente, a legalidade do compartilhamento, a integridade do dado, a rastreabilidade do fluxo informacional e a confiabilidade probatória do material que poderá sustentar medidas invasivas, imputações e, no limite, uma condenação.

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), ao mesmo tempo em que consagra a inviolabilidade da intimidade e da vida privada (art. 5º, X), autoriza a administração tributária a identificar patrimônio, rendimentos e atividades econômicas do contribuinte, desde que respeitados os direitos individuais e nos termos da lei (art. 145, parágrafo único). Esse desenho constitucional produz uma consequência relevante para o problema do compartilhamento: o dado financeiro pode ser legitimamente conhecido em determinado circuito institucional, mas isso não significa que ele se torne automaticamente disponível a qualquer outro circuito.

A informação obtida para uma finalidade específica carrega consigo um regime de proteção, de modo que a passagem de um ambiente para outro exige justificativa, forma, limitação de escopo e mecanismos de preservação do caráter sigiloso. Em outras palavras, o sigilo não “cai” com o acesso inicial; ele se transforma em dever de custódia estatal reforçada, na medida em que a informação passa a exigir governança mais rígida justamente porque circula em estruturas com poderes diversos e impactos potencialmente mais gravosos (Aras e Luz, 2023).

É nesse cenário que a Lei Complementar nº 105/2001 (Brasil, 2001) assume papel organizador. Ao disciplinar o sigilo das operações de instituições financeiras, o diploma não apenas regula hipóteses de acesso, como também impõe obrigações de preservação do sigilo aos agentes estatais que passam a ter contato com dados sensíveis. A possibilidade de exame de documentos, livros e registros por autoridades fiscais, quando existente, é acompanhada de dever correlato: conservar em sigilo o resultado dos exames, as informações e os documentos.

A mesma lógica aparece no art. 198 do Código Tributário Nacional, ao vedar a divulgação de informações econômico-financeiras obtidas em razão do ofício e, mesmo nas hipóteses de intercâmbio no âmbito administrativo, exigir que o compartilhamento seja realizado de forma a assegurar a preservação do sigilo (Sabbag, 2024). Desse conjunto decorre uma compreensão decisiva para evitar simplificações: o que ocorre, em regra, não é uma “quebra” definitiva do sigilo, mas uma transferência do dever de sigilo, em que o dado permanece protegido e a autoridade receptora passa a estar juridicamente vinculada aos mesmos deveres de reserva, finalidade e responsabilização.

A literatura especializada sistematiza bem essa diversidade de situações. Ao analisar a LC 105/2001, Baltazar Junior organiza hipóteses de circulação de informações, distinguindo, por exemplo, fornecimentos para fins privados, acessos para fiscalização do sistema financeiro, comunicações para fins de investigação criminal ou administrativa, determinações judiciais, requisições legislativas e de CPI, e informações de interesse da fiscalização tributária, além daquelas prestadas com consentimento do interessado (Baltazar Júnior, 2005). Essa classificação é útil porque evidencia que não existe um único regime homogêneo para a “informação bancária”: há regimes distintos de acesso e circulação, que variam conforme a finalidade, o órgão destinatário, a base legal invocada e o grau de controle exigido.

A disputa contemporânea mais sensível emerge exatamente na passagem do circuito fiscal/inteligência para o circuito penal. Nesse ponto, a leitura constitucional do tema ganhou contornos concretos a partir da orientação do Supremo Tribunal Federal no Tema 990, no qual se reconheceu a possibilidade de compartilhamento, com órgãos de persecução penal, de dados financeiros e fiscais obtidos em procedimentos formais, sem que isso dependa, em todos os casos, de autorização judicial prévia.

Contudo, a própria formulação condicionante estabelecida pela Corte é o elemento que interessa diretamente a este tópico: o STF não legitima uma circulação informal, indistinta ou sem trilha documental; ao contrário, condiciona o compartilhamento a comunicações formais, com garantia de sigilo, identificação do destinatário e mecanismos efetivos de apuração e correção de desvios. O ponto, portanto, não é uma “liberação” do fluxo informacional, mas a

imposição de um modelo de transferência rastreável e auditável, capaz de compatibilizar eficiência estatal e proteção de direitos fundamentais (Cavalcanti, 2023).

Essa exigência de formalização e rastreabilidade aproxima-se, por analogia metodológica, do que o processo penal contemporâneo passou a demandar com a normatização da cadeia de custódia. A partir da Lei nº 13.964/2019, o Código de Processo Penal passou a conceituar cadeia de custódia como o conjunto de procedimentos utilizados para manter e documentar a história cronológica do vestígio, rastreando sua posse e manuseio desde o reconhecimento até o descarte (CPP, art. 158-A) (Nasralla, 2020).

A centralidade da cadeia de custódia está menos em um formalismo vazio e mais em um compromisso epistêmico e garantístico: assegurar integridade, autenticidade e confiabilidade da prova, ao mesmo tempo em que legitima o exercício do poder punitivo no marco do Estado de Direito, coibindo espaços de abuso (Prado, 2006). A cadeia de custódia funciona como metodologia de integridade probatória: ela protege o processo contra a prova contaminada e protege as partes contra decisões baseadas em material cuja origem e percurso não possam ser demonstrados com segurança (Cavalcanti, 2023).

Quando se trata de compartilhamento de dados financeiros e fiscais, a cadeia de custódia não deve ser reduzida à ideia de “vestígio físico”, mas compreendida como racionalidade de documentação ininterrupta. O dado compartilhado, para ser aproveitável em ambiente penal com credibilidade, precisa ter seu percurso reconstruível: qual procedimento formal originário o produziu, quem autorizou a remessa, qual foi o objeto exato transmitido, em que data ocorreu o envio, qual órgão recebeu, quem teve acesso interno, quais controles de sigilo foram empregados, e como se preservou a integralidade do conteúdo enviado (Cavalcanti, 2023).

Isso é especialmente relevante porque, na prática, informações financeiras muitas vezes não entram diretamente como “prova final”, mas como insumo que orienta diligências altamente invasivas: medidas cautelares, buscas, quebras subsequentes, bloqueios patrimoniais e outras providências que dependem de uma cadeia de confiabilidade (Calabrich e Barreto, 2020; Giuliani, 2021; Jalil e Burlamaqui, 2022). Se o “elo inicial” do fluxo informacional é opaco, fragiliza-se não apenas o dado em si, mas também as diligências dele derivadas, ampliando o risco de contaminação decisória e de questionamentos defensivos sobre autenticidade, completude e licitude do caminho percorrido.

A relação entre sigilo transferido e cadeia de custódia também impõe um cuidado: o aumento de circulação institucional tende a aumentar o risco de vazamentos e usos desviados. Por isso, a ideia de “transferência do dever de sigilo” precisa ser densificada com mecanismos concretos de governança. A formalização exigida no Tema 990 deve ser lida como comando de

integridade: a comunicação formal cria um registro verificável; a identificação do destinatário delimita responsabilidades; a garantia de sigilo impõe controles de acesso e sanções; e a previsão de instrumentos de apuração e correção de desvios reforça a *accountability*. Sem esses elementos, o compartilhamento pode degradar-se em prática informal, difícil de controlar e, portanto, incompatível com o próprio pressuposto de constitucionalidade reconhecido pela Corte (Mascarenhas e Vasconcellos, 2025).

Essa discussão ganha ainda mais complexidade quando se considera que a prova contemporânea é cada vez mais digital e derivada de bases de dados. A preservação da integridade em ambiente digital exige um rigor próprio, pois cópias, transmissões, extrações e reprocessamentos são operações fáceis de executar e difíceis de auditar quando realizadas fora de protocolos claros.

A literatura sobre vestígios digitais enfatiza a necessidade de documentação rigorosa, controle de acesso e rastreabilidade, sob pena de fragilização da confiabilidade, exatamente porque a volatilidade e a replicabilidade do dado digital ampliam o espaço de alegação de adulteração, recorte indevido ou perda de contexto (Neres, 2021). Mesmo quando não se está diante de “perícia” em sentido estrito, a racionalidade da cadeia de custódia funciona como parâmetro de qualidade institucional: quanto mais sensível o dado e mais intensas as consequências jurídicas do seu uso, maior deve ser a exigência de registro do seu caminho.

Nesse cenário, as etapas normativas do art. 158-B do CPP (reconhecimento, isolamento, fixação, coleta, acondicionamento, transporte, recebimento, processamento, armazenamento e descarte) podem ser compreendidas, quanto aos dados financeiros compartilhados, como equivalentes funcionais, não como cópia literal (Badaró, 2025). O que importa é assegurar que exista uma sequência documental equivalente: reconhecimento do dado relevante no procedimento originário, delimitação do conjunto informacional a ser transferido, geração do registro formal de remessa, certificação de recebimento pelo destinatário, preservação do conteúdo em ambiente controlado, manutenção de trilhas de acesso e, quando aplicável, descarte ou arquivamento conforme regramentos internos.

Transportado para o universo de dados compartilhados, isso significa que a ausência de formalização, a falta de certificação de destinatário, a inexistência de registro de envio e recebimento, ou a circulação por meios paralelos pode não apenas violar deveres de sigilo, mas também reduzir o valor epistêmico do material e fragilizar a sustentação de medidas subsequentes.

É essencial evitar dois equívocos simétricos. O primeiro é tratar o sigilo como obstáculo absoluto à persecução penal, como se qualquer compartilhamento fosse, por definição,

incompatível com direitos fundamentais; essa leitura ignora a moldura constitucional que autoriza a atuação estatal “nos termos da lei” e a própria existência de políticas de prevenção à criminalidade econômica (Lima, 2016). O segundo equívoco é considerar que, uma vez admitida a circulação, o dado se torna “livre”, podendo migrar entre órgãos sem padrão de forma, escopo e controle; essa leitura transforma a exceção em regra e rompe a compatibilidade com o art. 5º, X, sobretudo porque amplia exponencialmente o risco de devassa, estigmatização e uso desviacionista de informações sensíveis.

A saída coerente, como sustenta a análise de Cavalcanti (2023), é reconhecer que o compartilhamento, quando admitido, deve ser rigidamente procedimentalizado: comunicação formal, delimitação do objeto, preservação do sigilo, responsabilização do destinatário e rastreabilidade do fluxo. Nessa moldura, a cadeia de custódia deixa de ser um tema periférico e passa a operar como linguagem de legitimidade: é por meio dela, entendida como documentação ininterrupta do percurso informacional, que se preserva a integridade da prova e se contém o risco de arbitrariedade no uso penal de dados financeiros e fiscais.

3.3 O INTERESSE DE ACESSO DOS COINVESTIGADOS DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL À INTEGRALIDADE DOS DADOS FINANCEIROS INDIVIDUAIS COMUNICADOS AO COAF

A controvérsia sobre o acesso, por coinvestigados, à integralidade dos dados financeiros individuais incorporados a Relatórios de Inteligência Financeira não se resolve no plano meramente cartorial de “vista”, “cópia” ou “consulta”. O que está em jogo é o desenho constitucional de governança da informação sensível dentro da persecução penal, especialmente quando a inteligência financeira produz documentos de natureza relacional, nos quais o mesmo produto informacional concentra, simultaneamente, elementos úteis à imputação e parcelas de vida econômica de terceiros que não são necessárias e, por vezes, sequer pertinentes ao exercício defensivo do requerente.

Em investigações de lavagem de dinheiro, esse problema se acentua porque a lógica típica de circulação de valores, interposição de agentes e encadeamento de operações faz com que o material comunicacional agregue sujeitos com graus distintos de conexão com o núcleo fático investigado, de modo que a entrega “integral e indistinta” do conteúdo a qualquer

coinvestigado tende a tensionar, de forma direta, a intimidade financeira de outros envolvidos e de pessoas que aparecem apenas por contiguidade transacional.

A solução para evitar soluções simplistas é compreender que a publicidade interna não é sinônimo de publicidade irrestrita, e que o sigilo investigativo, por sua vez, não pode ser naturalizado como clausura global. A advertência teórica contra a ideia de um “sigilo imanente” e permanente na investigação preliminar permanece válida, mas aqui ela precisa ser reconduzida ao seu lugar: o debate não é sobre a legitimidade de impedir o exercício de defesa mediante ocultação indefinida, e sim sobre os critérios para calibrar o acesso quando a mesma peça contém dados de α , β e γ , com funções e exposições informacionais assimétricas.

Nesse ponto, a distinção entre segredo interno e segredo externo, bem como a noção de publicidade graduada, continuam úteis como ferramentas de estruturação, mas mostram insuficiência se forem aplicadas sem um critério adicional de pertinência e minimização. O segredo externo pode manter o documento protegido contra o público em geral e, ainda assim, permitir uma circulação interna excessiva, convertendo o processo em canal de difusão indevida de perfis econômicos de terceiros, com risco de estigmatização, pressão indevida e desvio de finalidade no tratamento do dado (Lopes Júnior, 2003).

O ponto constitucionalmente sensível é que o direito de defesa incide, com especial densidade, sobre os elementos já documentados e relevantes para a imputação dirigida ao sujeito que requer o acesso. A noção de cognoscibilidade mínima, em termos democráticos, não autoriza uma ampliação automática do “objeto de defesa” para abranger toda a vida financeira que gravita ao redor do caso, sobretudo quando o próprio relatório foi construído para fins de inteligência, com agregações, cruzamentos e referências que nem sempre se convertem, em si, em prova direta, mas funcionam como vetor de investigação.

Por isso, o interesse de acesso deve ser reconstruído como interesse qualificado: ele é legítimo enquanto necessário ao contraditório e à ampla defesa, mas se torna problemático quando se traduz em pretensão de integralidade indistinta, sem demonstração de necessidade e sem delimitação de escopo, porque, nessa hipótese, o processo deixa de ser instrumento de garantia e passa a operar como mecanismo de exposição do patrimônio informacional de terceiros.

Essa requalificação exige enfrentar, com método, duas premissas. A primeira é que a proteção da intimidade financeira não se esgota no “sigilo bancário” em sentido estrito, mas abrange a possibilidade de reconstrução do perfil econômico por meio de padrões de movimentação, hábitos de consumo, vínculos contratuais e redes de transferências. Quando um relatório de inteligência financeira apresenta, por exemplo, a trajetória de operações que

envolvem α e β , a entrega integral a γ pode fornecer informações sobre a vida econômica de α que não guardam pertinência com a imputação dirigida a γ , mas que são suficientes para produzir efeitos extraprocessuais graves.

A segunda premissa é que a eficiência investigativa não pode ser invocada como cláusula genérica para bloquear o acesso a tudo: a excepcionalidade do sigilo, sua necessidade concreta e sua limitação temporal continuam sendo exigências fundamentais para impedir que a investigação se converta em procedimento oficioso e opaco, incompatível com um processo penal democrático (Chouke, 1995). Assim, a solução constitucionalmente adequada não é “tudo aberto” nem “tudo fechado”, mas um regime de acesso graduado por pertinência, controlado por reserva de jurisdição.

É exatamente aqui que a reserva de jurisdição deixa de ser formalidade e passa a ser técnica de governança. Quando a discussão envolve restringir publicidade interna, delimitar o que será fornecido e impor condições de acesso, a decisão judicial fundamentada atua como instância de ponderação e de responsabilização institucional, impedindo que a definição do alcance do acesso seja decidida, de modo discricionário, no interior de órgãos que são parte interessada na persecução.

Esse filtro é coerente com a ideia de que restrições a garantias individuais, inclusive no plano informacional, demandam decisão motivada por autoridade judicial, com delimitação do objeto e controle da duração, evitando que a exceção se banalize e que o “segredo” contamine indefinidamente todo o procedimento (Falcone, 2025). Ao mesmo tempo, a reserva de jurisdição também serve para o movimento inverso: impedir que o acesso defensivo se transforme em devassa, mediante imposição de recortes proporcionais, fixação de balizas de uso e preservação do sigilo em relação a terceiros, o que é particularmente relevante quando o relatório contém dados de múltiplos sujeitos.

Em termos práticos, isso significa que α pode ter direito de acesso ao conjunto de elementos do relatório que lastreiam diligências, medidas constritivas ou imputações que o alcancem, mas não necessariamente à integralidade dos dados financeiros de β e γ quando estes não constituem suporte direto para a imputação dirigida a α . A partir dessa premissa, torna-se constitucionalmente recomendável que o acesso seja estruturado de modo a preservar, simultaneamente, o núcleo de defesa e a intimidade de terceiros: fornecimento por extratos temáticos, disponibilização de peças com tarjas e pseudonimização quando possível, apensamento de anexos com dados de terceiros e acesso condicionado a demonstração de necessidade superveniente.

Essa lógica é compatível com a crítica doutrinária às expressões vagas do art. 20 do CPP, pois substitui “interesse da sociedade” e “elucidação do fato” por critérios verificáveis de necessidade e proporcionalidade, aplicados ao caso concreto, e reduz o risco de que o processo funcione como meio de circulação informacional descontrolada.

A abordagem comparada, embora não deva ser importada sem cautela, ajuda a reforçar a racionalidade dessa modulação. Quando ordenamentos admitem segredo externo na fase investigativa, a regra costuma vir acompanhada de limites materiais, controles judiciais e restrição temporal, e não como marca indelével do procedimento (Cavalcanti, 2023).

A pretensão de coinvestigados de obter a “integralidade” dos dados financeiros individuais comunicados ao COAF deve ser reconstruída em termos constitucionais: o direito de defesa reclama acesso amplo ao que já está documentado e é relevante ao exercício defensivo do requerente, mas não legitima, como regra, acesso indiscriminado à vida financeira de terceiros que aparecem no relatório por contiguidade ou por conexões não imputacionais (Aras e Luz, 2023; Mascarenhas e Vasconcellos, 2025).

A reserva de jurisdição é o mecanismo institucional adequado para operar essa compatibilização, mediante decisão fundamentada que delimite escopo, imponha condições de sigilo e preserve a intimidade financeira de sujeitos diversos de α , sem prejuízo de assegurar a γ o conhecimento efetivo dos elementos que suportam as medidas e imputações que o atingem.

Essa arquitetura é especialmente necessária em matéria de inteligência financeira, porque, quanto mais relacional é o documento, maior é o risco de que a publicidade interna, sem minimização e sem controle judicial, se converta em devassa; e quanto mais opaco é o acesso, maior é o risco de que o sigilo se transforme em obstáculo ilegítimo ao contraditório. O equilíbrio constitucionalmente exigível, portanto, está na modulação controlada do acesso, não na absolutização de qualquer dos polos.

3.3.1 Estudo de casos: pedidos de acesso a relatórios de inteligência financeira e a necessidade de modulação na fase investigativa

Antes de avançar na discussão dogmática sobre sigilo e publicidade no inquérito, é metodologicamente relevante expor, em chave empírica, como o problema se materializa na prática forense quando o objeto da investigação envolve relatórios de inteligência financeira.

O ponto não é transformar o capítulo em narrativa de autos, nem substituir a análise normativa por descrição fática, mas demonstrar que a tensão central deste item já se apresenta,

concretamente, como conflito entre duas pretensões simultaneamente legítimas: de um lado, o interesse de conhecimento por parte do coinvestigado, especialmente quando a sua esfera patrimonial é mencionada como “suspeita” e quando esse dado é utilizado para impulsionar diligências; de outro lado, o dever institucional de resguardar informações de terceiros, que aparecem no mesmo relatório por conexões financeiras, sem que isso os converta automaticamente em sujeitos do contraditório do requerente. É nesse ponto que a noção de modulação do acesso deixa de ser hipótese abstrata e passa a ser técnica de proteção constitucional aplicada ao trâmite do inquérito.

No processo α , observa-se um padrão comum em apurações de lavagem: a suspeição não se sustenta em um único ato, mas em um encadeamento de fluxos que, pela sua estrutura, sugere camadas de circulação e possível dissimulação. O relatório, ao correlacionar remessas entre pessoas jurídicas sucessivas ($\gamma \rightarrow \delta \rightarrow \alpha$) e ao apontar valores expressivos, desloca a investigação do “fato isolado” para a arquitetura do trânsito do capital, exigindo que a autoridade apure se existe compatibilidade econômica, lastro operacional e efetiva prestação de serviços. Nessa moldura, o pedido de habilitação e de acesso aos autos não é negado, mas é imediatamente atravessado por uma cautela decisiva: o relatório não contém apenas dados do requerente; ele agrega um conjunto relacional de informações que inclui terceiros e diligências em curso.

A solução construída no processo α ilustra a lógica de modulação: autoriza-se a habilitação e reconhece-se a legitimidade de o interessado tomar conhecimento do que já está documentado, mas restringe-se o acesso ao núcleo pertinente, especialmente às movimentações do próprio requerente comunicadas ao COAF, preservando-se a intimidade de terceiros e a eficiência investigativa. A mensagem institucional subjacente é clara e juridicamente relevante: a existência de contraditório possível na fase investigativa não implica, automaticamente, abertura integral de um documento relacional; implica acesso funcional ao exercício defensivo, sem transformar a defesa de α em via indireta de exposição patrimonial de β , γ ou δ .

O processo β aprofunda a mesma lógica, agora em um cenário em que o sigilo do procedimento aparece como infraestrutura de legitimidade, e não como simples opção administrativa. O feito tramita sob sigilo em razão da natureza sensível das informações e do risco evidente de difusão indevida de dados financeiros, o que impõe tratamento diferenciado aos pedidos de vista.

Nessa hipótese, o discurso institucional repete a racionalidade do caso α , mas com ainda mais ênfase: admite-se que o coinvestigado conheça o que diga respeito às próprias movimentações e aos elementos já formalmente produzidos, mas afasta-se a pretensão de

acesso integral ao relatório quando esse relatório contém dados de terceiros, sob argumento de proteção de intimidade, proteção de dados e preservação de diligências. O ponto de densidade teórica aqui é que o segredo de justiça não atua para “impedir a defesa”; ele atua para impedir que o inquérito, ao administrar informação financeira, converta-se em veículo de circulação ampla de dados sensíveis. Assim, o processo β confirma que a resposta institucional mais consistente não é o segredo absoluto nem a transparência irrestrita, mas a publicidade interna calibrada, isto é, o acesso delimitado pelo critério de pertinência e necessidade.

Já o processo γ evidencia que o problema do acesso não começa apenas “depois” que o relatório entra no procedimento; ele também está ligado ao modo como o Estado obtém esse relatório e como blinda juridicamente sua cadeia de legalidade. Em investigações financeiras, sobretudo após oscilações jurisprudenciais sobre requisição direta de relatórios, a busca por autorização judicial para obtenção de inteligência financeira assume dupla função: de um lado, viabiliza o avanço da investigação com controle judicial prévio; de outro lado, reduz vulnerabilidades futuras por alegação de ilicitude da prova ou por contaminação da cadeia probatória. Esse dado empírico reforça a tese de que a reserva de jurisdição, quando acionada nesse contexto, não opera apenas como limite ao Estado, mas também como mecanismo de governança e estabilização do procedimento, delimitando formalmente o que pode ser obtido, em que período, e a partir de quais sujeitos.

O que os casos α , β e γ revelam, em conjunto, é a emergência de um padrão decisório que pode ser descrito como técnica de minimização aplicada ao processo penal financeiro: quando o relatório é relacional e agrega múltiplas pessoas, o sistema tende a separar “acesso ao que é meu e ao que já está nos autos” de “acesso ao todo indistinto”, precisamente para impedir que a publicidade interna seja convertida em exposição de terceiros.

Esse padrão não nega a centralidade do contraditório; ele reconhece que, na fase investigativa, o contraditório se realiza com intensidade distinta, compatível com a finalidade do inquérito e com a proteção do sigilo, sobretudo em matéria financeira. Em termos constitucionais, os casos evidenciam que a solução adequada deve ser construída por proporcionalidade, isto é, por adequação do acesso ao fim defensivo, necessidade em face de alternativas menos gravosas e ponderação em sentido estrito quando a informação envolve terceiros.

Essa constatação empírica, longe de encerrar a discussão, serve como base para o desenvolvimento normativo do presente item. Com os casos em vista, torna-se possível compreender com mais precisão por que a publicidade no inquérito não é binária, por que a Súmula Vinculante 14 não autoriza automaticamente a integralidade do acesso a conteúdo que

extrapolam o requerente e porque a proteção da intimidade e dos dados pessoais não é um argumento acessório, mas um componente estrutural do tratamento constitucional da informação financeira.

É a partir desse cenário concreto que se passa, no próximo movimento, ao exame do sigilo investigativo, dos fundamentos e limites de restrição de acesso e dos critérios que permitem identificar, em cada hipótese, qual parcela do relatório é efetivamente necessária ao exercício defensivo e qual parcela representa excesso desproporcional por expor terceiros ou comprometer diligências.

3.3.2 O direito de acesso aos elementos documentados e os limites materiais do contraditório na fase investigativa

A garantia de acesso defensivo aos elementos já documentados na investigação não se confunde com uma pretensão de “publicidade plena” do procedimento, nem se satisfaz com um modelo de sigilo permanente. Trata-se de uma consequência direta do contraditório e da ampla defesa enquanto garantias que irradiam efeitos para além do processo judicial stricto sensu, alcançando, ao menos, o núcleo de cognoscibilidade dos atos e elementos probatórios já formalmente incorporados ao procedimento investigatório. No Brasil, essa compreensão foi consolidada no enunciado da Súmula Vinculante 14, que assegura ao defensor acesso amplo aos elementos de prova já documentados que digam respeito ao exercício da defesa, preservadas as diligências em andamento.

O direito de acesso do defensor aos elementos já documentados na investigação é uma garantia estruturante do contraditório e da ampla defesa. No direito brasileiro, essa proteção aparece de modo reiterado na legislação profissional (Lei n. 8.906/1994) e na jurisprudência constitucional, especialmente na Súmula Vinculante 14, segundo a qual o defensor tem acesso amplo aos elementos de prova já documentados que digam respeito ao exercício do direito de defesa. Esse núcleo é inegociável: a defesa não pode ser mantida na ignorância sobre o conteúdo que fundamenta a imputação, nem pode ser impedida de conhecer os dados que foram utilizados para formar suspeita, justificar diligências invasivas ou estruturar medidas cautelares.

O ponto de tensão surge quando se pretende transformar essa garantia em um direito de acesso integral e irrestrito à totalidade do material informacional produzido, inclusive às parcelas que não guardam pertinência com a imputação dirigida ao requerente e que envolvem dados de terceiros não imputados. Em relatórios relacionais (como os Relatórios de Inteligência

Financeira), é comum que a mesma peça reúna múltiplas cadeias de transações, conexões e sujeitos, alguns centrais à hipótese acusatória e outros apenas colaterais. Se o acesso defensivo fosse automaticamente integral, a publicidade interna poderia operar como mecanismo de difusão indevida da intimidade financeira de terceiros, convertendo o processo penal em canal de circulação ampliada de informações sensíveis (Oliveira, 2024).

Nesse cenário, a divergência interpretativa pode ser formulada com precisão. Uma posição sustenta que o advogado deve ter acesso integral a tudo, inclusive a dados de terceiros, sob o argumento de que, em tese, esses dados poderiam revelar um álibi ou indicar uma hipótese alternativa. Essa justificativa, porém, quando apresentada de forma genérica, desloca o contraditório para uma dinâmica de investigação defensiva sem objeto delimitado: a defesa deixa de impugnar a acusação concretamente formulada e passa a “explorar” a base informacional em busca de possibilidades abstratas. O risco é caracterizar uma forma de pesca probatória: não se busca controlar a imputação a partir do que a acusa ao requerente, mas vasculhar dados de terceiros para descobrir elementos potencialmente úteis, sem demonstração mínima de pertinência e necessidade.

A crítica aqui não nega a possibilidade de álibi, nem reduz a defesa a um papel passivo. O que se sustenta é um critério de racionalidade constitucional para acesso a dados de terceiros: o direito de defesa protege o acesso ao que diz respeito à imputação e, quando houver necessidade de acessar parcela de dados de terceiros, esse acesso deve depender de demonstração concreta de pertinência (hipótese defensiva minimamente articulada, com vínculo lógico com o fato investigado) e de um controle judicial proporcional quanto ao escopo. Em outras palavras, a defesa não precisa provar de antemão o álibi; mas precisa mostrar por que determinada fração de dados de terceiros é plausivelmente relevante para testar uma hipótese defensiva específica, evitando que a excepcionalidade se transforme em regra.

Essa solução preserva dois valores constitucionais simultâneos. De um lado, garante-se o núcleo de acesso: o investigado deve ver integralmente aquilo que se refere a ele (dados, recortes, anexos, trilhas de auditoria, cadeia de custódia e fundamentos que sustentam suspeita e medidas). De outro, protege-se a intimidade financeira de terceiros, limitando-se o acesso às parcelas estritamente necessárias para o exercício defensivo no caso concreto. A chave não é negar acesso, mas modular o acesso: acesso pleno ao que incide sobre o requerente; acesso condicionado, delimitado e motivado ao que envolve terceiros, quando a defesa demonstrar relevância concreta e o juiz puder fixar salvaguardas (segmentação, extração de trechos, relatórios por recorte, anonimização/pseudonimização quando possível, acesso controlado e deveres reforçados de não difusão).

Com isso, evita-se que a garantia da ampla defesa seja instrumentalizada como autorização permanente de devassa sobre redes financeiras amplas e indeterminadas. Ao mesmo tempo, impede-se que o sigilo seja usado como barreira indevida contra o defensor, pois tudo aquilo que sustenta a imputação e tudo aquilo que recai diretamente sobre o investigado permanece acessível. O que se recusa é apenas a ideia de que “acesso integral a tudo” seja, por si, consequência automática do contraditório, mesmo quando a integralidade não guarda relação com a imputação e expõe terceiros a uma circulação indevida de seus dados financeiros.

O ponto sensível, quando se trata de Relatórios de Inteligência Financeira (RIF) e de dados correlatos, é que “acesso” não pode ser traduzido automaticamente como “integralidade indistinta”. O RIF costuma ser um produto informacional relacional: não raro agrega múltiplas pessoas, empresas, contas, operações e vínculos, em camadas de pertinência distintas. Assim, no interior do mesmo documento podem coexistir: (a) elementos diretamente imputatórios; (b) elementos contextuais necessários para inteligibilidade do nexos; e (c) dados de terceiros sem pertinência defensiva concreta para o requerente, mas com alto potencial de exposição indevida da intimidade financeira. O contraditório, na investigação, não se converte em autorização para difusão interna ampla de dados sensíveis de terceiros; tampouco a preservação da intimidade de terceiros pode ser manejada como pretexto para “esvaziar” o acesso defensivo ao que já está documentado e é relevante à imputação.

Essa tensão se resolve com dois vetores, que precisam ser articulados: primeiro, o critério de documentabilidade (o que já foi formalmente reduzido a termo, juntado, registrado ou materializado em suporte acessível e controlável integra o conjunto de “elementos documentados”); segundo, o critério de pertinência defensiva (o acesso deve abranger o que é necessário à compreensão da imputação e à refutação técnica, e não necessariamente tudo o que existe na base informacional). O direito brasileiro, por tradição, tende a organizar os autos de modo sequencial e cumulativo; isso funciona relativamente bem quando a prova é “pontual”, mas cria fricções quando a prova deriva de “bases” volumosas ou de quebras de sigilo em massa, nas quais a informação útil é uma fração de um conjunto maior (Aras, 2025).

Nessa perspectiva, é insuficiente repetir que “o segredo externo” (segredo de justiça) limita o acesso do público e preserva a intimidade. O segredo externo protege contra terceiros estranhos ao processo, mas não resolve o problema da exposição interna de dados de terceiros aos sujeitos processuais.

Em outras palavras, mesmo sob segredo de justiça, a circulação interna indiscriminada pode produzir uma devassa horizontal de terceiros não imputados, ampliando a violação da vida privada para além do estritamente necessário à persecução penal. É exatamente aqui que a

noção de publicidade responsável ganha relevância: não se trata de negar o acesso defensivo, mas de modular forma, extensão e condições de acesso conforme a natureza do dado e a finalidade do uso, aplicando-se um juízo de proporcionalidade específico para a “segunda etapa” do problema: não mais o juízo sobre quebrar (ou compartilhar) dados, mas o juízo sobre como gerir e permitir acesso a esses dados dentro do procedimento (Cock e Suarez, 2025).

Daí decorre uma consequência metodológica importante: o contraditório, na fase investigativa, opera com limites materiais legítimos, desde que sejam (i) concretos, (ii) motivados, (iii) temporários, e (iv) controláveis. O limite mais clássico é o das diligências em andamento (para não frustrar medidas em curso), mas, em investigações financeiras, surge um limite adicional: a minimização de dados de terceiros. Assim, a restrição não se justifica por uma noção vaga de “interesse social” ou por uma ideia abstrata de eficiência, mas pela necessidade específica de evitar que o procedimento se transforme em canal de disseminação interna de intimidade financeira alheia, sem utilidade defensiva para quem requer o acesso.

Esse raciocínio se torna ainda mais relevante quando se considera a moldura jurisprudencial recente sobre compartilhamento de dados para fins criminais. No Tema 990, o STF assentou a constitucionalidade do compartilhamento de RIFs da UIF/COAF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal com órgãos de persecução penal sem autorização judicial prévia, desde que resguardado o sigilo em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a controle jurisdicional posterior, e que o compartilhamento se realize por comunicações formais, com certificação do destinatário e instrumentos de apuração/correção de desvios (STF, Tema 990, conforme transcrição em decisão referida em jurisprudência; cf. também a síntese de entendimento em fonte jurisprudencial).

Ao mesmo tempo, a Terceira Seção do STJ delimitou, por maioria, que polícia e Ministério Público não podem solicitar diretamente RIFs ao COAF sem prévia autorização judicial, fixando orientação válida até manifestação definitiva do STF sobre divergências interpretativas sobre o alcance do Tema 990 (STJ, 2025).

Esses dois vetores (possibilidade de compartilhamento em condições formais, de um lado; vedação de requisição direta sem controle judicial, de outro) indicam que o problema do acesso defensivo aos RIFs deve ser analisado considerando formalidade procedimental, finalidade, controle e mitigação de desvios. Assim, o acesso por coinvestigados não pode ser tratado como expediente automático de “vista integral”, nem como negativa genérica. A solução constitucionalmente ajustada exige: (a) garantir o acesso ao núcleo de elementos documentados pertinentes ao requerente (inclusive metadados mínimos de compreensão do nexos); (b) resguardar diligências em curso; e (c) proteger dados de terceiros sem pertinência defensiva por

técnicas processuais de segregação, tarjamento/expurgo motivado e, quando indispensável, acesso controlado mediante decisão judicial específica.

Por fim, há um aspecto frequentemente subestimado: para que o contraditório seja efetivo em matéria de dados financeiros e inteligência, não basta “ver” o documento; é necessário poder questionar sua integridade e seu trajeto de obtenção e armazenamento. Isso aproxima o problema do campo da cadeia de custódia: ainda que os arts. 158-A e seguintes do CPP tenham sido desenhados com foco em vestígios físicos, o núcleo da garantia — rastreabilidade e integridade — deve orientar também o tratamento de evidências digitais e bases informacionais, sob pena de comprometer a confiabilidade do elemento e de dificultar o controle defensivo sobre adulterações, recortes e seleções indevidas (Badaró, 2017; Prado, 2019).

3.4 PUBLICIDADE RESPONSÁVEL DOS DADOS DO COAF: DIREITO DE ACESSO E SALVAGUARDA DA INTIMIDADE NA PERSECUÇÃO CRIMINAL

A categoria de “publicidade responsável” aplicada a dados do COAF/UIF pressupõe abandonar dois extremos igualmente problemáticos: de um lado, a tese de que o segredo investigativo é imanente e permanente; de outro, a ideia de que, uma vez juntado o dado ao procedimento, sua integralidade deve circular indiscriminadamente entre todos os sujeitos processuais. A governança constitucional do dado sensível no processo penal exige tratar o acesso como um direito funcionalizado: garante-se o acesso para defesa e controle da imputação, mas limita-se o excedente informacional que nada agrega ao contraditório e apenas amplia a exposição de terceiros (Aras *et al.*, 2020).

É nesse ponto que a discussão sobre proteção de dados pessoais, embora não incida automaticamente como regime integral da LGPD sobre investigação penal, fornece parâmetros hermenêuticos úteis. A Lei 13.709/2018 estabelece regra de não incidência para tratamento de dados para fins exclusivos de segurança pública e investigação/repressão penal, mas condiciona esse campo a legislação específica que assegure medidas proporcionais e estritamente necessárias, com observância de devido processo legal, princípios gerais de proteção e direitos do titular (Brasil, 2018, art. 4º, III, e §1º). Ainda que essa legislação específica não esteja plenamente densificada em um “código de proteção de dados na persecução penal”, o §1º do art. 4º é suficiente para impedir leituras permissivas de circulação ilimitada: o legislador já

sinaliza que a lógica deve ser de necessidade, proporcionalidade e garantias processuais (Oliveira, 2024).

No plano constitucional, a proteção da intimidade e da vida privada (art. 5º, X) e a inviolabilidade do sigilo de dados (art. 5º, XII) continuam sendo o fundamento de contenção do “excesso informacional” dentro do procedimento, inclusive após a incorporação do dado à investigação. A ideia central é a de vinculação à finalidade: se o dado foi obtido para apuração penal específica, seu uso e sua circulação devem ser limitados ao indispensável a essa finalidade, e não ao interesse estratégico amplo de qualquer sujeito processual em conhecer a vida financeira alheia.

Em investigações que envolvem quebras de sigilo “em massa” ou produtos informacionais relacionais (como bases grandes, cruzamentos e relatórios com múltiplos sujeitos), Moura e Barbosa propõem enfrentar exatamente o déficit do segredo externo: ele protege contra terceiros, mas não protege terceiros dentro do círculo processual. A consequência é a necessidade de mecanismos adicionais de salvaguarda que permitam compatibilizar ampla defesa e minimização do impacto sobre terceiros (Moura; Barbosa, 2020). Em termos operacionais-processuais (sem confundir com soluções tecnicistas), isso se traduz em três técnicas que podem coexistir:

a) segregação informacional: a “base” (conjunto integral de dados obtidos) não deve, como regra, ser juntada automaticamente aos autos principais. Ela pode permanecer em apenso sigiloso, sob guarda do juízo, com acesso condicionado. Junta-se ao volume principal apenas o recorte necessário à imputação e à defesa, reduzindo a difusão interna do excedente.

b) dupla etapa de proporcionalidade: a primeira decisão pondera persecução penal versus privacidade dos atingidos para autorizar a obtenção/compartilhamento; a segunda decisão pondera privacidade de terceiros versus interesse defensivo específico para autorizar acesso a frações da base que extrapolam o núcleo imputatório do requerente. Essa segunda ponderação não pode ser presumida, pois o risco a terceiros é qualitativamente distinto.

c) acesso controlado e motivado: quando a defesa demonstra relevância potencial concreta (por exemplo, para testar hipótese alternativa, inconsistência de cruzamentos ou seletividade acusatória), o acesso pode ser deferido com condições de preservação de sigilo e rastreabilidade. O foco aqui não é “restringir a defesa”, mas preservar terceiros sem inviabilizar estratégia defensiva séria, adotando solução menos gravosa que a negativa total.

Essa modelagem se harmoniza com a jurisprudência que, ao admitir compartilhamento (Tema 990), enfatiza requisitos formais e instrumentos de prevenção/correção de desvios, justamente para evitar que o dado circule sem controle e sem finalidade (STF, Tema 990,

síntese). E dialoga com a orientação do STJ que exige autorização judicial prévia para requisições diretas de RIFs pelo MP/polícia, reforçando a centralidade do filtro jurisdicional como mecanismo de governança e não mero ritual (STJ, 2025).

3.4.1 Dados resultantes de quebras amplas e critérios de incorporação direta aos autos

Para tornar aplicável a ideia de publicidade responsável, é útil classificar os resultados informacionais em conjuntos, porque cada conjunto demanda grau distinto de abertura. Assim, temos que: (i) o direito de acesso ao que é indubitavelmente necessário; e (ii) a proteção de terceiros contra circulação interna indevida (Aras *et al.*, 2020). Adaptando ao contexto COAF/UIF e a dados financeiros, pode-se organizar quatro conjuntos, com regimes distintos:

(i) cadeia de custódia e trilha de auditoria do dado: envolve documentação do caminho percorrido pela informação (origem, forma de recebimento, integridade do arquivo, registros de acesso, preservação contra alteração). Esse conjunto deve ser incorporado diretamente aos autos (ainda que sob sigilo externo), pois é condição de confiabilidade e permite controle defensivo real sobre integridade e autenticidade. Em matéria digital, mesmo quando não há disciplina exaustiva no CPP, o princípio de rastreabilidade da prova e o próprio sentido das regras da cadeia de custódia impõem que acusação e defesa possam verificar “mesmidade” do elemento e ausência de adulterações relevantes (Badaró, 2017; Prado, 2019).

(ii) dados pessoais e financeiros dos imputados/requerentes: são os elementos diretamente utilizados para sustentar suspeita, justa causa e imputação. Devem ser incorporados diretamente e ser amplamente acessíveis às partes (sob o regime de sigilo externo), porque não há contraditório efetivo sem acesso ao detalhe do que se imputa.

(iii) dados anonimizados/estatísticos ou de baixa intrusividade: informações agregadas que auxiliam na avaliação do peso indiciário (por exemplo, frequência de um padrão, número de ocorrências, parâmetros comparativos), desde que não permitam reidentificação por meios razoáveis. Podem ser incorporadas, com documentação do procedimento de anonimização, justamente para permitir contraditório sem exposição individual de terceiros.

(iv) dados pessoais de terceiros não imputados e sem pertinência defensiva imediata: aqui se encontra o núcleo do problema. Esses dados não devem ser incorporados automaticamente ao volume principal, nem entregues por padrão a todos os sujeitos processuais. O acesso, quando necessário, deve depender de autorização judicial específica, com demonstração de relevância potencial e adoção de cautelas de minimização (Aras *et al.*,

2020). O ponto central é reconhecer que “ser parte” não cria um salvo-conduto para conhecer integralmente a vida financeira de terceiros que aparecem no mesmo relatório por razões de cruzamento, correlação ou contexto.

Essa arquitetura permite resolver, com critérios transparentes, o conflito entre ampla defesa e privacidade de terceiros. O juiz, ao deliberar, não pode exigir prova exauriente de que o acesso beneficiará a defesa (porque isso inverteria o ônus e inviabilizaria apurações defensivas legítimas), mas pode exigir a indicação séria de finalidade defensiva e calibrar extensão e forma do acesso, preferindo recortes pertinentes, expurgos motivados e, apenas subsidiariamente, o acesso integral à base. A decisão precisa ser motivada, porque o que está em jogo não é apenas conveniência procedimental: é a proteção constitucional da intimidade financeira de terceiros e a própria legitimidade do processo penal como espaço de controle do poder punitivo.

3.4.2 Modelos comparados de governança e compartilhamento em inteligência financeira

A proposta de “publicidade responsável” no âmbito da persecução penal ganha densidade quando cotejada com arranjos comparados de governança informacional em inteligência financeira. Nos Estados Unidos, a *Financial Crimes Enforcement Network* (FinCEN) ocupa posição central como unidade de inteligência financeira e coordena mecanismos institucionais de compartilhamento entre Estado e setor privado que não se limitam a uma lógica binária (sigilo absoluto versus acesso irrestrito), mas operam por camadas de finalidade, controles e responsabilização (Amboage, Monteiro e Bortoluzzo, 2024; Bociga, Lord e Bellotti, 2024, 2025; Case-Ruchala e Nance, 2024).

Um exemplo é o regime de compartilhamento voluntário de informações entre instituições financeiras para finalidades de combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, estruturado na lógica do “*safe harbor*” (proteção jurídica condicionada ao cumprimento de requisitos), previsto na regulação federal que implementa a seção 314(b) do USA PATRIOT Act. Esse modelo autoriza a troca de informações entre instituições, desde que voltada a identificar e reportar atividades potencialmente ilícitas, impondo condições formais (como elegibilidade, registro/participação e restrições de uso) e reforçando a vinculação do tratamento à finalidade de AML/CFT, com consequências jurídicas em caso de desvio (U.S. Code, 2026).

Paralelamente, a FinCEN promove arranjos de parceria público-privada voltados a aprimorar a qualidade e a tempestividade do fluxo informacional (*FinCEN Exchange*), com foco em tipologias, riscos e retroalimentação operacional, isto é, mecanismos em que a circulação de informação é governada não apenas por “poder acessar”, mas por como acessar, para quê, por quem, com registro e com trilhas de auditoria.

No âmbito europeu, a comparação também é instrutiva por uma razão específica: a União Europeia organiza o combate à lavagem de dinheiro por diretivas e por mecanismos de cooperação entre FIUs nacionais, de modo que a circulação transfronteiriça de informação é estruturada por arranjos institucionais de troca e interoperabilidade, com preocupação permanente de compatibilizar compartilhamento e garantias.

A experiência europeia evidencia que “FIU” não é um órgão único da União Europeia, mas uma rede de unidades nacionais com deveres e competências harmonizados por instrumentos normativos, somada a estruturas de coordenação e intercâmbio (incluindo soluções técnicas de troca de informação entre FIUs). Quanto mais a inteligência se torna dependente de fluxos tecnológicos, mais o debate deixa de ser apenas “quem pode ver” e passa a ser “como se preserva finalidade, integridade, rastreabilidade e minimização dentro do fluxo” (Albakjaji e Kasabi, 2021; Amboage, Monteiro e Bortoluzzo, 2024; Andreatta, 2025; Araújo Neto, 2016; Giuliani, 2021; Gomes e Silva, 2024).

A partir desses parâmetros, é possível extrair um critério comparado útil para o caso brasileiro: quando o dado circula por projeção tecnológica e tem estrutura relacional, o controle de acesso precisa ser duplo. Primeiro, controle externo (segredo de justiça e restrição ao público, quando cabível). Segundo: controle interno qualificado (minimização, segregação e acesso por recorte), especialmente para proteger terceiros que aparecem na base informacional sem pertinência defensiva imediata. Esse segundo controle é precisamente o ponto cego do modelo brasileiro quando a solução se limita ao segredo externo: ele impede a difusão social, mas não impede a difusão intraprocessual indevida, que pode transformar o processo em canal de exposição da vida financeira de terceiros.

Assim, a “modulação” deixa de ser apenas técnica retórica de ponderação e se converte em requisito de conformidade constitucional do próprio fluxo probatório-informacional: acesso amplo ao que é pertinente ao contraditório, preservação (por segregação e recorte) do excedente informacional relativo a terceiros, e decisão judicial específica para acessos que ultrapassem esse núcleo, com fundamentação em adequação, necessidade e proporcionalidade (Aras *et al.*, 2020).

A utilidade do cotejo não está em transplantar o desenho estrangeiro, mas em evidenciar um ponto metodológico: a governança de inteligência financeira moderna tende a abandonar dicotomias rígidas e passa a estruturar regimes graduais, com controles de finalidade, segregação de acesso, documentação de fluxos e mecanismos de responsabilização. Esse horizonte comparado é particularmente útil para o debate brasileiro porque desloca o eixo do argumento: a questão deixa de ser “pode ou não pode compartilhar?” e passa a ser “qual arquitetura institucional minimiza riscos (exposição de terceiros, *fishing expeditions*, uso estratégico de dados) sem inviabilizar a efetividade investigativa?”.

3.4.3 A modulação como técnica de governança do acesso: protocolo decisório para o COAF/RIF na persecução penal

A ideia de modulação, aqui, deve ser compreendida como técnica de ponderação procedimental e não como solução meramente retórica: ela organiza, em níveis, o acesso a produtos informacionais do COAF (como o Relatório de Inteligência Financeira) de acordo com a finalidade processual, a pertinência subjetiva e o risco de exposição de terceiros. Essa abordagem supera a alternativa simplificadora entre “abrir integralmente” (com devassa interna de terceiros) e “restringir integralmente” (com asfixia do contraditório), propondo um regime de acessibilidade qualificada.

No plano constitucional e jurisprudencial, o STF já condicionou o compartilhamento de dados financeiros e fiscais a parâmetros formais e garantias institucionais de sigilo e controle, reforçando a necessidade de um circuito comunicacional formalizado, com identificação do destinatário e mecanismos de apuração/correção de desvios. Ainda que a formulação se dirija ao compartilhamento para órgãos de persecução, ela projeta uma exigência mais ampla: a circulação do dado sensível deve ser governada por rastreabilidade e responsabilidade.

Com isso, propõe-se que a “publicidade responsável” do RIF, quando houver coinvestigados e pluralidade de titulares afetados, seja operacionalizada por um protocolo decisório em quatro camadas (que podem coexistir no mesmo procedimento, preferencialmente por autuação em apartado/segregação técnica) (Oliveira, 2024):

a) camada de integridade e rastreabilidade (sempre acessível): inclui documentação de cadeia de custódia do dado digital e de sua trajetória institucional (origem, data/hora de recebimento, unidade destinatária, preservação, integridade e logs de acesso), permitindo controle técnico-jurídico por defesa, acusação e juízo, sem expor conteúdo financeiro

desnecessário. Essa camada atende ao controle de autenticidade e confiabilidade e evita que discussões sobre integridade sejam inviabilizadas por “sigilo” genérico.

b) camada do imputado/requerente (acesso como regra): recorte do conteúdo do RIF estritamente pertinente ao investigado que requer acesso (operações, vínculos e apontamentos que fundamentam a hipótese acusatória ou a linha investigativa em relação a ele). Nessa camada, incide diretamente a Súmula Vinculante 14 e o núcleo de cognoscibilidade mínima do contraditório na fase investigativa, porque o Estado não pode simultaneamente utilizar o dado para formar suspeita/justa causa e impedir a defesa de conhecer o que a afeta.

c) camada de contexto anonimizado/pseudonimizado (acesso condicionado à utilidade): dados agregados e/ou técnicas de ocultação de identidade (quando possível) para permitir que a defesa discuta consistência da narrativa acusatória (por exemplo, frequência de operações em determinado padrão, existência de múltiplas rotas alternativas, concorrência de hipóteses), sem revelar titulares estranhos. Aqui, a modulação opera pela lógica do “máximo de informação com mínimo de identificação”, alinhada ao raciocínio de minimização de impacto sobre terceiros.

d) camada de terceiros identificáveis (acesso excepcional, por decisão específica): dados individualizados de terceiros que constem do RIF, mas não sejam imputados/requerentes, somente devem ser franqueados mediante decisão judicial fundamentada, a partir de um segundo juízo de proporcionalidade (agora entre privacidade de terceiros e necessidade defensiva concreta). Nessa hipótese, o juiz deve delimitar escopo, finalidade de uso, proibir difusão e, quando cabível, impor condições (acesso em ambiente controlado, termo de ciência, vedação de reprodução ampla, preservação de logs e responsabilização por uso desviado) (Andreatta, 2025).

Esse protocolo dá concretude ao argumento sobre a insuficiência do segredo externo para proteger terceiros: mesmo sob segredo de justiça, a circulação interna pode produzir “devassa endógena” se não houver segregação do material e decisão específica para dados de terceiros (Aras *et al.*, 2020).

Além de reduzir riscos de exposição indevida, a modulação tem um ganho dogmático: ela transforma o “sigilo” de etiqueta processual em técnica verificável de governança da informação, com trilhas de auditoria e critérios de pertinência. E, ao dialogar com modelos comparados de compartilhamento estruturado (como o 314(b) e iniciativas de cooperação público-privada coordenadas pela FinCEN), reforça que o problema contemporâneo não é apenas “autorizar” ou “proibir”, mas construir arranjos institucionais capazes de assegurar finalidade, controle e responsabilização no ciclo de vida do dado sensível.

CONCLUSÃO

Esta dissertação teve como pergunta-problema identificar como compatibilizar o interesse de acesso da defesa, em investigações por lavagem de capitais que envolvem coinvestigados, ao conteúdo dos Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs), sem que essa abertura se converta em exposição indevida de dados financeiros de terceiros e sem que se esvaziem, por outro lado, o contraditório e a ampla defesa. A resposta construída ao longo do trabalho é que a compatibilização é juridicamente possível e, em muitos cenários, é juridicamente exigida: ela se realiza por meio de modulação parcial, motivada e controlável do acesso, orientada por proporcionalidade, necessidade e pertinência defensiva, preservando a intimidade/sigilo de dados de terceiros e a eficiência investigativa, sem negar o direito de conhecer o que já foi documentado e se relaciona ao requerente.

No atendimento ao objetivo geral: investigar a legalidade da modulação de publicidade das informações financeiras constantes dos RIFs em procedimentos com coinvestigados, buscando solução que respeite simultaneamente intimidade e garantias processuais. A dissertação demonstrou que o sigilo financeiro, no ordenamento constitucional, não funciona como um “muro” absoluto, mas como regime de circulação controlada de informação sensível. Assim, não basta afirmar, de forma genérica, que a defesa tem direito a “tudo que está nos autos” ou que o Estado deve “preservar diligências em andamento”: é necessário densificar critérios, técnicas e justificativas, justamente porque o RIF é um produto informacional relacional, que agrega pessoas e operações em camadas distintas de relevância, podendo gerar devassa horizontal se tratado como documento indivisível.

Quanto aos objetivos específicos, o Capítulo 1 cumpriu o papel de contextualizar a lavagem de dinheiro como fenômeno transnacional e de alta sofisticação, explicando por que a persecução penal contemporânea depende de estratégias que ultrapassam a lógica probatória tradicional e incorporam inteligência financeira. O Capítulo 2 alcançou o objetivo de delimitar o lugar institucional do COAF e do RIF no sistema preventivo e repressivo, evidenciando a centralidade dos fluxos informacionais e, ao mesmo tempo, o potencial de tensionamento com a tutela do sigilo financeiro e da intimidade quando esses dados ingressam na persecução penal. O Capítulo 3, por sua vez, respondeu diretamente ao objetivo de compatibilização: reconstruiu o fundamento constitucional da proteção de dados financeiros, tratou o sigilo como dever estatal de proteção (e não como simples obstáculo), incorporou a preocupação com governança da circulação e preservação da cadeia informacional, e propôs um modelo de “publicidade responsável” como técnica jurídica de gestão do acesso.

A hipótese formulada foi confirmada pelo percurso teórico e, sobretudo, pelo recorte empírico concentrado no item 3.3.1. Ali, os casos analisados mostram que a controvérsia não é abstrata: ela aparece como conflito entre pretensões simultaneamente legítimas (acesso defensivo a elementos documentados versus proteção de terceiros e preservação de diligências).

No processo α , a decisão evidencia a lógica de modulação ao permitir habilitação e acesso ao que já está documentado, mas restringir a vista integral do relatório quando este agrega dados de terceiros e fluxos encadeados, delimitando o acesso ao núcleo pertinente às movimentações do requerente. No processo β , sob segredo de justiça, reforça-se a mesma racionalidade com ênfase ainda maior na minimização: admite-se a vista do que diga respeito às próprias movimentações e aos elementos já formalizados, negando-se a integralidade quando o documento contém informações de terceiros, sob fundamentos ligados à proteção de dados e à preservação do curso investigativo. Já o processo γ evidencia uma camada adicional de governança: em cenário de oscilação jurisprudencial sobre requisição de relatórios e validade probatória, a busca por autorização judicial para obtenção do RIF assume função de estabilização do procedimento e de redução de vulnerabilidades futuras, reforçando que a reserva de jurisdição pode operar, nesse contexto, como técnica de controle e segurança jurídica do próprio processo investigativo.

A síntese que os casos α , β e γ permitem extrair é a emergência de um padrão decisório de minimização aplicada ao processo penal financeiro: separa-se “acesso ao que é pertinente ao requerente e já está documentado” de “acesso indistinto ao relatório integral”, precisamente porque o RIF, ao trazer movimentação “em teia”, pode conter informações sensíveis de pessoas que não são objeto do contraditório daquele pedido específico. Esse padrão não nega o contraditório; ele reconhece sua realização com intensidade distinta na fase investigativa e exige motivação concreta e calibragem, para que a restrição não seja um rótulo genérico (“diligências em andamento”), mas uma decisão controlável, revisável e proporcional.

Com base nisso, a conclusão propositiva do trabalho é que o melhor ponto de equilíbrio não é a negativa ampla nem a transparência irrestrita, e sim a publicidade responsável: acesso seletivo, funcional ao exercício defensivo, fundado em pertinência e necessidade, acompanhado de salvaguardas aptas a evitar a circulação indevida de dados de terceiros (por exemplo, segregação/expurgo motivado, recortes por pertinência, e, quando indispensável, acesso ampliado mediante decisão judicial específica e controlada). Esse modelo, além de proteger a intimidade e o sigilo financeiro individual, preserva a própria racionalidade da investigação de lavagem de capitais, que depende de inteligência financeira sem transformar o inquérito em canal de difusão de informações sensíveis sem finalidade defensiva demonstrável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBAKJAJI, M.; KASABI, M. The Right to Privacy from Legal and Ethical Perspectives. **Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues**, v. 24, n. 5S, p. 1–718, 18 out. 2021.

AMBOAGE, G. B.; MONTEIRO, G. F. D. A.; BORTOLUZZO, A. B. Technological adoption: the case of PIX in Brazil. **Innovation & Management Review**, v. 21, n. 3, p. 198–211, 29 ago. 2024.

AMBOS, K. **Lavagem de Dinheiro e Direito Penal**. [s.l.] safE, 2006.

AMORIM, E. N. C. D.; CARDOZO, M. A.; VICENTE, E. F. Os impactos da implementação de controles internos, auditoria e compliance no combate e prevenção à lavagem de dinheiro no Brasil. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 31, n. 3, p. 23–35, 19 dez. 2012.

ANDREATTA, S. A coleta de dados em larga escala e as possibilidades críticas de direito comparado : Sistema de dupla proteção. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 211, n. 211, p. 203–226, 4 dez. 2025.

ARAS, V. Proteção de dados pessoais em atividades de inteligência, segurança e persecução criminal: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Desenvolvimento e Inovação**, v. 2, n. 3, 21 ago. 2025.

ARAS, V. B. *et al.* (EDS.). **Proteção de dados pessoais e investigação criminal**. Brasília: Associação Nacional dos Procuradores da República, 2020.

ARAS, V.; LUZ, I. M. **Lavagem de Dinheiro: Comentários à Lei n. 9.613/1998**. São Paulo, SP: Almedina Brasil, 2023.

ARAÚJO, F. D. DE. Criminologia crítica e política criminal antilavagem de dinheiro e contra o financiamento do terrorismo: barreira epistêmica e agenda de diálogo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 2, n. 2, p. 1–27, 2012.

ARAÚJO, M. O. A cadeia de custódia da prova e o relatório de inteligência financeira do COAF/UIF: repercussões do Recurso Extraordinário nº 1.055.941/SP no âmbito probatório. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, v. 9, p. 1333–1370, 2023.

ARAÚJO NETO, O. V. **Relatório de “Inteligência” Financeira emitido pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras e seu conteúdo sigiloso**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/relatorio-de-inteligencia-financeira-emitido-pelo-conselho-de-controle-de-atividades-financeiras-e-seu-conteudo-sigiloso/341087078>>. Acesso em: 24 fev. 2026.

ARGENTINA. **Código Penal de la Nación Argentina. Artículo 303 (Delitos contra el orden económico y financiero – lavado de activos)**. Disponível em: <<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16546/texact.htm>>. Acesso em: 23 fev. 2026.

ARZAMENDI, J. L. DE LA C. Iniciativas internacionales contra la corrupción. **Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología**, n. 17, p. 5–26, 2003.

BACEN. **Carta Circular nº 4.001**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Carta%20Circular&numero=4001>>. Acesso em: 24 fev. 2026.

BADARÓ, G. H. **Processo Penal**. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2025.

BALTAZAR JÚNIOR, J. P. **Sigilo Bancário E Privacidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005.

BARROS, M. A. D. **Lavagem de Capitais e Obrigações Cíveis Correlatas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BECHARA, F. R. Natureza jurídica do relatório de inteligência financeira do COAF (Conselho de Controle das Atividades Financeiras). **Revista Fórum de Ciências Criminais**, v. 1, p. 69–84, jun. 2014.

BITENCOURT, C. R. **Tratado de Direito Penal Econômico - 1ª Edição 2016**. São Paulo, SP: Saraiva Jur, 2016.

BITTAR, E. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. 18. ed. SÃO PAULO, SP: Saraiva Jur, 2023.

BOCIGA, D.; LORD, N.; BELLOTTI, E. Dare to share: information and intelligence sharing within the UK's anti-money laundering regime. **Policing and Society**, p. 1–20, 19 nov. 2024.

_____. The Network Architecture of Anti-money Laundering: Strategic and Tactical (Dis)Connections in the UK's Policy, Supervision, and Enforcement Landscape. **The British Journal of Criminology**, p. azaf101, 4 dez. 2025.

BOTTINI, P. C.; BORGES, A. **Lavagem de Dinheiro**. São Paulo, SP, Brasil: Revista dos Tribunais, 2021.

BRASIL. **Decreto Lei n. 3.689 - Código de Processo Penal**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 17 mar. 2024.

_____. **Lei 4.565 - Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14595.htm>. Acesso em: 24 fev. 2026.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Governo Federal, 1988.

_____. **Lei n. 9613 - Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências**. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9613compilado.htm>. Acesso em: 23 fev. 2026.

____. **Lei complementar n.105 - Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências.** Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm>. Acesso em: 24 fev. 2026.

____. **Decreto nº 5687 - Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.** Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>. Acesso em: 24 fev. 2026.

____. **As recomendações do GAFI - Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação.** Disponível em:

<<https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/as-recomendacoes-do-gafi-livro.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2026a.

____. **Lei nº 12.683 - Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro.** Disponível em:

<<https://legis.senado.leg.br/norma/589606>>. Acesso em: 24 fev. 2026b.

____. 13709. Lei n. 13709 de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). . 14 ago. 2018.

____. **Lei n. 13974 - Dispõe sobre o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), de que trata o art. 14 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.** Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113974.htm>. Acesso em: 24 fev. 2026a.

____. **Instrução Normativa DREI nº 76 – Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles a serem adotados no âmbito das Juntas Comerciais para o cumprimento das disposições da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, relativas à prevenção de atividades de lavagem de dinheiro, ou a ela relacionadas, e financiamento do terrorismo; e da Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019, relativas ao cumprimento de determinações do Conselho de Segurança das Nações Unidas acerca da indisponibilidade de ativos.**

Disponível em: <<https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos-instrucoes-normativas-em-vigor/indrei76.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2026b.

____. **Resolução Normativa - RN Nº 529. Dispõe sobre a identificação de clientes, manutenção de registros e prevê relação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes previstos na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.**

Disponível em:

<https://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/saudelegis/ans/2022/res0529_04_05_2022.html>. Acesso em: 24 fev. 2026a.

____. **Exposição de Motivos da Lei nº 9.613, de 1998 — Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf.** Disponível em: <<https://www.gov.br/coaf/pt-br/acesso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de->

supervisao/regulacao/supervisao/legislacao/exposicao-de-motivos-lei-9613-1.pdf/view>. Acesso em: 24 fev. 2026b.

____. **Relatório Integrado de Gestão (RIG)**. Disponível em: <<https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2023.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2026.

____. **COAF – Relatório Integrado de Gestão 2024**. Disponível em: <<https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2024.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2026a.

____. **Resolução Previc Nº 25, DE 15 DE OUTUBRO DE 2024**. Disponível em: <<https://www.gov.br/previc/pt-br/aceso-a-informacao-1/institucional/normas/resolucoes/resolucoes-previc/2024/resolucao-previc-no-25-de-15-de-outubro-de-2024.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2026b.

BUCHAIN, L. C. Legítimo interesse, consentimento e a proteção de dados. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, n. 45, p. 103–127, 30 abr. 2021.

BUENO, S. (ED.). **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. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/863e4f89-98d0-4260-98a8-25e03e5d9fb5>>.

CABANA, P. F. Legal professionals and money laundering in Spain. **Journal of Money Laundering Control**, v. 10, n. 3, p. 318–336, 2007.

CALABRICH, B. F. D. C.; BARRETO, P. C. O sigilo de dados bancários no Brasil, ontem e hoje: entre o direito à intimidade e o dever de compartilhamento. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito**, v. 30, n. 1, 14 maio 2020.

CANESTRARO, A. C. Cooperação internacional em matéria de lavagem de dinheiro: da importância do auxílio direto, dos tratados internacionais e os mecanismos de prevenção. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, v. 5, n. 2, p. 623–658, 30 jun. 2019.

CAPARRÓS, E. A. F. Antecedentes: iniciativas internacionales. Efectos del lavado de dinero. Bien jurídico tutelado. Fenomenología del lavado de dinero. *Em*: **Combate del lavado de activos desde el sistema judicial**. Washington, D.C: CICAD/OEA, 2003. .

CARR, I. M.; GOLDBY, M. The United Nations Anti-Corruption Convention and Money Laundering. **SSRN Electronic Journal**, 2009.

CARVALHO, G. P.; PEDRINI, T. F. Direito à privacidade na lei geral de proteção de dados pessoais. **Revista da ESMESC**, v. 26, n. 32, p. 363–382, 16 dez. 2019.

CASE-RUCHALA, D.; NANCE, M. The Limits of Enforcement in Global Financial Governance: Blacklisting in FATF as Rational Myth. **International Studies Quarterly**, v. 68, n. 3, p. sqae115, 24 jun. 2024.

CAVALCANTI, D. S. DE A. E S. O sigilo na investigação criminal e o foro por prerrogativa de função. **Revista CEJ**, 6 jun. 2017.

CAVALCANTI, R. DE C. P. B. **A análise constitucional do sigilo bancário e da privacidade nas investigações criminais diante do compartilhamento de dados financeiros e fiscais**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 10 out. 2023.

CFC. **Resolução CFC N° 1721 - Dispõe sobre os procedimentos a serem observados por profissionais e organizações contábeis para cumprimento das obrigações previstas na Lei N° 9.613/1998, e em alterações posteriores**. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=458581>>. Acesso em: 24 fev. 2026.

CHAIKIN, D.; SHARMAN, J. **Corrupção e Lavagem de Dinheiro: Uma Relação Simbiótica**. Place of publication not identified: Palgrave Macmillan, 2014.

CHAN, J.; LOGAN, S.; MOSES, L. B. Rules in information sharing for security. **Criminology & Criminal Justice**, v. 22, n. 2, p. 304–322, abr. 2022.

CHINEN, R. M. **Sigilo Bancário E O Fisco**. Curitiba: Juruá, 2005.

CHOUKE, F. H. **Garantias Constitucionais Na Investigacao Criminal**. São Paulo, SP, Brasil: Editora Revista Dos Tribunais, 1995.

CLARKE, A. E. Is there a commendable regime for combatting money laundering in international business transactions? **Journal of Money Laundering Control**, v. 24, n. 1, p. 163–176, 17 jul. 2020.

COCK, V. S.; SUAREZ, L. G. Derechos de la naturaleza y el agua en Colombia: Desafíos para la justicia ambiental en Latinoamérica. **Revista Internacional Consinter de Direito**, v. 11, n. 20, p. 177–194, 6 jul. 2025.

COELHO, S. C. N. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Livraria Forense, 2015.

COFECI. **Resolução COFECI nº 1.336/2014 - Altera a Resolução COFECI nº 1.168/2010 em conformidade com a nova redação da Lei 9.613/98 em face da edição da Lei 12.683/12**. Disponível em: <https://intranet.cofeci.gov.br/arquivos/legislacao/resolucao_1336_2014.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2026.

COMPLOIER, M. **O papel da atividade de inteligência financeira na prevenção e repressão aos crimes praticados por organizações criminosas**. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 19 ago. 2019.

CORDERO, I. B. La lucha contra el blanqueo de capitales procedentes de las actividades delictivas en el marco de la Unión Europea. **Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología**, n. 15, p. 7–38, 2001.

CORRADO, G.; CORRADO, L.; MARAZZI, F. Transparency reduces bribery by shaping beliefs in a public goods experiment with corruption opportunities. **Scientific Reports**, v. 15, n. 1, p. 21165, 1 jul. 2025.

CORRÊA, L. M. P. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

COVELLO, S. C. **O sigilo bancário: com particular enfoque na sua tutela civil**. 2. ed. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2001.

CVM. **Resolução CVM 50 - Dispõe sobre a prevenção à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa – PLD/FTP no âmbito do mercado de valores mobiliários e revoga a Instrução CVM nº 617, de 5 de dezembro de 2019 e a Nota Explicativa à Instrução CVM nº 617, de 5 de dezembro de 2019**. Disponível em:

<<https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol050.html>>. Acesso em: 24 fev. 2026.

DELLMUTH, L. *et al.* **Citizens, Elites, and the Legitimacy of Global Governance**. 1. ed. [s.l.] Oxford University Press Oxford, 2022.

DESHMUKH, S. “Universal” procedures? An analysis of text (dis)similarities in FATF mutual evaluation reports. **Journal of Economic Criminology**, v. 8, p. 100152, jun. 2025.

DONEDA, D. **Da Privacidade à Proteção de Dados Pessoais**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

ECKER-EHRHARDT, M.; VERHAEGEN, S.; QUACK, S. Nonstate Actor Inclusion and the Social Legitimacy of Global Governance Institutions. **International Studies Quarterly**, v. 69, n. 2, p. sqaf040, 17 mar. 2025.

FALCONE, M. Sobre a pertinência do rol de crimes antecedentes à lavagem de dinheiro: um estudo comparado entre Brasil e Alemanha. **Revista do Instituto de Ciências Penais**, v. 10, n. 2, p. 159–195, 2025.

FARHAT, R. R. Farhat, Le secret bancaire (Etude de droit comparé - France, Suisse, Liban). 1970.

FEBRABAN. **Normativo SARB nº 011/2013 – Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento ao Terrorismo (revisto e atualizado pela Deliberação nº 49, de 30 de agosto de 2023)**. Disponível em:

<https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/normativo_sarb_11_alterado_deliberacao_16_2018.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2026.

FEFERBAUM, M. **Metodologia da Pesquisa em direito**. 3. ed. São Paulo, SP: Saraiva Jur, 2022.

FERNANDES, A.; NOJIRI, S. Apostas e lavagem de dinheiro: uma análise das BETS. **Revista da AGU**, 30 set. 2025.

FIGUEIREDO, L. V. **Lições de Direito Econômico**. São Paulo: Editora Forense, 2015.

FREITAS, C. O. D. A.; MAFFINI, M. A Proteção dos dados pessoais no crédito bancário e a lei geral de proteção de dados frente ao cadastro positivo. **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**, v. 20, n. 1, p. 29–42, 30 abr. 2020.

GAVIYAU, W.; SIBINDI, A. B. Global Anti-Money Laundering and Combating Terrorism Financing Regulatory Framework: A Critique. **Journal of Risk and Financial Management**, v. 16, n. 7, p. 313, 28 jun. 2023.

GIDDENS, A. **The Consequences of Modernity**. Stanford: Stanford University Press, 1990.

GILMORE, W. C. **Dirty money : the evolution of money laundering counter-measures**. Strasbourg: Council of Europe Pub., 1999.

GIULIANI, E. M. Money Laundering and Deprivation of Illegally Obtained Assets in Brazil: An Overview of the Current National Legislation. **International Annals of Criminology**, v. 59, n. 1, p. 23–37, maio 2021.

GOMES, A.; SILVA, T. C. Fast payment, credit and bank diversification: the impact of Pix adoption on the local credit market structure. **Economia**, v. 25, n. 2, p. 377–392, 2 out. 2024.

GÓMEZ-TRELLES, J. S.-V. Blanqueo de capitales y abogacía: un necesario análisis crítico desde la teoría de la imputación objetiva. **Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid**, n. 37 (Septiembre), p. 37–76, 2007.

GONÇALVES, B. G. *et al.* Transparência dos bancos de desenvolvimento subnacionais brasileiros: entre o sigilo da burocracia e a democratização da informação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 29, p. e89782, 2024.

GONTIJO, C. A. C. **O crime de corrupção no setor privado: estudo de direito comparado e a necessidade de tipificação do delito no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo. Universidade de São Paulo, 7 abr. 2015.

HEBER NETO, M. **Transparência Fiscal & Sigilo Tributário**. Curitiba: Juruá Editora, 2018.

HIRSCH, H. J. Internacionalización del Derecho Penal y de la Ciencia del Derecho Penal: ciencia del Derecho Penal. **Revista penal**, n. 17, p. 166–176, 2006.

HOCK, B. *et al.* What works in policing money laundering? **Journal of Money Laundering Control**, v. 27, n. 1, p. 5–13, 25 ago. 2023.

INCOTT, P. R. J. **Internacionalização do direito penal: a experiência brasileira e a necessidade de uma política criminal marginal**. Curitiba: Centro Universitário Internacional Uninter, 2019.

JALIL, S. M.; BURLAMAQUI, A. M. F. A importância do reconhecimento da proteção de dados pessoais como direito fundamental. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 14, p. e223111432707, 25 out. 2022.

KAMENSKY, D. *et al.* Laundering of Criminal Proceeds Through Cryptocurrency Transactions: A Digital Threat to Economic Security. **Law, State and Telecommunications Review**, v. 16, n. 2, p. 179–199, 16 out. 2024.

KHOURY, SR. C. A. E. Countering the Financing of Terrorism: Good Practices to Enhance Effectiveness. *Em: Countering the Financing of Terrorism*. [s.l.] International Monetary Fund, 2023. .

KLOPPE-SANTAMARIA, G. Mexico's Long War on Drugs: Past and Present Failures of a Punitive Approach to Drugs. **Journal of Illicit Economies and Development**, v. 4, n. 2, p. 223–229, 2 dez. 2022.

KOKER, L. D.; HOWELL, J.; MORRIS, N. Economic Consequences of Greylisting by the Financial Action Task Force. **Risks**, v. 11, n. 5, p. 81, 25 abr. 2023.

KORDÍK, M.; VOJTUŠ, F. Methodology of Effective Seizure and the Confiscation of the Crime Assets. **Bratislava Law Review**, v. 5, n. 2, p. 9–22, 30 dez. 2021.

LASMAR, J. M. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, p. 47–70, 2015.

LERNER, K. L.; LERNER, B. W. (EDS.). **Encyclopedia of espionage, intelligence, and security**. Detroit: Thomson/Gale, 2004.

LEVI, M. Lawyers as money laundering enablers? An evolving and contentious relationship. **Global Crime**, v. 23, n. 2, p. 126–147, 3 abr. 2022.

LIMA, M. P. **Curso de Processo Penal**. Londrina: Gazeta Jurídica, 2016.

LIMA, R. S. *et al.* Identifying financial patterns of money laundering with social network analysis: a Brazilian case study. **Journal of Money Laundering Control**, v. 25, n. 1, p. 118–134, 3 jan. 2022.

LOPES JÚNIOR, A. **Sistemas de investigação Preliminar No Processo Penal**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

MAIA, R. T. **Lavagem de Dinheiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MALAGARRIGA, J. C. **El secreto bancario**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1970.

MALATESTA, N. F. D. **A Lógica das Provas em Matéria Criminal**. Leme, SP: Edijur, 2021.

MARKOVIĆ, D.; SPAIĆ, I. Organized crime globalization and transformation into a powerful economic and armed force. **Kultura polisa**, n. (2021), special edition (2), p. 39–50, 5 dez. 2021.

MARKY, K. Data Collection Is Not Mostly Harmless: An Introduction to Privacy Theories and Basics. *Em*: GERBER, N.; STÖVER, A.; MARKY, K. (Eds.). . **Human Factors in Privacy Research**. Cham: Springer International Publishing, 2023. p. 3–10.

MARTINS, D. DE O.; SANT'ANA, R. C. G. Contextualizando a taxonomia da privacidade de Solove no ciclo de vida dos dados. **Comunicação Mídia e Consumo**, v. 21, n. 62, 26 dez. 2024.

MARTINS, I. G. DA S. **Direitos Fundamentais do Contribuinte**. São Paulo, SP, Brasil: Revista dos Tribunais, 2000.

MARTINS, R. M.; FERRAZ, S. B.; FAGUNDES, A. F. A. “Fundamentalist, pragmatic, or unconcerned?”: an analysis of consumers’ willingness to disclose information online. **RAUSP Management Journal**, v. 59, p. 31–49, 2024.

MASCARENHAS, G.; VASCONCELLOS, V. **RIFs do Coaf e as consequências práticas do Tema 990 do Suprem** **Consultor Jurídico**, 21 jan. 2025. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2025-jan-21/os-rifs-do-coaf-e-as-consequencias-praticas-do-tema-990-e-necessario-que-o-stf-se-pronuncie/>>. Acesso em: 24 fev. 2026

MATTOS, P. H. A imputação e o crime de lavagem de capitais: : um estudo crítico sobre a viabilidade da denúncia. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, v. 8, n. 1, 29 abr. 2022.

MELLO, C.; AMORIM, F. S. P.; ABOUD, M. H. M. A utilização do ouro como instrumento para lavagem de dinheiro no Brasil. **Revista do Sistema Único de Segurança Pública**, v. 3, n. 1, p. 95–117, 3 dez. 2024.

MESQUITA, L. A. M. **Desafios tradicionais e atuais do crime de lavagem de dinheiro**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 26 abr. 2021.

MITSILEGAS, V. **Money Laundering Counter-measures in the European Union: A New Paradigm of Security Governance Versus Fundamental Legal Principles**. [s.l.] Kluwer Law International B.V., 2003.

MONTGOMERY, C. *et al.* Confiscation and Forfeiture. *Em*: MONTGOMERY, C. *et al.* (Eds.). . **Nicholls, Montgomery, and Knowles on The Law of Extradition and Mutual Assistance**. 4. ed. [s.l.] Oxford University Press Oxford, 2025. p. 579–600.

MORO, S. F. **Crime de Lavagem de Dinheiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2021.

MORO, S. F.; EMERICH, B. R. O exercício da advocacia e o crime de lavagem de dinheiro: possibilidade ou não de responsabilização dos advogados pelo recebimento de honorários advocatícios maculados por capital ilícito. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, v. 2, n. 23, p. 373–389, 27 jun. 2020.

NASRALLA, V. W. Lavagem de dinheiro e infração antecedente: conexão e seus efeitos. **Revista do Instituto de Ciências Penais**, v. 5, n. 2, p. 173–208, dez. 2020.

NAZZARI, M.; REUTER, P. How Well Does the Money Laundering Control System Work? **Crime and Justice**, v. 54, p. 67–152, dez. 2025.

NEAGOE, A. Spre o nouă politică a Uniunii Europene privind recuperarea și confiscarea activelor? **Criminal Law Writings (Caiete de Drept Penal)**, n. 4, p. 72–109, 2 jun. 2024.

NERES, W. F. A cadeia de custódia dos vestígios digitais sob a ótica da Lei n. 13.964/2019: aspectos teóricos e práticos. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, n. 56, p. 338–382, 27 maio 2021.

NGCETANE-VIKA, T., Dr. **Comparative analysis of Anti-Money Laundering (AML) and Counter Terrorist Financing (CTF) regimes in the UK and USA** AfricArXiv, , 31 maio 2022. Disponível em: <https://osf.io/preprints/africarxiv/9k87w_v1/>. Acesso em: 23 fev. 2026

NÍ AOLÁIN, F. ‘Soft Law’, Informal Lawmaking and ‘New Institutions’ in the Global Counter-Terrorism Architecture. **European Journal of International Law**, p. chab071, 20 out. 2021.

OAS. **Inter-American Drug Abuse Control Commission (CICAD)**. Disponível em: <<https://www.oas.org/ext/en/main/oas/our-structure/agencies-and-entities/cicad-commission>>. Acesso em: 24 fev. 2026.

OECD. **Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report: Brazil**. [s.l.] OECD Publishing, 2023.

OLIVEIRA, N. R. N. DE. **O compartilhamento de dados financeiros no sistema antilavagem de dinheiro brasileiro: reflexos no processo penal**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 29 set. 2023.

_____. **O Compartilhamento de Dados Financeiros no Sistema Antilavagem de Dinheiro Brasileiro**. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2024.

ONU. **Organized crime has globalized and turned into a security threat**. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2010/June/organized-crime-has-globalized-and-turned-into-a-security-threat.html>>. Acesso em: 23 fev. 2026.

PACELLI, E.; FISCHER, D. **Comentários ao Código de Processo Penal e sua Jurisprudência**. 11^a edição ed. [s.l.] Atlas, 2019.

PARAGUAY. **Ley Nº 1015 / Previene Y Reprime Los Actos Ilicitos Destinados A La Legitimacion De Dinero O Bienes**. Disponível em: <<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/988/ley-n-1015-previene-y-reprime-los-actos-ilicitos-destinados-a-la-legitimacion-de-dinero-o-bienes>>. Acesso em: 23 fev. 2026.

PEREIRA, L.; PUCCI, R. A tale of gold and blood: The consequences of market deregulation on local violence. **Journal of Public Economics**, v. 253, p. 105559, jan. 2026.

PINTO, E. **Lavagem de Capitais e Paraísos Fiscais**. São Paulo: Atlas, 2007.

PRADO, G. **Sistema Acusatorio - A Conformidade Constitucional Das Leis Processuai**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

PURSIAINEN, A. The FATF and Evolution of Counterterrorism Asset Freeze Laws in the Nordic Countries: We Fought the Soft Law and the Soft Law Won. *Em*: KARJALAINEN, K.; TORNBERG, I.; PURSIAINEN, A. (Eds.). . **International Actors and the Formation of Laws**. Cham: Springer International Publishing, 2022. p. 135–172.

ROCHA, R.; VALLE, L. D. Lavagem de dinheiro e o direito penal brasileiro. **Revista Acadêmica Online**, v. 10, n. 51, p. 1–13, 6 maio 2024.

RUIVO, M. A. **O bem jurídico protegido no crime de lavagem de dinheiro**. 12 nov. 2024.

SAADI, R. A. O combate à lavagem de dinheiro. **Dissertação de Mestrado.**, 12 mar. 2007.

SABBAG, E. **Manual de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

SANCHEZ, J. M. S. La expansión del derecho penal: Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales. **Aspectos de la política cimnal en las ...**, 1 jan. 2006.

SCHAPIRO, M. G.; MOUALLEM, P. S. B.; DANTAS, E. G. PIX: explaining a state-owned Fintech. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 43, n. 4, p. 874–892, 2023.

SHAMS, H. **Legal Globalization: Money Laundering Law and Other Cases**. London: British Institute of International, 2004.

SHELTON, D. (ED.). **Commitment and Compliance: The Role of Non-binding Norms in the International Legal System**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

SOLOVE. **Understanding Privacy**. Cambridge, Massachusetts London, England: Harvard University Press, 2009.

STESSENS, G. **Money Laundering: A New International Law Enforcement Model**. [s.l.] Cambridge University Press, 2000.

STEWART, N. S. Las funciones del abogado en relación a las obligaciones que impone la normativa de prevención. **La ley penal: revista de derecho penal, procesal y penitenciario**, n. 53, p. 33–42, 2008.

STF. **Supremo suspende processos que envolvam uso de dados do Coaf sem autorização judicial** Supremo Tribunal Federal, 21 ago. 2025. Disponível em: <<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-suspende-processos-que-envolvam-uso-de-dados-do-coaf-sem-autorizacao-judicial/>>. Acesso em: 23 fev. 2026

STJ. **Polícia e MP não podem pedir relatórios do Coaf sem prévia autorização judicial, decide Terceira Seção**. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/paginas/comunicacao/noticias/2025/29052025-policia-e-mp-nao-podem-pedir-relatorios-do-coaf-sem-previa-autorizacao-judicial--decide-terceira-secao.aspx>>. Acesso em: 23 fev. 2026.

SUSEP. **Circular SUSEP N° 705 DE 21/11/2024**. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=469454>>. Acesso em: 24 fev. 2026.

TEICHMANN, F. M. J.; WITTMANN, C. Money laundering in the United Arab Emirates: the risks and the reality. **Journal of Money Laundering Control**, v. 26, n. 4, p. 709–718, 11 mar. 2022.

TORRES, G. S. Legal persons and arrangements money laundering risk assessment: the Brazilian methodology. **Journal of Money Laundering Control**, v. 27, n. 1, p. 14–20, 2 jan. 2024.

TSINGOU, E. Outsourcing authority in global policy: legitimating the anti-money laundering regime through professionalization. **Policy and Society**, v. 43, n. 1, p. 70–82, 7 mar. 2024.

UNIÃO EUROPEIA. **Directive (EU) 2018/1673 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on combating money laundering by criminal law**. Disponível em: <<https://www.ndfr.nl/content/CELEX-02018L1673-20240519-ENG>>. Acesso em: 23 fev. 2026.

UNITED KINGDOM. **Counter-Terrorism Act 2008 (remissão a “money laundering” como ato abrangido pela seção 340(11) do Proceeds of Crime Act 2002)**. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/28/pdfs/ukpga_20080028_en.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2026.

_____. **Sanctions and Anti Money Laundering Act 2018**. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/pdfs/ukpga_20180013_en.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2026.

UNITED NATIONS. **UNODC - International co-operation in drug abuse control**. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/Resolutions/resolution_1980-12-15_2.html>. Acesso em: 23 fev. 2026.

_____. **Resolution 39/141. Draft Convention against Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances and Related Activities**. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_39_141-E.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2026a.

_____. **Declaration on the Control of Drug Trafficking and Drug Abuse: resolution**. New York: UN, 1984b.

_____. (ED.). **International campaign against traffic in drugs**. New York: UN. General Assembly, 1984c.

UNITED STATES. **United States v. \$4,255,625.39, 551 F. Supp. 314 (S.D. Fla. 1982)**. Disponível em: <<https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/551/314/2366254/>>. Acesso em: 23 fev. 2026.

_____. **Anti-corruption tool kit, cicip 15, Chapter 1, General Introduction**. Disponível em: <<https://www.unodc.org/documents/treaties/toolkit/fl1.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2026.

URUGUAY. **Ley N° 19.574, de 20 de diciembre de 2017. Ley integral contra el lavado de activos.** Disponível em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19574-2017/30>>. Acesso em: 23 fev. 2026.

U.S. CODE. **18 U.S. Code § 1956 - Laundering of monetary instruments.** Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1956>>. Acesso em: 23 fev. 2026.

____. **31 CFR § 1010.540 - Voluntary information sharing among financial institutions.** Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/cfr/text/31/1010.540>>. Acesso em: 24 fev. 2026.

VERGARA-BLANCO, A. “El secreto bancario. Sobre su fundamento, legislación y jurisprudencia” (Santiago, Editorial Jurídica de Chile)[Publicación de Memoria de Prueba y nuevos análisis]. [Análisis dogmático]. Santiago de Chile: EDITORIAL JURIDICA DE CHILE, 1990.

VIEIRA, V. L. R. A atuação do COAF na prevenção À lavagem de dinheiro À luz da Teoria da Regulação Responsiva. **Journal of Law and Regulation**, v. 4, n. 1, p. 263–288, 15 maio 2018.

WALMSLEY, A.; FERRARIO, F. A importância das normas internacionais no tratamento do delito de lavagem de dinheiro no brasil: considerações sobre o tratado de viena. **Caderno de Relações Internacionais**, v. 12, n. 23, 9 maio 2022.

WESTIN, A. F. **Privacy and Freedom.** New York, NY: Atheneum, 1967.

WYCICHOWSKI-KUCHTA, G. The discretion of the EU Member States in shaping the non-conviction based confiscation regime in the light of CJEU and ECHR case law. **Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny**, v. 85, n. 4, p. 27–47, 30 dez. 2023.

YEH, S. S. New Financial Action Task Force Recommendations to Fight Corruption and Money Laundering. **Laws**, v. 11, n. 1, p. 8, 17 jan. 2022.