

PROJETO DE LEI Nº , DE 2025

(Do Dep. Pedro Paulo)

Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para regulamentar a produção e o compartilhamento do Relatório de Inteligência Financeira (RIF) produzido no âmbito do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para regulamentar a produção e o compartilhamento do Relatório de Inteligência Financeira (RIF) produzido no âmbito do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

Art. 2º O art.15 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 15. O COAF deverá comunicar às autoridades competentes, independentemente de prévia autorização judicial, quando concluir pela existência de fundados indícios da prática de crime previsto nesta lei, ou de qualquer outro ilícito.

§ 1º A comunicação de que trata o **caput** deste artigo será formalizada pelo COAF por meio do Relatório de Inteligência Financeira (RIF).

§ 2º O COAF não está autorizado a requisitar novas informações diretamente às pessoas obrigadas em decorrência de solicitação recebida de autoridade competente ou de comissão parlamentar de inquérito.” (NR)



Art. 3º A Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, passa a vigorar acrescida do Capítulo IX-A com a seguinte redação:

“
CAPÍTULO IX-A

Do Relatório de Inteligência Financeira (RIF)

Art. 15-A. O Relatório de Inteligência Financeira (RIF) é um documento padronizado, escrito, formal e sigiloso, produzido pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) que, a partir de sua base de dados, sistematiza, analisa, organiza e difunde informações financeiras suspeitas com indícios de lavagem de dinheiro, sempre que concluir pela existência de fundados indícios do cometimento de crimes previstos nesta lei, ou de qualquer outro ilícito.

§ 1º O RIF será compartilhado pelo COAF:

I – independentemente de provocação, quando for decorrente de suas atividades-fim previstas no **caput** deste artigo;

II – em resposta a comunicação formal originada de autoridade competente ou de comissão parlamentar de inquérito, realizada no âmbito de procedimento regular e formalmente instaurado, e que indique fundados indícios do cometimento de crime previsto nesta lei, ou de qualquer outro ilícito, em conformidade com o § 2º, do art. 14 desta lei.

Art. 15-B. Ato normativo específico do COAF estabelecerá a forma de elaboração, o conteúdo e os requisitos de compartilhamento do RIF com as autoridades competentes.

§ 1º O compartilhamento será realizado exclusivamente por meio de sistema eletrônico que deverá:

I – garantir a certificação da autoridade destinatária;

II - preservar o sigilo e a integridade das informações;

III – submeter-se a regras de confidencialidade e rastreabilidade;



IV - assegurar mecanismos de apuração, controle e correção de eventuais desvios;

V – sujeitar-se a controle jurisdicional posterior.

§ 2º Fica vedado o compartilhamento do RIF por qualquer outro meio de comunicação, sujeitando o infrator a medidas administrativas, civis e penais cabíveis.

Art. 15-C O RIF poderá ser utilizado pela autoridade competente:

I - como notícia de fato para instauração de procedimento investigativo criminal;

II – como peça de informação para procedimentos investigativos já em andamento;

III – para fins de inteligência, conforme análise realizada no caso concreto.

§ 1º O RIF é meio de obtenção de prova e não poderá ser utilizado unicamente como fundamento para instauração de procedimento investigatório criminal ou para representação por medidas cautelares judiciais, devendo a autoridade competente realizar diligências adicionais voltadas a obter outros elementos probatórios e indícios que corroborem as informações constantes no relatório.

§ 2º A utilização do RIF na investigação criminal ou parlamentar de inquérito não prejudicará o exercício da ampla defesa.”

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A validade do compartilhamento do Relatório de Inteligência Financeira (RIF) realizado pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras



(COAF) quando solicitado pelas autoridades de competentes talvez seja o tema mais candente no mundo jurídico no Brasil atualmente. As sucessivas e conflitantes decisões judiciais dos tribunais superiores sobre o tema geram insegurança jurídica, tanto para os órgãos de investigação quanto para os acusados contra os quais recaiam os dados constantes no RIF. Essa insegurança jurídica se deve, principalmente, pela ausência de legislação específica sobre o tema. Embora a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, disponha sobre essa possibilidade, ela o faz de maneira insuficiente.

Levando isso em conta, este projeto de lei objetiva justamente regulamentar a produção e o compartilhamento do Relatório de Inteligência Financeira (RIF) produzido no âmbito do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), prevendo sua validade e estabelecendo requisitos a serem cumpridos para sua efetivação com as autoridades competentes.

No Brasil, o COAF é uma unidade de inteligência financeira, que não exige autorização judicial para sua atividade típica administrativa. Embora subordinado ao Banco Central do Brasil, atua sob regime de autonomia técnica. Esse ponto, no entanto, tem provocado debates acerca do alcance do mandato do COAF e do regime de compartilhamento de seus Relatórios com órgãos de segurança pública e persecução penal.

Por seu turno, o Relatório de Inteligência Financeira (RIF) é um documento sigiloso produzido pelo COAF que sistematiza, analisa e organiza informações financeiras suspeitas com indícios de lavagem de dinheiro, dentre outros crimes. O RIF serve para identificar padrões atípicos de movimentações financeiras, conexões e fluxos de recursos e pode ser produzido de forma espontânea, nos casos em que a sua própria matriz de análise de risco indica a movimentação financeira suspeita, ou por solicitação, que tem como origem os intercâmbios. A recomendação é que os RIFs não devem ser utilizados como prova direta em juízo, constituindo um instrumento importante para orientar diligências, eventuais pedidos de quebra de sigilo judicial ou ações cautelares dos órgãos do sistema de justiça criminal.¹

¹ Lavagem de dinheiro e enfrentamento ao crime organizado no Brasil: reflexões sobre o COAF em perspectiva comparada. Instituto Esfera de Estudos e Inovação. Esfera Pesquisa nº 7.



Aponta-se que entre 2015 e 2024 o número de Relatórios de Inteligência Financeira produzidos pelo COAF cresceu 335,9%, passando de 4.304 RIFs em 2015 para 18.762 em 2024. Esse aumento evidencia a ampliação do uso da inteligência financeira por parte de órgãos como as Polícias Civis, Federal e os Ministérios Públicos.

Com efeito, o Brasil é signatário das principais convenções internacionais voltadas ao enfrentamento da criminalidade organizada transnacional, dentre as quais a Convenção de Viena (1988), a Convenção de Palermo (2000) e a Convenção de Mérida (2003). Também integra o Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI/FATF, cujas recomendações constituem parâmetro global para sistemas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro.

A Lei nº 9.613/1998 consolidou o marco normativo interno, instituindo o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, Unidade de Inteligência Financeira (UIF) do Brasil, como órgão central responsável por receber comunicações de operações suspeitas enviadas pelas pessoas obrigadas, examinar tais informações e, sempre que identificar fundados indícios de ilícitos, comunicá-los às autoridades competentes.

Os Relatórios produzidos pelo COAF, instrumentos técnicos pelos quais o COAF cumpre parte essencial de suas obrigações legais, são essenciais para o combate eficiente à Lavagem de Dinheiro, Financiamento ao Terrorismo e outras infrações penais relacionadas, especialmente as praticadas por organizações criminosas.

Ocorre que o Judiciário brasileiro, particularmente os tribunais superiores, tem justamente se debruçado sobre os contornos e limites dessa atividade exercida pelo COAF, a partir de casos concretos. Esses contornos se referem não somente aos dados que o COAF pode acessar, mas, sobretudo, as informações e os relatórios que ele pode compartilhar com os órgãos de persecução penal.

Nesse recorte específico, o *leading case* é o Recurso Extraordinário 1.055.941, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, que admitiu como constitucional o compartilhamento de RIFs sem a obrigatoriedade de prévia



autorização judicial, sendo que a repercussão geral foi admitida em 12 de abril de 2018. Nesse caso, apesar de o Plenário do STF, em 2019 e por maioria, ter fixado tese no Tema 990 da Repercussão Geral (RE 1.055.941/SP), admitindo o envio do RIF sem autorização judicial, mesmo quando demandados pelos destinatários, o tema está longe de ser tema pacificado na jurisprudência, o que está causando insegurança jurídica na utilização do RIF no combate aos crimes financeiros. Isso porque os contornos da inteligência financeira exercida pelo COAF seguem sendo objeto de discussão judicial em virtude de um desacordo jurídico nas hipóteses de solicitação de Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) diretamente ao COAF por órgãos de persecução penal para fins criminais. É um tema delicado tendo em vista que, com essa ausência de uniformidade, colocam-se frente a frente a defesa de direitos fundamentais e a efetividade da persecução penal contra ilícitos financeiros.

Ocorre que esse entendimento do STF não é aquele seguido pelo STJ, o qual recentemente, em maio de 2025, por meio de sua 3ª Seção, nos processos RHC 174.173; RHC 169.150; REsp 2.150.571, firmou entendimento, buscando uniformizar a posição do STJ, que é inviável a solicitação de RIFs diretamente ao COAF, seja pelo Ministério Público, seja pela autoridade policial, sem que exista autorização judicial prévia. Com essa decisão da 3ª Seção do STJ, a divergência entre as cortes ficou evidente e ocasionou uma série de consequências em ações penais em curso no país.

Dentre essas consequências cita-se variados casos em que ações penais foram anuladas em virtude do compartilhamento de RIFs quando foram solicitados diretamente ao COAF pelos órgãos de persecução penal. Foi o caso da recente Operação Sem Desconto da Polícia Federal² que investigou o roubo aos aposentados via desconto associativo no INSS no qual o STF teve que intervir para reafirmar a validade e eficácia do que foi decidido no Tema 990.

Recentemente, o Ministro Alexandre de Moraes suspendeu, nos autos do RE 1.537.165/SP, o andamento de todos os processos penais em

² <https://www.conjur.com.br/2025-jun-12/juiz-anula-rif-obtido-sem-autorizacao-em-investigacao-sobre-descontos-no-inss/>



trâmite no país que discutem o acesso de órgãos de investigação a Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) obtidos por “encomenda”³.

Ainda, no dia 25/08/2025⁴ o ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, rejeitou uma reclamação apresentada pela Procuradoria-Geral da República (PGR) contra decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que consideraram ilegal a obtenção direta, por Ministério Público e polícia, de relatórios de inteligência financeira (RIFs) do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) sem autorização judicial. No caso, a PGR argumentava que o entendimento do STJ contrariava decisão do próprio Supremo, de 2019, que permitiu o compartilhamento desses relatórios com órgãos de investigação sem ordem judicial. Para o órgão, restringir o acesso compromete o combate a crimes como lavagem de dinheiro e corrupção. O ministro lembrou ainda que o tema voltou a ser discutido pelo Supremo neste ano, no chamado Tema 1.404, que analisa justamente a validade desse tipo de pedido direto. Com isso, ficam mantidas as decisões do STJ que, em maio, por 6 votos a 3, haviam definido que relatórios do Coaf só podem ser acessados com autorização judicial. A posição já levou à anulação de provas em investigações sobre fraudes fiscais, organizações criminosas e lavagem de dinheiro

Esse fato reforça, mais uma vez, a urgência em se aprovar uma lei que regulamente esse tipo de solicitação e compartilhamento, tendo em vista toda a insegurança jurídica envolvendo a coleta de elementos probatórios contra os crimes financeiros e a criminalidade organizada. Espera-se com essa suspensão que o STF uniformize de forma peremptória seu entendimento sobre o tema e que ele invalide o decidido pela 3ª Seção do STJ.

Embora essa judicialização fortaleça o controle democrático sobre o poder público, a indefinição sobre esse tema pode comprometer a eficiência do combate aos crimes financeiros no Brasil.

Com essas decisões contraditórias entre STF e STJ, constata-se que a previsão legal atualmente positivada no ordenamento jurídico

³ <https://www.conjur.com.br/2025-ago-23/tema-1-404-stf-e-suspensao-da-prescricao-o-que-o-reu-tem-a-ver-com-isso/>

⁴ <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2025/08/gilmar-decide-que-mp-e-policia-nao-podem-ter-acesso-a-dados-do-coaf-sem-autorizacao-judicial.shtml>



brasileiro quanto à validade do compartilhamento do RIF é insuficiente, necessitando de uma intervenção legislativa específica para dar mais segurança jurídica ao tema.

Nesse ponto, ressalta-se que os RIFs do COAF desempenham um papel crucial na facilitação e no aprofundamento das atividades investigativas conduzidas pela polícia judiciária e pelo Ministério Público, especialmente no combate a crimes complexos, como lavagem de dinheiro. A relevância desses relatórios reside em sua capacidade de rastrear movimentações financeiras atípicas e de fornecer *insights* sobre a estrutura de redes criminosas, suas operações e métodos de ocultação de ativos ilícitos. Ao assinalar operações suspeitas, o RIF permite às autoridades competentes direcionarem suas diligências investigativas de modo mais eficaz, oferecendo, ademais, um panorama abrangente da vida financeira de determinada pessoa.

A discussão a respeito da valoração probatória dos RIFs no processo penal brasileiro concerne, precipuamente, à exigência, ou não, de ordem judicial prévia para o compartilhamento de informações pelo COAF, uma questão sensível por envolver troca de dados entre, de um lado, um órgão de inteligência com capacidade informacional altamente capilarizada e, de outro, instituições operativas ou atuantes na persecução criminal.

Os RIFs elaborados pelo COAF destinam-se a subsidiar eventuais procedimentos investigativos e contêm conhecimentos de inteligência financeira protegidos por sigilo, cujo dever de preservação é transferido às autoridades destinatárias. Tais informações são difundidas só quando verificados fundados indícios de lavagem de capitais ou de outros crimes, conforme o art. 15 da Lei nº 9.613/1998.

Com efeito, o RIF não é prova de ilícito, mas prognostica ou sinaliza situações que devem ser adequadamente investigadas. A difusão espontânea de RIF por órgão de inteligência à polícia judiciária ou ao Ministério Público não depende de autorização judicial, uma vez que, segundo entendeu o STF no RE 1.055.941/SP: a) não haveria violação do sigilo financeiro, pois o relatório, embora aponte transações suspeitas, não inclui o extrato bancário do cidadão; e b) o Coaf dispõe de autonomia para encaminhar os materiais que



produz, se considerar cabível. No mesmo julgamento, o STF estabeleceu a impossibilidade de elaboração de RIFs “por encomenda” contra pessoas que não estejam sob investigação criminal ou sem que haja alerta emitido de ofício pela unidade de inteligência, sob o risco de caracterizar *fishing expedition*.

A presente iniciativa legislativa tem por objetivo aperfeiçoar o arcabouço normativo brasileiro de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, mediante a regulamentação específica do Relatório de Inteligência Financeira (RIF) produzido pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). A proposta legislativa busca conferir maior segurança jurídica, transparência e efetividade aos procedimentos de inteligência financeira no país, estabelecendo regras claras para a produção, compartilhamento e utilização deste importante instrumento de combate ao crime organizado.

Uma das alterações propostas consiste na modificação do artigo 15 da Lei nº 9.613/98, estabelecendo que o COAF formalizará suas comunicações às autoridades competentes por meio do RIF, documento padronizado que sintetizará as análises realizadas com base nas comunicações de operações suspeitas recebidas das pessoas obrigadas, bem como de informações constantes na base de dados do COAF. Simultaneamente, a proposta estabelece importante limitação à atuação do COAF, vedando que o órgão requirite novas informações diretamente às pessoas obrigadas quando provocado por autoridades de persecução ou comissões parlamentares de inquérito, devendo restringir-se ao exame de sua própria base de dados.

A principal alteração legislativa do projeto é inovadora ao criar um capítulo específico dedicado ao RIF, definindo-o como documento padronizado, escrito, formal e sigiloso, que será produzido sempre que o COAF concluir pela existência de fundados indícios de crimes de lavagem de dinheiro ou qualquer outro ilícito. Esta definição legal confere maior precisão conceitual ao instituto e estabelece os pressupostos materiais para sua elaboração.

No tocante ao compartilhamento, a proposta estabelece duas modalidades distintas: o compartilhamento independente de provocação,



quando decorrente das atividades ordinárias do COAF, e o compartilhamento responsivo a solicitações formais de autoridades competentes ou comissões parlamentares de inquérito. Em ambos os casos, não há necessidade de autorização judicial prévia e exige-se a existência de fundados indícios de ilícitos, conferindo maior rigor técnico ao procedimento e evitando compartilhamentos desnecessários ou infundados.

Aspecto fundamental da proposta reside no estabelecimento de rigorosos mecanismos de segurança e controle para o compartilhamento do RIF. O projeto determina que tal compartilhamento ocorra exclusivamente por meio de sistema eletrônico que garanta a certificação da autoridade destinatária, preserve o sigilo e a integridade das informações, submeta-se a regras de confidencialidade e rastreabilidade, assegure mecanismos de controle e correção de desvios, e sujeite-se a controle jurisdicional posterior. A vedação expressa ao compartilhamento por outros meios, com aplicação de sanções administrativas, civis e penais aos infratores, reforça a seriedade do regime de proteção das informações.

A proposta também disciplina as modalidades de utilização do RIF pelas autoridades competentes, estabelecendo que pode servir como notícia de fato para instauração de procedimentos investigativos, como peça de informação para investigações em andamento, ou para fins de inteligência. Crucialmente, o projeto estabelece limitação importante ao determinar que o RIF constitui meio de obtenção de prova, não podendo ser utilizado isoladamente como fundamento para instauração de procedimentos criminais ou para representação por medidas cautelares, exigindo-se diligências adicionais para corroboração das informações.

A delegação ao COAF da competência para editar ato normativo específico estabelecendo a forma de elaboração, conteúdo e requisitos de compartilhamento do RIF confere a necessária flexibilidade técnica para adaptação dos procedimentos às especificidades operacionais, mantendo-se os parâmetros legais fundamentais.

O texto proposto ainda resguarda a confidencialidade das informações, exige a formalização escrita e auditável das comunicações e



prevê o controle jurisdicional posterior sobre o uso dos relatórios pelas autoridades destinatárias, em linha com as garantias constitucionais e a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

Em síntese, o projeto representa importante evolução no marco regulatório brasileiro de combate à lavagem de dinheiro, conferindo maior segurança jurídica aos procedimentos do COAF, estabelecendo controles rigorosos para o compartilhamento de informações sensíveis e garantindo o equilíbrio necessário entre a efetividade das ações de combate ao crime organizado e a proteção dos direitos fundamentais dos investigados.

Por todos esses fatores, conclamo os nobres deputados para que aprovem este projeto de lei que certamente contribuirá significativamente para o aperfeiçoamento do sistema brasileiro de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e para o fortalecimento da política nacional de enfrentamento à criminalidade organizada.

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado Federal Pedro Paulo

2025-8924

