ENCCLA 2026

Ação 05/2026
Fortalecimento da articulação público privada no combate aos fluxos financeiros ilícitos por meio de operações no comércio internacional

PRODUTO 7

Rede de Cooperação Público-Privada para o Combate à TBML e aos Fluxos Financeiros Ilícitos no Comércio Exterior - RECOPEX



Ação 05 - Fortalecimento da articulação público-privada no combate aos fluxos financeiros ilícitos por meio de operações no comércio internacional

1. Apresentação

Como resultado adicional desenvolvido no decorrer dos trabalhos da Ação 05/2026, da ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, foi concebida a proposta de criação da Rede de Cooperação Público-Privada para o Combate à TBML e aos Fluxos Financeiros Ilícitos no Comércio Exterior (RECOPEX), acompanhada da respectiva minuta de Termo de Referência. A iniciativa surgiu a partir das contribuições dos participantes da ação e das discussões sobre a necessidade de fortalecer a articulação entre órgãos públicos, instituições financeiras, entidades representativas e demais intervenientes do comércio internacional, criando um ambiente estruturado para intercâmbio de conhecimentos, compartilhamento de boas práticas e disseminação de informações estratégicas relacionadas aos riscos de fluxos financeiros ilícitos associados ao comércio exterior.

O presente Termo de Referência representa um resultado complementar da Ação 05 e tem por finalidade estabelecer as bases conceituais, organizacionais e operacionais para o funcionamento da RECOPEX. O documento consolida os princípios, objetivos, mecanismos de governança e diretrizes de participação propostos pelo grupo de trabalho, refletindo as preocupações manifestadas pelos colaboradores quanto à segurança das informações, proteção de dados, confidencialidade, definição de responsabilidades e sustentabilidade da cooperação público-privada, de modo a viabilizar o desenvolvimento gradual e permanente da Rede após a conclusão da ação.

2. TERMO DE REFERÊNCIA

Rede de Cooperação Público-Privada para o Combate à TBML e aos Fluxos Financeiros Ilícitos no Comércio Exterior

RECOPEX

Elemento	Definição
Natureza	Mecanismo permanente, voluntário e formalizado de cooperação público-privada.
Modelo	Arranjo híbrido, inicialmente estratégico, com governança estruturada e evolução condicionada dos fluxos operacionais.
Foco	Prevenção, detecção e resposta à TBML e a outros fluxos financeiros ilícitos associados ao comércio exterior.
Referências	Plano de Trabalho da Ação 05/2026 da Enccla; deliberações dos participantes; FATF/PDG/RTMG(2026)3/REV4.

1 Escopo de atuação

A Rede de Cooperação Público-Privada para o Combate à TBML e aos Fluxos Financeiros Ilícitos no Comércio Exterior — RECOPEX atuará de forma cooperativa, orientativa e consultiva para fortalecer a prevenção, a detecção e a resposta à utilização indevida do comércio exterior como mecanismo de movimentação, ocultação ou dissimulação de recursos de origem ilícita.

A atuação será desenvolvida de forma gradual, inicialmente com prioridade para o compartilhamento de informações estratégicas, desenvolvimento de tipologias, parâmetros e critérios de alerta, estudos, capacitações e boas práticas. O intercâmbio de informações operacionais somente ocorrerá quando houver finalidade definida, base jurídica aplicável, participantes autorizados,

canal seguro e procedimentos ou protocolos específicos de proteção, utilização, retenção e eliminação dos dados.

A RECOPEX buscará aproveitar informações, competências e estruturas já existentes, combinando conhecimento institucional, expertise setorial e capacidades analíticas de seus participantes.

A iniciativa não substituirá as finalidades institucionais ou competências legais de seus participantes, nem criará, por si só, poderes de fiscalização, investigação, requisição ou sanção. Também não substituirá os canais legalmente estabelecidos para comunicações ao Coaf, requisições de autoridades, intercâmbio entre órgãos públicos, produção de prova ou compartilhamento de informações protegidas por sigilo.

2 Propósito

Promover ambiente estruturado de cooperação e intercâmbio de informações entre órgãos e entidades dos setores público e privado, com o objetivo de ampliar a prevenção, a detecção e a resposta aos fluxos financeiros ilícitos associados ao comércio internacional, especialmente à lavagem de dinheiro baseada no comércio — Trade-Based Money Laundering (TBML). Por meio dessas atividades, a RECOPEX buscará fortalecer a integridade, a transparência e a resiliência do comércio exterior brasileiro.

A RECOPEX funcionará como plataforma de articulação para desenvolvimento de estudos, tipologias, indicadores, parâmetros e critérios de alerta, avaliações de risco, ações de capacitação, guias, boas práticas e propostas de aperfeiçoamento normativo, institucional e operacional. O compartilhamento de informação operacional observará as condições previstas neste Termo de Referência e nos instrumentos complementares aprovados pela governança.

3 Objetivos

- Promover maior proteção, integridade e resiliência do comércio exterior brasileiro.
- Sensibilizar os intervenientes sobre o risco de utilização do comércio exterior para fluxos financeiros ilícitos, inclusive como mecanismo de movimentação, ocultação ou dissimulação de recursos de origem ilícita.
- Ampliar a capacidade preventiva dos participantes para identificar situações, padrões e operações potencialmente suspeitas no comércio exterior, sem atribuir caráter conclusivo de irregularidade a alertas ou fatores de risco isolados.
- Disseminar tipologias, tendências, parâmetros e sinais de risco entre os participantes e favorecer o encaminhamento de indícios de ilícitos às autoridades competentes, pelos canais legalmente aplicáveis.
- Contribuir para o aprimoramento da qualidade, tempestividade e utilidade das comunicações dirigidas ao Coaf e de outros reportes às autoridades competentes.
- Apoiar a identificação de redes, casos e padrões que não seriam percebidos por uma única instituição.
- Contribuir com informações técnicas, estatísticas e análises agregadas para a Avaliação Nacional de Riscos, para a formulação e o aperfeiçoamento de políticas públicas e para outras iniciativas de interesse público relacionadas ao comércio exterior e à prevenção de fluxos financeiros ilícitos.
- Fortalecer relações de confiança, reciprocidade e retorno entre os participantes, assegurando benefícios e valor para os setores público e privado.
- Induzir ações preventivas e baseadas em risco.
- Prevenir consequências indevidas decorrentes do uso descontextualizado de alertas ou informações, inclusive decisões automáticas, discriminação, exclusão financeira ou encerramento desproporcional de relações comerciais.

4 Natureza, institucionalização e responsabilidade

A RECOPEX constitui mecanismo permanente de cooperação, articulação e intercâmbio de informações entre instituições públicas e privadas, com participação voluntária e formalização própria. Sua instituição e seu funcionamento não se confundem com a estrutura organizacional ou o ciclo anual da Enccla.

A Receita Federal do Brasil exercerá a coordenação institucional da Rede, contando com a participação das demais instituições públicas e privadas nas instâncias de governança.

A instituição coordenadora será responsável pelo apoio administrativo, convocação das reuniões, manutenção dos registros, acompanhamento do plano de trabalho e articulação com os participantes.

A participação na RECOPEX não implica delegação de competências, criação de vínculo de representação recíproca, autorização genérica para acesso a informações protegidas ou transferência de responsabilidade legal entre seus membros. A utilização do nome, da identidade visual ou de manifestações da RECOPEX dependerá de autorização nos termos definidos por sua governança.

5 Membros e participação

A composição buscará ambiente multidisciplinar e poderá incluir:

- órgãos públicos de tributação, fiscalização, supervisão e controle com atribuições relacionadas ao comércio exterior ou à prevenção de fluxos financeiros ilícitos;
- órgãos de persecução penal, investigação, inteligência financeira e controle;
- associações empresariais e entidades de representação de intervenientes do comércio exterior;
- instituições financeiras, instituições de pagamento, instituições autorizadas a operar no mercado de câmbio, seguradoras, prestadores de serviços de ativos virtuais e outras entidades sujeitas a obrigações de PLD/FTP;

- empresas e pessoas jurídicas cuja atividade, conhecimento, dados, tecnologia ou capacidade analítica sejam relevantes para os objetivos da rede;
- instituições acadêmicas, centros de pesquisa e especialistas, conforme o objeto e o nível de acesso necessário.

5.1 Categorias de participação

Categoria	Descrição
Membro institucional	Instituição admitida para participação continuada nas atividades da rede.
Membro de grupo de trabalho	Instituição ou representante admitido para objeto, produto ou período delimitado.
Colaborador técnico	Especialista ou entidade que contribua sem acesso regular às informações restritas.
Convidado	Participante eventual, sem direito de acesso aos ambientes permanentes da rede.

5.2 Admissão, permanência e desligamento

A admissão considerará, conforme a categoria de participação:

- pertinência da atuação institucional aos objetivos da RECOPEX;
- capacidade de contribuir com informações, conhecimento, tecnologia ou recursos técnicos;
- representação formal da instituição;
- inexistência de impedimento jurídico ou conflito de interesses incompatível;
- estrutura mínima de segurança da informação;
- indicação de ponto focal e substituto;
- adesão aos compromissos de confidencialidade, finalidade, proteção de dados e uso autorizado das informações;
- concordância com as regras de governança e responsabilização.

A permanência dependerá da observância das regras da rede e de participação compatível com a categoria do membro. O desligamento poderá ocorrer a pedido da instituição, por perda dos requisitos de admissão, inatividade prolongada ou descumprimento das obrigações assumidas, assegurados registro, avaliação pela governança e tratamento das informações ainda mantidas pelo participante.

6 Modelo de governança

A RECOPEX adotará estrutura colaborativa e enxuta, composta por Coordenação Executiva permanente, Plenário de Membros e grupos de trabalho temáticos ou operacionais.

Instância	Composição e atribuições
Coordenação Executiva	Instituição pública responsável pela administração, convocação de reuniões, consolidação de contribuições, gestão dos registros e representação institucional.
Plenário de Membros	Instância colegiada composta por representantes dos membros institucionais, responsável por definir prioridades, aprovar o plano de trabalho, deliberar sobre admissão e desligamento, criar grupos de trabalho, aprovar produtos e protocolos, acompanhar resultados e assegurar participação equilibrada dos setores público e privado.
Grupos de trabalho	Estruturas temporárias ou permanentes destinadas a produtos, ameaças, setores ou temas específicos.

A governança assegurará participação equilibrada e contribuição efetiva dos setores público e privado.

Na fase de implantação, poderão ser constituídos prioritariamente os seguintes grupos de trabalho:

- **Tipologias, Riscos e Inteligência Estratégica**, destinado à produção de estudos, tipologias, indicadores, parâmetros de alerta e análises de tendências e vulnerabilidades;
- **Capacitação e Disseminação**, destinado à organização de ações formativas, materiais orientativos, guias, eventos e mecanismos de disseminação;
- **Governança, Segurança da Informação e Aspectos Jurídicos**, destinado à avaliação das bases jurídicas, regras de compartilhamento, proteção de dados, classificação da informação, segurança dos ambientes e instrumentos de participação.

7 Tipos e fluxos de informação

7.1 Categorias de informação

Categoria	Conteúdo	Regras gerais
Estratégica	Tipologias, tendências, ameaças, parâmetros de alerta, avaliações setoriais, guias, boas práticas e estatísticas agregadas ou anonimizadas.	Compartilhamento conforme classificação, público autorizado e condições de uso.
Operacional	Informações tempestivas e acionáveis sobre eventos, entidades, ativos ou operações, inclusive dados protegidos quando legalmente permitido.	Acesso restrito, finalidade determinada, base jurídica, necessidade de conhecimento e canal seguro.
Pública	Estudos, guias, alertas sanitizados e produtos aprovados para divulgação externa.	Publicação após aprovação e avaliação de riscos para pessoas, métodos e investigações.

7.2 Fluxos de informação

Fluxo	Condições
Público–privado	Divulgação de prioridades, tipologias, parâmetros de alerta, orientações, pedidos ou informações permitidas pela legislação.
Privado–público	Comunicação voluntária ou obrigatória por canal legalmente aplicável, sem substituição das comunicações ao Coaf e demais autoridades.
Público–público	Intercâmbio entre autoridades nos limites de competências, bases jurídicas e canais institucionais.
Privado–privado	Somente com base jurídica, finalidade delimitada, participantes autorizados e salvaguardas específicas; a possibilidade não decorre da simples participação na rede.

A classificação de determinada informação como estratégica ou operacional não autoriza, por si só, seu compartilhamento. Cada intercâmbio observará a competência do remetente e do destinatário, a base jurídica, a finalidade, a necessidade, a proporcionalidade, a classificação, o canal autorizado e as restrições de uso e divulgação.

8 Canais de comunicação

A RECOPEX poderá utilizar, conforme o nível de informação e a fase de implantação:

- ambiente eletrônico restrito para materiais estratégicos, gestão documental e colaboração entre membros;
- reuniões periódicas e grupos de trabalho;
- caixa institucional para comunicações administrativas;
- formulários estruturados para contribuições estratégicas, tipologias, parâmetros e sinais de risco;
- canais institucionais existentes para comunicação público-público;
- canais legalmente instituídos para comunicações ao Coaf, denúncias, requisições e reportes a autoridades competentes;

- ambiente operacional específico, caso aprovado, dotado de autenticação, criptografia, controle de acesso, registro de atividades e demais requisitos técnicos e jurídicos.

A caixa institucional e os ambientes colaborativos da RECOPEX não serão utilizados como substitutos do Siscoaf, do Fala.BR, de canais de denúncia, de sistemas de autoridades ou de outros meios exigidos pela legislação.

A adoção de anonimização, pseudonimização, tecnologias de preservação da privacidade ou recebimento de comunicações anônimas dependerá de avaliação jurídica, técnica e de proteção de dados.

9 Produtos esperados

- catálogo de tipologias, indicadores, parâmetros e critérios de alerta relacionados à TBML e a outros fluxos financeiros ilícitos;
- referencial de sinais e fatores de risco, sem compartilhamento automático dos alertas internos das instituições;
- estudos de casos, tendências, vulnerabilidades, ameaças emergentes, padrões de atuação ilícita e indicadores agregados;
- referências públicas e metodologias para avaliação de fretes, transporte e outros custos do comércio exterior;
- estudos sobre utilização de ativos virtuais em operações relacionadas ao comércio exterior;
- mapeamento de bases públicas e fontes confiáveis de diligência;
- guias, protocolos e boas práticas para prevenção, identificação e tratamento de riscos e indícios de TBML;
- capacitações gratuitas e produtos de sensibilização;
- relatórios de retorno aos membros sobre a utilização e os resultados das contribuições, observadas restrições legais e de sigilo;
- subsídios técnicos, estatísticos e analíticos à Avaliação Nacional de Riscos;
- propostas de aperfeiçoamento normativo, institucional e operacional destinadas a fortalecer estruturas, fluxos, capacidades analíticas e mecanismos de coordenação.

Produto periódico	Conteúdo esperado
Plano de trabalho	Prioridades, cronograma, responsáveis e indicadores.
Notas técnicas	Análises de risco, vulnerabilidades, tipologias, padrões de atuação e recomendações.
Guias ou protocolos	Orientações sobre comunicação, tratamento de alertas e boas práticas.
Relatório periódico	Atividades, resultados, retorno aos participantes e necessidades de aperfeiçoamento.
Subsídios à ANR	Dados agregados, tendências e análises sem comprometimento de sigilo ou investigações.

10 Proteção de dados, sigilo e segurança da informação

O tratamento e o compartilhamento de informações no âmbito da RECOPEX observarão a legislação aplicável, as competências institucionais, os regimes de sigilo, a proteção de dados pessoais e os princípios de finalidade, adequação, necessidade, proporcionalidade, segurança, prevenção, responsabilização e prestação de contas.

A participação na rede não constituirá base jurídica autônoma para tratamento ou compartilhamento de dados pessoais, informações protegidas ou elementos relacionados a investigações.

Cada categoria e fluxo de informação deverá possuir, previamente à sua utilização:

- finalidade determinada e base jurídica identificada;
- responsáveis pelo envio, recebimento e tratamento;
- participantes autorizados e classificação da informação;
- regras de manuseio, retenção, eliminação ou devolução;
- registro de acesso e trilha de auditoria;
- procedimento de resposta a incidentes;

- restrições ao compartilhamento posterior;
- medidas técnicas e administrativas compatíveis com o risco.

O acesso será concedido conforme a função e a necessidade de conhecimento, vedado o uso da informação para finalidade diversa daquela que justificou seu compartilhamento. Informações provenientes de terceiros não poderão ser retransmitidas sem autorização ou fundamento jurídico aplicável.

Nenhuma pessoa ou entidade será considerada envolvida em ilícito exclusivamente em razão de alerta, padrão, tipologia, correspondência de dados ou informação não validada compartilhada na rede. A RECOPEX adotará medidas para reduzir riscos de decisões desproporcionais, discriminação, descontinuidade indevida de relações comerciais ou financeiras e outras consequências não pretendidas.

Antes do início de fluxo que envolva dados pessoais ou informações operacionais, será realizada avaliação jurídica, de segurança e, quando aplicável, de impacto à proteção de dados.

11 Funcionamento

- O Plenário de Membros realizará reuniões ordinárias preferencialmente trimestrais, sem prejuízo de reuniões extraordinárias.
- A frequência dos grupos de trabalho será definida conforme o objeto, a prioridade e o cronograma, podendo ser adotada periodicidade mensal durante a fase piloto ou enquanto houver entregas em desenvolvimento.
- Atividades preferencialmente virtuais, admitidas reuniões presenciais quando necessárias.
- Participação de especialistas e instituições convidadas com acesso limitado ao objeto da contribuição.
- Registro das decisões, responsabilidades, prazos e encaminhamentos relevantes em memória de reunião, plano de ação, relatório ou instrumento equivalente, sem formalização integral de discussões técnicas ou exploratórias.

- Comunicação institucional em português, salvo necessidade específica de interação internacional.

12 Fase de implantação

A implantação da RECOPEX ocorrerá inicialmente por projeto piloto com duração de doze meses, contado da reunião inaugural.

A fase piloto priorizará:

- formalização da governança e indicação dos pontos focais;
- definição dos critérios de participação;
- mapeamento das bases jurídicas, canais e limitações de compartilhamento;
- intercâmbio de informações estratégicas;
- desenvolvimento de tipologias, indicadores, parâmetros e critérios de alerta, além de produtos de capacitação;
- teste de ambiente eletrônico para materiais não operacionais;
- constituição dos grupos de trabalho prioritários definidos pela governança;
- definição de indicadores e mecanismos de retorno aos participantes.

O compartilhamento operacional não será pressuposto da fase piloto e dependerá de protocolo específico aprovado após avaliação jurídica, técnica, institucional e de proteção de dados. Ao final do piloto, o Plenário de Membros deliberará sobre continuidade, revisão, ampliação do quadro de membros e eventual implantação de fluxos operacionais.

13 Avaliação e revisão

A fase piloto será avaliada ao término de doze meses, por meio de indicadores quantitativos e qualitativos relativos à participação, produção técnica, capacitação, disseminação de conhecimento, confiança, reciprocidade, aperfeiçoamento de controles, segurança da informação e contribuição para a compreensão dos riscos.

13.1 Indicadores mínimos

- participação: número e diversidade de membros, presença, contribuição e atuação em grupos;
- produção e disseminação: tipologias, guias, notas, capacitações e alcance dos produtos;
- cooperação e confiança: tempo de resposta, retorno aos participantes e percepção de utilidade e segurança;
- resultados preventivos: aperfeiçoamentos em controles, parâmetros incorporados e procedimentos revistos;
- proteção e segurança: incidentes, acessos indevidos, desvios de finalidade e tempo de resposta e correção.

Indicadores relativos a comunicações, alertas, investigações ou outros resultados operacionais somente serão utilizados quando houver metodologia, base jurídica e possibilidade de mensuração sem exposição de informações protegidas.

O desempenho da RECOPEX será avaliado anualmente. O Termo de Referência será revisto ao final da fase piloto e, posteriormente, a cada dois anos, ou antes disso quando a avaliação anual ou alteração relevante no escopo, na legislação, na governança ou nos fluxos de informação indicar essa necessidade.

14. Deveres dos participantes e tratamento de descumprimentos

Os participantes deverão:

- utilizar as informações exclusivamente para as finalidades autorizadas;
- observar classificações, restrições de acesso e condições de compartilhamento;
- manter pontos de contato atualizados;
- proteger credenciais, documentos e ambientes da rede;
- comunicar prontamente incidentes, perda, acesso indevido ou uso incompatível;

- cooperar com medidas de contenção, apuração e correção;
- preservar a confidencialidade após o desligamento.

O descumprimento poderá resultar em advertência, restrição de acesso, suspensão ou desligamento, sem prejuízo das responsabilidades administrativas, civis ou penais aplicáveis. As medidas serão avaliadas pela instância competente, assegurada manifestação da instituição envolvida, salvo restrição cautelar de acesso necessária à proteção das informações.

15. Disposições finais

Os procedimentos operacionais, requisitos de segurança, instrumentos de adesão, compromissos de confidencialidade, critérios de classificação e protocolos de compartilhamento serão definidos somente se considerados como necessários pela Rede, em instrumentos complementares aprovados pela governança da RECOPEX.

Os casos omissos serão submetidos aos membros.

Referências institucionais

- ENCCLA. Ação 05/2026. Plano de Trabalho e registros das deliberações dos participantes.
- ENCCLA. Ação 05/2026. Proposta da Rede de Cooperação Público-Privada para o Combate à TBML e aos Fluxos Financeiros Ilícitos no Comércio Exterior.
- FATF. Information Sharing, Partnerships and Data Protection. FATF/PDG/RTMG(2026)3/REV4. Documento de uso oficial, observado seu regime de confidencialidade.