

O CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (COAF) E A ANÁLISE DE RISCO SOBRE A EXPORTAÇÃO DE MOEDA

THE FINANCIAL ACTIVITIES CONTROL COUNCIL (COAF) AND RISK ANALYSIS ON CURRENCY EXPORTATION

Fernanda Sobral de Luiza¹

Karla Vitoria Oliveira Silva²

Osvaldo Esteves Sobrinho³

RESUMO: O presente estudo analisa o papel do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) na prevenção e combate à exportação ilegal de moeda, com foco na lavagem de dinheiro e na evasão de divisas. A pesquisa, de natureza qualitativa e exploratória, baseia-se em revisão bibliográfica, documental e na análise de dados institucionais. Observa-se que o COAF exerce função estratégica no sistema financeiro nacional, ao receber e analisar comunicações sobre operações suspeitas, produzindo relatórios que subsidiam investigações. No entanto, o órgão enfrenta desafios estruturais, operacionais e tecnológicos, além de limitações na integração com outras instituições. O estudo conclui que a atuação do COAF é essencial, mas requer avanços normativos, fortalecimento institucional e uso de tecnologias de inteligência para garantir maior eficácia no enfrentamento dos crimes financeiros.

4124

Palavras-chaves: Exportação de moeda. Atividades financeiras. (COAF).

INTRODUÇÃO

O comércio internacional e a circulação de capitais são partes fundamentais da economia globalizada, envolvendo a movimentação de grandes quantias de moeda entre países. Nesse cenário, a exportação de moeda torna-se uma atividade que exige mecanismos eficazes de controle, a fim de evitar práticas ilegais, como a lavagem de dinheiro, o financiamento ao terrorismo e a evasão fiscal. No Brasil, uma das instituições responsáveis por esse controle é o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), que exerce papel estratégico no monitoramento e na prevenção de crimes financeiros. Criado pela Lei nº 9.613/1998, o COAF atua na coleta, análise e disseminação de informações sobre atividades financeiras suspeitas, com o objetivo de prevenir e combater a lavagem de dinheiro e crimes correlatos. Além disso, o órgão segue as diretrizes do *Grupo de Ação Financeira Internacional* (GAFI), entidade

¹Estudante da Faculdade de Tecnologia do Estado de São Paulo – Zona Leste.

²Estudante da Faculdade de Tecnologia do Estado de São Paulo – Zona Leste.

³Professor e Orientador na Faculdade de Tecnologia do Estado de São Paulo – Zona Leste.

intergovernamental que estabelece padrões e promove a implementação efetiva de medidas legais e operacionais para o combate a crimes financeiros (BRASIL, 1998; GAFI, 2020). Este trabalho tem como objetivo analisar o papel do COAF na fiscalização da exportação de moeda e compreender as ações adotadas para impedir que essa prática seja utilizada com fins ilícitos. A pesquisa também abordará os desafios enfrentados pelo órgão, como limitações operacionais, a complexidade das transações internacionais e a necessidade de integração com outras instituições financeiras e de segurança.

A metodologia utilizada neste estudo consiste em pesquisa bibliográfica e documental, com base em literatura acadêmica, relatórios institucionais, normas legais e artigos especializados, além da análise de conteúdo de publicações recentes disponíveis em bases digitais confiáveis.

A relevância do tema se justifica pela crescente internacionalização da economia e pelo aumento das transações financeiras, que exigem mecanismos de controle mais eficientes. A exportação ilegal de moeda representa uma via comum para crimes como a evasão de divisas e a lavagem de dinheiro, o que evidencia a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de fiscalização. Nesse contexto, analisar a atuação do COAF contribui para o debate sobre a eficácia das políticas públicas de combate a crimes econômicos e a integridade do sistema financeiro nacional. 4125

O Papel do COAF no Sistema Financeiro Brasileiro

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) é a unidade de inteligência financeira do Brasil, instituída pela Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, com a finalidade de prevenir e combater os crimes de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo. Inicialmente vinculado ao Ministério da Fazenda, o COAF passou a integrar a estrutura do Banco Central do Brasil em 2020, conforme estabelecido pela Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020, visando maior autonomia e eficácia em suas atribuições.

Entre suas competências, o COAF é responsável por receber, examinar e identificar ocorrências suspeitas de atividades ilícitas, comunicando-as às autoridades competentes para instauração dos procedimentos cabíveis. As comunicações de operações suspeitas são realizadas por pessoas físicas e jurídicas obrigadas, como instituições financeiras, corretoras, cartórios, joalherias, entre outros setores. Em 2023, o COAF recebeu mais de 7,6 milhões de comunicações

de operações, consolidando uma base de dados com mais de 50 milhões de registros desde sua criação.

A análise dessas informações é realizada por meio do Sistema de Controle de Atividades Financeiras (SisCoaf), que utiliza regras de inteligência previamente definidas para detectar padrões atípicos e sinais de alerta. Quando identificadas operações suspeitas, são elaborados Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs), que subsidiam investigações conduzidas por órgãos como o Ministério Público e a Polícia Federal. Em 2023, o COAF produziu 16.411 RIFs, representando um aumento de 24,3% em relação ao ano anterior.

O COAF também desempenha um papel consultivo e normativo, emitindo orientações e regulamentos para os setores obrigados, além de colaborar com organismos internacionais no combate a crimes financeiros. Sua atuação é fundamental para a integridade do sistema financeiro nacional, contribuindo para a prevenção de ilícitos e a promoção da transparência nas operações econômicas.

Exportação de Moeda: Conceitos, Riscos e Desafios

A exportação de moeda representa um dos pontos sensíveis do controle financeiro internacional. No contexto jurídico brasileiro, ela está diretamente ligada ao controle de capitais, à política cambial e à repressão à evasão de divisas. A exportação legal de moeda é permitida pela legislação, desde que observadas regras específicas, como a declaração à Receita Federal e o cumprimento das normas do Banco Central. Entretanto, quando realizada à margem da lei, a exportação de moeda passa a configurar crime, sendo enquadrada como evasão de divisas, previsto no art. 22 da Lei nº 7.492/1986.

De acordo com o Banco Central do Brasil, o transporte de moeda em espécie para o exterior deve ser declarado previamente quando o valor for igual ou superior a R\$ 10 mil, ou o equivalente em moeda estrangeira. Essa obrigação visa assegurar a rastreabilidade dos recursos e prevenir a utilização do sistema financeiro para finalidades ilícitas. Contudo, indivíduos ou organizações que desejam ocultar valores de origem criminosa frequentemente recorrem à exportação clandestina de moeda, que pode ocorrer por meio de aeroportos, fronteiras terrestres ou transações simuladas de comércio exterior.

Os mecanismos mais utilizados para esse tipo de crime envolvem o fracionamento de valores em múltiplas remessas (prática conhecida como smurfing), o uso de laranjas, o transporte oculto de numerário em bagagens, ou ainda a realização de contratos fictícios de

importação e exportação. Esses métodos dificultam a detecção pelas autoridades e facilitam a internacionalização de capitais ilegais, que podem posteriormente ser reintegrados à economia por meio de paraísos fiscais e estruturas financeiras complexas, como as offshores.

Além de constituir infração penal, a exportação ilegal de moeda impacta negativamente a economia nacional. Ela contribui para a fuga de capitais, reduz a base tributária, favorece o subfinanciamento de políticas públicas e prejudica a credibilidade do país no cenário internacional. Quando associada a práticas como corrupção, tráfico de entorpecentes e terrorismo, os danos se tornam ainda mais expressivos, afetando diretamente a segurança pública e a estabilidade institucional.

Nesse cenário, o papel do COAF torna-se central. Ao monitorar comunicações financeiras suspeitas e detectar padrões atípicos de movimentações, o órgão atua na identificação de operações que envolvam a saída irregular de recursos do país. Relatórios de inteligência elaborados pelo COAF muitas vezes servem como ponto de partida para investigações conduzidas por outros órgãos, como a Polícia Federal e o Ministério Público, sendo fundamentais na repressão à criminalidade econômica transnacional.

A exportação irregular de moeda, portanto, não se trata apenas de uma violação à legislação cambial, mas de um fenômeno complexo, que envolve redes internacionais, fraudes sofisticadas e graves prejuízos ao erário público. O enfrentamento eficaz dessa prática exige cooperação institucional, rigor na fiscalização e o fortalecimento de órgãos como o COAF, cuja atuação técnica e estratégica é imprescindível para a proteção do sistema financeiro e a manutenção da ordem econômica no Brasil.

4127

A Atuação do COAF no Combate à Lavagem de Dinheiro e Evasão de Divisas

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) vem assumindo, ao longo dos anos, um papel de destaque no enfrentamento à lavagem de dinheiro e à evasão de divisas no Brasil. Atuando como unidade de inteligência financeira, sua principal função é identificar movimentações financeiras suspeitas e repassar essas informações às autoridades competentes. A atuação do COAF não é isolada: ela depende de um trabalho coordenado entre diversos órgãos e da análise criteriosa de dados que, em muitos casos, escapam aos olhos do sistema bancário tradicional

A base do trabalho do COAF está no monitoramento constante de informações enviadas por setores obrigados a reportar operações atípicas — como bancos, corretoras, cartórios e até

joalherias. A partir dessas comunicações, o órgão utiliza sistemas internos de triagem e análise, que ajudam a identificar padrões incomuns ou inconsistências nas movimentações. Essas ferramentas permitem ao COAF detectar sinais de ocultação de valores ou tentativas de transferir recursos ao exterior sem a devida declaração legal.

O cruzamento de dados, a análise comportamental de transações e o uso de indicadores de risco têm se tornado cada vez mais refinados. Embora a tecnologia seja uma aliada importante, a interpretação humana ainda tem um peso significativo na produção dos chamados Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) que podem dar origem a investigações criminais.

Em diversas operações de grande repercussão, o trabalho do COAF foi fundamental. Um dos casos mais conhecidos envolve os desdobramentos da Operação Lava Jato, onde relatórios produzidos pelo órgão revelaram movimentações milionárias incompatíveis com os rendimentos declarados de políticos e empresários. Outro episódio ocorreu em 2018, quando o COAF identificou transações suspeitas na conta de um assessor parlamentar no Rio de Janeiro. Esses dados acabaram sendo utilizados por promotores e pela Polícia Federal como ponto de partida para investigações mais aprofundadas.

Esses casos ilustram como a atuação do COAF vai muito além da simples coleta de dados. Seu trabalho tem impacto direto na condução de processos penais e no bloqueio de esquemas de desvio de recursos públicos, fortalecendo os mecanismos de combate à corrupção e à evasão fiscal.

O COAF não atua sozinho. Sua efetividade está diretamente ligada à cooperação com outros entes da administração pública. A Receita Federal, por exemplo, é uma parceira constante, fornecendo informações fiscais e aduaneiras que ajudam a traçar o perfil financeiro de indivíduos ou empresas. Já o Banco Central cumpre um papel fundamental no fornecimento de dados bancários e na regulação das instituições que devem reportar atividades suspeitas [7].

Além disso, há um fluxo contínuo de informações com a Polícia Federal e com o Ministério Público, que recebem os relatórios para embasar investigações. Em muitos casos, essa integração resulta na descoberta de redes complexas de lavagem de dinheiro e envio irregular de valores para o exterior. Também há cooperação com órgãos internacionais e participação em fóruns multilaterais, como o GAFI (Grupo de Ação Financeira Internacional), o que amplia a capacidade de resposta frente a crimes com ramificações fora do país [8].

Esse trabalho em rede, cada vez mais articulado, mostra que o combate à lavagem de dinheiro e à evasão de divisas depende não só de tecnologia ou regulação, mas também de uma atuação integrada, estratégica e bem coordenada entre os diversos setores do Estado.

Limitações e Desafios Enfrentados pelo COAF

Apesar de sua importância no combate à lavagem de dinheiro e à evasão de divisas, o COAF enfrenta uma série de limitações que comprometem, em alguma medida, a eficácia de sua atuação. Essas dificuldades envolvem desde entraves institucionais até limitações técnicas e orçamentárias, além de interferências políticas que afetam sua autonomia e credibilidade.

Um dos principais desafios é justamente o **grau de independência institucional** do órgão. Ao longo dos anos, o COAF já esteve vinculado a diferentes ministérios, o que gerou instabilidade e insegurança quanto à sua função técnica. Em 2019, por exemplo, houve uma tentativa de transferi-lo para o Ministério da Economia e, posteriormente, para o Banco Central. Essas mudanças geraram questionamentos sobre sua neutralidade e levantaram preocupações acerca da possível politização de suas atividades.

Outro ponto crítico está relacionado à **infraestrutura e à escassez de pessoal**. Mesmo com o aumento da complexidade das operações financeiras ilegais, o quadro técnico do COAF permanece limitado, o que prejudica a celeridade e a profundidade das análises. A demanda por relatórios e cruzamentos de dados cresceu consideravelmente nos últimos anos, mas a equipe não acompanhou esse ritmo, resultando em sobrecarga e atrasos.

Além disso, o COAF **não possui poder investigativo ou coercitivo**. Sua função é unicamente de inteligência financeira, o que significa que ele depende da ação de outros órgãos — como a Polícia Federal, o Ministério Público e o Judiciário — para que as informações produzidas sejam transformadas em medidas concretas. Essa dependência institucional muitas vezes esbarra em problemas de comunicação, burocracia ou mesmo falta de prioridade por parte das instâncias destinatárias dos relatórios.

Outro obstáculo relevante é a **resistência de certos setores regulados**, que nem sempre cumprem suas obrigações de informar o COAF sobre operações suspeitas. Isso ocorre, por exemplo, em áreas como o setor imobiliário, joalherias e comércio de luxo, onde há menor fiscalização e menos cultura de compliance. A ausência de uma cultura institucional forte de prevenção e combate à lavagem de dinheiro acaba dificultando o trabalho do COAF desde a origem da informação].

Por fim, também é importante destacar os **desafios tecnológicos**. A evolução constante dos métodos de ocultação de valores, especialmente com o uso de criptoativos e transações em plataformas digitais descentralizadas, exige do COAF investimentos contínuos em tecnologia e capacitação. Sem isso, o órgão corre o risco de ficar atrás dos esquemas cada vez mais sofisticados de lavagem de dinheiro.

Portanto, embora o COAF seja peça-chave no enfrentamento aos crimes financeiros, é evidente que há um longo caminho a ser percorrido para que ele atue com maior autonomia, efetividade e capacidade de resposta frente às novas dinâmicas do crime financeiro.

MÉTODOS

A pesquisa foi desenvolvida a partir de uma abordagem qualitativa, com caráter exploratório, visando compreender a atuação do COAF no enfrentamento à exportação irregular de moeda e à lavagem de dinheiro. Para isso, foi realizada uma revisão bibliográfica e análise documental, com base em materiais legislativos, institucionais e acadêmicos.

Foram utilizadas como fontes primárias as principais leis brasileiras relacionadas ao tema, como a Lei nº 9.613/1998, a Lei nº 13.974/2020 e a Lei nº 7.492/1986, além de relatórios anuais divulgados pelo próprio COAF e documentos da Receita Federal. Também foram consultadas publicações acadêmicas que discutem os mecanismos de controle financeiro e o papel das instituições na prevenção de crimes econômicos.

A análise se concentrou na identificação dos instrumentos utilizados pelo COAF para monitoramento e avaliação de riscos, considerando ainda recomendações de organismos internacionais, como o GAFI. A combinação dessas fontes permitiu observar como evoluíram as estratégias de fiscalização e qual tem sido o impacto da atuação do COAF no cenário econômico e jurídico brasileiro.

RESULTADOS

A pesquisa aponta que, apesar do aumento expressivo no volume de comunicações de operações suspeitas recebidas pelo COAF, a identificação efetiva de fraudes e a repressão à exportação ilegal de moeda ainda enfrentam desafios significativos. Em 2023, o órgão registrou mais de 7,6 milhões de comunicações, contudo, apenas uma fração dessas movimentações deu origem a investigações detalhadas, refletindo limitações em recursos e a complexidade inerente às operações financeiras.

Adicionalmente, foi constatada uma relação entre as dificuldades no rastreamento de transações internacionais e o crescimento do uso de criptomoedas e métodos descentralizados, fatores que complicam a fiscalização pelo COAF. Embora os Relatórios de Inteligência Financeira tenham sido determinantes em investigações relevantes, como as da Operação Lava Jato, ainda permanece um volume considerável de operações não identificadas, em grande parte devido à insuficiente integração entre as diferentes agências e setores obrigados a informar o órgão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou compreender o papel desempenhado pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) diante dos riscos relacionados à exportação irregular de moeda, com ênfase nas estratégias de prevenção à lavagem de dinheiro e à evasão de divisas. Verificou-se que o COAF ocupa posição estratégica no sistema brasileiro de combate aos crimes financeiros, por meio da recepção de comunicações sobre operações suspeitas e da elaboração de relatórios de inteligência que subsidiam investigações conduzidas por órgãos como a Receita Federal, o Ministério Público e a Polícia Federal.

A análise revelou que a exportação clandestina de moeda ainda é largamente utilizada por organizações criminosas como meio de movimentar recursos ilícitos, ocultar patrimônio e driblar obrigações fiscais. Práticas como o fracionamento de valores, o uso de empresas de fachada e a simulação de contratos permanecem como desafios para os mecanismos de fiscalização.

Apesar dos avanços, a atuação do COAF encontra limitações estruturais e operacionais, sobretudo quanto à integração de sistemas e ao compartilhamento eficiente de dados com outras instituições. O SISCOAF, sistema interno do órgão, ainda não possui plena interoperabilidade com as bases da Receita Federal, do Banco Central e de órgãos de persecução penal, o que dificulta a detecção tempestiva de operações mais complexas.

Diante desse cenário, propõe-se a criação de um sistema nacional integrado de inteligência financeira, com acesso seguro, criptografado e compartilhamento automatizado de dados. O uso de tecnologias avançadas, como algoritmos de análise preditiva baseados em inteligência artificial, surge como instrumento promissor para a identificação de padrões atípicos — especialmente em transações com offshores ou uso de criptoativos, cuja regulação ainda demanda avanços normativos.

Ressalta-se também a importância de fortalecer a comunicação técnica entre o COAF e os entes obrigados, inclusive com retorno sobre a qualidade das informações prestadas, como forma de aperfeiçoar o processo de prevenção. Além disso, é imprescindível revisar e atualizar a legislação voltada aos ativos digitais, de forma a coibir seu uso como ferramenta de evasão financeira.

Cabe mencionar que, para a realização desta pesquisa, foram utilizadas ferramentas digitais e de inteligência artificial como apoio na localização e organização de fontes oficiais e bibliográficas, o que contribuiu para a ampliação da base documental e para a sistematização do conteúdo analisado.

Como proposta para estudos futuros, sugere-se uma abordagem empírica que avalie o impacto efetivo dos Relatórios de Inteligência Financeira na deflagração de investigações criminais, bem como uma análise comparativa com unidades de inteligência financeira de outros países, a fim de identificar boas práticas que possam ser adaptadas à realidade brasileira.

Conclui-se, por fim, que embora o COAF desempenhe papel fundamental na proteção do sistema financeiro nacional, seu fortalecimento institucional — por meio de investimentos em tecnologia, integração de dados e atualização legislativa — é indispensável para ampliar sua capacidade de resposta frente aos desafios impostos pela complexidade das operações financeiras ilícitas. 4132

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 3 mar. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020. Altera a estrutura do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). Diário Oficial da União, Brasília, 7 jan. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13974.htm. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986. Define crimes contra o sistema financeiro nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 16 jun. 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7492.htm. Acesso em: 5 abr. 2025.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (COAF). Avaliação Nacional de Riscos 2021. Brasília: COAF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos>. Acesso em: 8 mai. 2025.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (COAF). Casos e Casos, Tipologias – Edição Especial Avaliação Nacional de Risco 2021. Brasília: COAF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/casos-e-casos-tipologias-edicao-especial-anr-2021.pdf/view>. Acesso em: 18 fev. 2025.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). Recomendações do GAFI para combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Paris: GAFI, 2020. Disponível em: https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf. Acesso em: 30 mar. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Normas sobre transporte internacional de moeda em espécie. Brasília: Banco Central, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controlemoeda>. Acesso em: 12 abr. 2025.

SILVA, Karla Vitória Oliveira; LUZIA, Fernanda Sobral de; SOBRINHO, Osvaldo Esteves. O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e a análise de risco sobre a exportação de moeda. 2025. Trabalho acadêmico.