

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

**WILSON JOSÉ SPINELLI ANDERSEN BALLÃO**

**O PAPEL DA FINANCIAL ACTION TASK FORCE ON MONEY LAUNDERING  
NO COMBATE INTERNACIONAL À LAVAGEM DE DINHEIRO**

**Florianópolis**

**2007**

**WILSON JOSÉ SPINELLI ANDERSEN BALLÃO**

**O PAPEL DA FINANCIAL ACTION TASK FORCE ON MONEY LAUNDERING  
NO COMBATE INTERNACIONAL À LAVAGEM DE DINHEIRO**

Dissertação submetida à Universidade Federal de  
Santa Catarina para obtenção do título de Mestre  
em Direito.

Orientador: Professor Doutor Arno Dal Ri Júnior

**Florianópolis**

**2007**

**WILSON JOSÉ SPINELLI ANDERSEN BALLÃO**

**O PAPEL DA FINANCIAL ACTION TASK FORCE ON MONEY LAUNDERING  
NO COMBATE INTERNACIONAL À LAVAGEM DE DINHEIRO**

Essa dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada em sua forma final pela Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, na área de Relações Internacionais.

**Banca examinadora:**

---

**Presidente: Professor Doutor Arno Dal Ri Júnior**

---

**Membro: Professor Doutor Rodrigo Sánchez Rios**

---

**Membro: Professor Doutor Luiz Otávio Pimentel**

---

**Coordenador do Curso: Professor Doutor Antonio Carlos Wolkmer**

**Florianópolis, 24 de maio de 2007.**

*Dedico este trabalho aos meus pais, por todo o apoio, à Dariane, a pessoa mais importante da minha vida.*

“O rico traz a lei na bolsa.”

Jean-Jacques Rousseau

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu orientador Arno Dal Ri Júnior, exemplo de pesquisador, pelo auxílio e atenção dedicados a este trabalho.

Agradeço aos meus amigos e colegas de escritório pela paciência e contribuição na realização deste estudo.

Agradeço também à minha família por todas as oportunidades que me deram.

Por último, e não menos importante, agradeço à Dariane, pela compreensão durante minha ausência por conta do Mestrado e pela inestimável ajuda na correção e formatação deste trabalho.

## RESUMO

A dissertação analisa o combate internacional à lavagem de dinheiro. A pesquisa encontra lastro nos tratados internacionais, na doutrina estrangeira, em relatórios de organizações internacionais e em periódicos especializados. O estudo aborda a expansão da criminalidade internacional a partir da globalização e o conseqüente aumento dos lucros ilícitos disponíveis no mercado mundial. Entretanto, o lucro ilícito das organizações criminosas não pode ser utilizado nem movimentado sem antes recorrer à lavagem de dinheiro. Assim, é realizada a análise do conceito, raízes históricas e efeitos da lavagem de dinheiro. A constatação é que a lavagem de dinheiro é um processo complexo que tem por objetivo ocultar a origem ilícita dos recursos. A análise de casos concretos demonstra que as operações da lavagem de dinheiro envolvem freqüentemente mais de um Estado com a finalidade de conferir maior segurança e eficiência ao processo. Por conta disso, é feita a análise da cooperação internacional no combate à lavagem de dinheiro. O principal instrumento analisado neste sentido é Convenção da Organização das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988. As disposições legais verificadas demonstram que a cooperação judiciária internacional em matéria penal enfrenta diversos obstáculos para tornar o combate à lavagem de dinheiro efetivo. Como alternativa às deficiências desse sistema, são abordadas as iniciativas do Grupo de Ação Financeira sobre a Lavagem de Dinheiro (GAFI). Neste contexto, o estudo das quarenta recomendações, dos processos de avaliação e aplicação de contramedidas, e do funcionamento das unidades de inteligência financeira demonstra que as iniciativas do GAFI superam parcialmente os impedimentos introduzidos pela globalização para localização e confisco do produto das atividades criminais.

Palavras-chave: lavagem de dinheiro; Grupo de Ação Financeira sobre a Lavagem de Dinheiro; cooperação internacional; Convenção da Organização das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.

## ABSTRACT

The dissertation analyses the international efforts against money laundering. Research is based upon international agreements, foreign doctrine, international organizations reports and specialized journals. The study covers the expansion of organized crime since the globalization and the subsequent increase of illegal profits in the global market. However, the crime groups are not allowed to use or move such illegal profits before laundering it. For that reason, concept, origins and effects of money laundering are analyzed. It evidences that money laundering is a complex process which aims to hide the illegal origin of the profits. Besides that, the analysis of material cases points out that money laundering activities usually involves more than one state in order to increase the safety and efficiency of the process. Thus, the international co-operation in combating money laundering is also verified. The 1988 United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic and Psychotropic Substances is the main agreement examined. The legal provisions checked point out the international co-operation in criminal matters faces impediments that avoid the effectiveness of the fight against money laundering. As an alternative for it, the study verifies the initiatives of the Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF). In such case, the analysis of the 40 recommendations, the evaluation and countermeasures processes, and the procedures of financial intelligence units evidence that FATF initiatives partially overcome the impediments provoked by the globalization in order to search and confiscate illegal profits.

Key-words: money laundering; Financial Action Task Force on Money Laundering; international co-operation; United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic and Psychotropic Substances.

## SUMÁRIO

### AGRADECIMENTOS

### RESUMO

### ABSTRACT

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1</b>	<b>Objetivos.....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>A LAVAGEM DE DINHEIRO ENQUANTO CRIMINALIDADE ECONÔMICA INTERNACIONAL.....</b>	<b>16</b>
<b>2.1</b>	<b>O poder das organizações criminosas no contexto internacional.....</b>	<b>17</b>
2.1.1	O comércio ilícito.....	19
2.1.2	A corrupção.....	27
2.1.3	O terrorismo.....	32
<b>2.2</b>	<b>O fenômeno da lavagem de dinheiro e seus efeitos.....</b>	<b>39</b>
2.2.1	Os fundamentos da lavagem de dinheiro.....	40
2.2.2	Os efeitos da lavagem de dinheiro.....	46
<b>2.3</b>	<b>Tipologias e métodos da lavagem de dinheiro.....</b>	<b>50</b>
2.3.1	Mercado de seguros.....	52
2.3.2	Mercado de ouro e diamantes.....	56
2.3.3	Sociedades fictícias.....	59
2.3.4	Mercado de títulos e valores mobiliários.....	61
<b>3</b>	<b>O COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....</b>	<b>66</b>
<b>3.1</b>	<b>O sistema mundial antilavagem de dinheiro.....</b>	<b>68</b>
3.1.1	As abordagens de combate à lavagem de dinheiro.....	69
3.1.2	A repressão internacional da lavagem de dinheiro.....	72
3.1.3	A prevenção internacional da lavagem de dinheiro.....	79
<b>3.2</b>	<b>A cooperação judiciária em matéria de lavagem de dinheiro.....</b>	<b>85</b>
3.2.1	Lavagem de dinheiro e jurisdição.....	86
3.2.2	A cooperação internacional no combate à lavagem de dinheiro.....	91
3.2.2.1	Medidas cautelares.....	92
3.2.2.2	Medidas coercitivas.....	94
3.2.3	Cooperação internacional e sigilo bancário.....	97
3.2.3.1	Proibição às solicitações vagas ou genéricas.....	100

3.2.3.2	Princípio da especialidade.....	101
3.2.3.3	Outras limitações à quebra de sigilo bancário.....	103
<b>3.3</b>	<b>Condições, princípios e exceções.....</b>	<b>105</b>
3.3.1	A condição de incriminação bilateral.....	106
3.3.2	A exceção dos crimes de natureza fiscal e política.....	110
3.3.3	O princípio do <i>locus regit actum</i> .....	113
<b>4</b>	<b>A ABORDAGEM PREVENTIVA DE COMBATE INTERNACIONAL À LAVAGEM DE DINHEIRO.....</b>	<b>119</b>
<b>4.1</b>	<b>As quarenta recomendações do GAFI.....</b>	<b>120</b>
4.1.1	O setor financeiro.....	121
4.1.1.1	As regras para identificação de clientes e manutenção dos arquivos.....	122
4.1.1.2	A comunicação de transações suspeitas.....	125
4.1.1.3	A criação de uma unidade de inteligência financeira.....	128
4.1.2	O sistema legal nacional.....	129
4.1.3	A cooperação internacional.....	133
<b>4.2</b>	<b>Avaliação e contramedidas do GAFI.....</b>	<b>135</b>
4.2.1	Países membros do GAFI.....	136
4.2.2	Países não-membros do GAFI.....	141
<b>4.3</b>	<b>As unidades de inteligência financeira.....</b>	<b>146</b>
4.3.1	Principais funções das unidades de inteligência financeira.....	147
4.3.2	A estrutura das unidades de inteligência financeira.....	152
4.3.2.1	Estrutura administrativa.....	153
4.3.2.2	Estrutura policial.....	154
4.3.2.3	Estrutura judicial.....	155
4.3.2.4	Estrutura combinada.....	156
4.3.3	Assistência administrativa recíproca.....	157
4.3.3.1	Validade das restrições dos memorandos de entendimento.....	157
4.3.3.2	Condição de incriminação bilateral.....	159
4.3.3.3	O princípio da especialidade.....	160
4.3.3.4	Limitações decorrentes da natureza administrativa das unidades de inteligência financeira.....	161
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>163</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>170</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O lucro mundial de atividades criminosas como tráfico ilícito de drogas, contrabando, fraudes financeiras, tráfico ilícito de armas, tráfico de seres humanos e falsificação de produtos é estimado em 1,5 trilhões de dólares ao ano (LILLEY, 2001). A maioria desses recursos de origem ilícita encontra-se ligada à criminalidade organizada.

Nos últimos tempos, as organizações criminosas construíram verdadeiros impérios financeiros, bem servidos de meios de transporte, de comunicação e informação. A estrutura e poderio econômico adquiridos por essas organizações criminosas chegam a afrontar as principais corporações multinacionais e até mesmo alguns Estados.

Essa forte expansão da criminalidade organizada está relacionada à intensa circulação de pessoas, bens e capitais entre fronteiras nacionais proporcionada pela denominada “globalização” econômica. Esse fenômeno criou diversas oportunidades para que as organizações criminosas aumentassem seus lucros. Os negócios, antigamente regionais, foram projetados pela globalização para o mundo todo. Nesta mesma corrente seguiram as atividades ilícitas das organizações criminosas.

Entretanto, o lucro obtido com atividades criminosas não pode ser utilizado livremente como aquele proveniente das atividades lícitas. Por conta de sua origem ilícita, o lucro das organizações criminosas sofre restrições de uso e movimentação dentro da economia lícita. Em primeiro lugar, porque os proveitos ilícitos estariam sujeitos ao confisco pelas autoridades públicas. Em segundo lugar, porque os criminosos ficariam sujeitos às sanções previstas na legislação penal. Essas restrições representam um problema relevante para as organizações criminosas, sobretudo porque o lucro é a força motriz de suas atividades.

Por essa razão os proveitos ilícitos necessitam ser introduzidos na economia lícita sem despertar a atenção das autoridades públicas. A lavagem de dinheiro é justamente o procedimento que permite ocultar a verdadeira origem dos proveitos ilícitos, possibilitando sua livre utilização e movimentação pelas organizações criminosas. As estimativas dão conta que uma quantia de proveitos ilícitos equivalente entre 2% e 5% do produto interno bruto mundial é integrada anualmente à economia lícita (MACHADO, 2004).

É significativo o poder financeiro das organizações criminosas e o potencial que dispõem para controlar e desestabilizar economias nacionais. As atividades criminosas geram elevados lucros financeiros e a lavagem de dinheiro permite a essas organizações penetrar, contaminar e corromper as estruturas do governo, as atividades lícitas e a

sociedade. Além disso, a lavagem de dinheiro acaba servindo de estímulo à criminalidade. Esses são alguns motivos que justificam o combate da lavagem de dinheiro.

No entanto, a globalização econômica tornou as operações de lavagem de dinheiro mais eficientes. Assim como o enfraquecimento das fronteiras entre os Estados possibilitou um fluxo mais intenso de investimentos legítimos, permitiu também uma maior circulação de proveitos ilícitos. Em poucos minutos é possível movimentar dinheiro ao redor do mundo, envolvendo vários sistemas jurídicos nacionais.

O desafio é conciliar a ausência de fronteiras à movimentação de capitais com a nítida existência de fronteiras nacionais de regulação jurídico-penal. Tudo indica que a cooperação judiciária internacional em matéria penal não se encontra em perfeita sintonia com os efeitos do abrandamento das fronteiras pela globalização. Surgem então diversas limitações para a localização e confisco de proveitos ilícitos, principalmente quando situados no território de outros Estados.

Considerando os impactos da lavagem de dinheiro sobre a economia, os Estados e a sociedade, necessário se faz encontrar alternativas às limitações impostas ao efetivo combate dessa prática. A comunidade internacional não deve simplesmente se submeter ao poder da criminalidade organizada e às limitações impostas à cooperação judiciária internacional em matéria penal. Logo, o tema do presente trabalho encontra-se delimitado ao combate internacional da lavagem de dinheiro.

Paralelamente à cooperação judiciária em matéria penal, surge o Grupo de Ação Financeira sobre a Lavagem de Dinheiro, um organismo que tem por finalidade criar padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro. Portanto, o problema que motiva a pesquisa é se as iniciativas do Grupo de Ação Financeira sobre a Lavagem de Dinheiro superam os obstáculos introduzidos pela globalização para a localização e confisco de proveitos ilícitos.

## **1.1 Objetivos**

Deste modo, a segunda seção do trabalho tratará da lavagem de dinheiro enquanto criminalidade econômica internacional. Inicialmente será realizado um estudo das atividades das organizações criminosas no contexto internacional. No passado, essas atividades encontravam-se restritas aos limites territoriais de cada Estado. Com a liberalização do comércio e o conseqüente esfacelamento das fronteiras, essas atividades

tomaram proporções nunca imaginadas, expandindo-se internacionalmente. A consequência imediata dessa mudança foi o aumento do lucro auferido pelas organizações criminosas. Esse estudo será fundamentado na análise dos principais aspectos de algumas atividades criminais selecionadas segundo a relevância no contexto internacional e o volume de recursos financeiros movimentado.

Porém, os proveitos ilícitos das organizações criminosas não podem ser utilizados e movimentados livremente. Isso acontece porque as autoridades competentes podem rastrear a origem dos recursos, o que possibilita a condenação dos autores dos crimes praticados e o confisco dos respectivos proveitos ilícitos. Como alternativa, os criminosos recorrem a diversos procedimentos para ocultar a origem dos proveitos ilícitos e assim evitar a aplicação da lei penal. O conjunto desses procedimentos é conhecido como lavagem de dinheiro. Desta forma, será abordado em seguida o fenômeno da lavagem de dinheiro e seus efeitos. O entendimento desse fenômeno depende de uma análise mais aprofundada de seu conceito, raízes históricas e funcionamento. Além disso, o exame dos efeitos da lavagem de dinheiro é necessário para justificar sua disciplina jurídica. A ênfase será no crescente aspecto de internacionalidade da lavagem de dinheiro.

Contudo, a lógica da lavagem de dinheiro não pode ser compreendida plenamente apenas com base em seus fundamentos e efeitos. Principalmente se o objetivo é demonstrar que o envolvimento de vários sistemas jurídicos nacionais na operação confere maior eficácia a essa conduta. Portanto, serão apresentados alguns métodos e tipologias da lavagem de dinheiro ao final da segunda seção. Tratam-se de casos concretos relatados por organismos internacionais que se dedicam ao estudo do fenômeno da lavagem de dinheiro. Esses casos descrevem a utilização de determinados setores da economia lícita com a finalidade de legitimar recursos de origem ilícita.

Na terceira seção será tratada a questão do combate à lavagem de dinheiro e da cooperação internacional. Primeiramente serão vistos os principais mecanismos de repressão da lavagem de dinheiro. Como esse fenômeno não está confinado às fronteiras nacionais, a efetividade desses mecanismos depende da comunicação e intercâmbio entre sistemas jurídicos distintos. Por esse motivo, serão analisados os pressupostos de criação do sistema mundial antilavagem de dinheiro e as diferentes abordagens de combate a essa conduta. Como será visto, a lógica de combate à lavagem de dinheiro de cada uma das abordagens é distinta, assim como também são as suas finalidades.

Para lidar com esse relacionamento entre sistemas jurídicos distintos, uma das abordagens de combate à lavagem de dinheiro se utiliza da cooperação judiciária em

matéria penal. Isso se deve ao fato de que o princípio da territorialidade limita a eficácia da lei penal no espaço. Por conta disso, serão vistas as principais disposições constantes de tratados internacionais que se prestam ao combate à lavagem de dinheiro. O destaque será para a aplicação de medidas de caráter cautelar e coercitivo solicitadas por autoridades estrangeiras. Atenção especial será concedida também às limitações que o sigilo bancário impõe à cooperação judiciária para o combate da lavagem de dinheiro. A idéia é apresentar o funcionamento e as características da cooperação judiciária internacional para o combate da lavagem de dinheiro.

Apesar de essencial para o combate da lavagem de dinheiro, a cooperação judiciária internacional em matéria penal está sujeita a vários princípios, condições e exceções. Em sua origem, esses requisitos demonstram-se importantes para a garantia de certos direitos fundamentais da pessoa do acusado. Mas quando aplicados de forma indiscriminada ao combate da lavagem de dinheiro podem comprometer a sua efetividade. O objetivo é analisar os efeitos sobre o sistema mundial antilavagem de dinheiro dos princípios, condições e exceções mais relevantes para a cooperação judiciária internacional em matéria penal. Para esse estudo, foram selecionadas a condição de incriminação bilateral, as exceções dos crimes de natureza política e fiscal e o princípio do *locus regit actum*, pela importância que representam ao tema abordado. A intenção será verificar se a cooperação judiciária internacional está preparada para lidar com o crescente aspecto de internacionalidade da lavagem de dinheiro.

A quarta seção tratará especificamente da abordagem preventiva de combate à lavagem de dinheiro. Em decorrência das limitações impostas à cooperação judiciária internacional faz-se necessária a adoção de medidas alternativas de combate. Dessa maneira, a proposta da abordagem preventiva é criar meios para permitir a identificação das transações financeiras que envolvam recursos ilícitos, a fim de possibilitar a investigação e persecução penal da lavagem de dinheiro e dos crimes precedentes. Por isso, a preocupação maior da abordagem preventiva é com o papel das instituições financeiras no referido combate. Neste contexto, serão analisadas as principais disposições das quarenta recomendações do Grupo de Ação Financeira sobre a Lavagem de Dinheiro, instrumento considerado o padrão internacional das normas preventivas de combate à lavagem de dinheiro. O propósito será avaliar se essas disposições contribuem para a solução dos problemas constatados com a cooperação judiciária internacional no combate à lavagem de dinheiro.

Essa análise depende também do grau de aceitação pela comunidade internacional das quarenta recomendações do Grupo de Ação Financeira sobre a Lavagem de Dinheiro. Ocorre que as quarenta recomendações não possuem natureza jurídica vinculante como aqueles tratados internacionais aceitos e ratificados pelos Estados. Por esse motivo, os países membros do Grupo de Ação Financeira sobre a Lavagem de Dinheiro têm que recorrer à pressão política para assegurar a implementação de critérios mínimos de controle da lavagem de dinheiro. Portanto, serão examinados os procedimentos adotados pelos países membros para conferir ampla obediência da comunidade internacional aos padrões formulados pelo Grupo de Ação Financeira sobre a Lavagem de Dinheiro.

Uma das principais recomendações do Grupo de Ação Financeira sobre a Lavagem de dinheiro é quanto à criação de uma unidade de inteligência financeira. Trata-se de um órgão nacional que pode adotar diferentes estruturas de funcionamento e que tem como atribuição principal coletar, analisar e disseminar informações sobre transações financeiras suspeitas. Ademais, é possível realizar o intercâmbio de informações sobre transações suspeitas entre unidades de inteligência financeira nacionais sem a necessidade de recorrer à cooperação judiciária internacional. Assim, a última parte do trabalho tem por finalidade verificar se as unidades de inteligência financeira contribuem de maneira efetiva para a superação dos problemas enfrentados pelo combate à lavagem de dinheiro.

## **2 A LAVAGEM DE DINHEIRO ENQUANTO CRIMINALIDADE ECONÔMICA INTERNACIONAL**

O crime organizado está em todo o lugar e em todas as esferas da sociedade. Essa expressiva presença se justifica em parte pelas facilidades que o livre mercado proporciona à expansão da criminalidade internacional. As atividades criminais não estão mais restritas às fronteiras dos países.<sup>1</sup> Como consequência, os lucros das organizações criminosas aumentaram na mesma proporção da criminalidade internacional.

As organizações criminosas construíram verdadeiros impérios financeiros bem servidos de meios de transporte, comunicação e informação. A motivação desses grupos é principalmente a obtenção de lucro. Por essa razão, os proveitos ilícitos necessitam ser introduzidos nos sistemas financeiros dos países a fim de possibilitar sua livre utilização.

Porém, os proveitos ilícitos sofrem restrições de utilização e circulação na economia lícita. Em verdade, nada impede que os criminosos usufruam dos proveitos ilícitos para a aquisição de bens e serviços. Mas nesta hipótese, os criminosos não teriam como apresentar uma origem lícita para os recursos. Logo, seriam grandes as chances das autoridades tomarem conhecimento da conduta ilícita praticada e de os criminosos ficarem sujeitos à sanção penal.

O fenômeno da lavagem de dinheiro surge neste contexto de restrição de utilização e circulação dos proveitos ilícitos. As organizações criminosas recorrem à lavagem de dinheiro na tentativa de ocultar a origem ilícita dos recursos e possibilitar assim sua introdução na economia lícita. Neste sentido, são estabelecidas complexas operações de lavagem de dinheiro por intermédio de pessoas, empresas, países e mercados.

Deste modo, essa seção do trabalho tem por objetivo analisar a presença do fenômeno da lavagem de dinheiro no plano internacional. Inicialmente, pretende-se realizar um estudo do papel da criminalidade organizada no fomento da lavagem de dinheiro. A intenção é demonstrar que as organizações criminosas da atualidade possuem significativa presença e mobilidade internacional, características que dificultam o combate à lavagem de dinheiro como será visto ao longo do trabalho.

---

<sup>1</sup> Leong (2004:24) comenta sobre a expansão recente do crime organizado: “Traditionally, the issue of organised crime is regarded as a concern for only a limited number of nations. However, there is a new threat of transnational organised crime in the post-Cold War period. With rapid developments in information and technology, the criminals are more mobile and the illicit markets are expanding from the domestic economy across national boundaries, corrupting the legitimate economy and undermining the political institutions”.

Em seguida serão analisados os pressupostos do fenômeno da lavagem de dinheiro e seus efeitos à economia e à sociedade. A finalidade é delimitar o marco teórico do tema proposto, de forma a trazer subsídios para o desenvolvimento do problema deste trabalho.

Por último, serão analisados alguns casos concretos de operações estruturadas com a finalidade de legitimar recursos provenientes de atividades criminosas. A idéia é mostrar que o problema abordado neste trabalho não é uma realidade distante, mas um problema atual presente em toda sociedade.

## **2.1 O poder das organizações criminosas no contexto internacional**

Não é possível realizar o estudo de qualquer segmento da criminalidade transnacional sem abordar em primeiro lugar o crime organizado. O fato é que o mundo está chegando próximo, como comenta Werthebach (citado por Ziegler, 2003), da institucionalização do crime organizado. A criminalidade organizada influencia na vida econômica, na ordem social, na administração pública e até mesmo na justiça. A função protetora do Estado de direito desaparece à medida que desaparecem a independência da justiça e a credibilidade da ação política.

São vários os exemplos da influência relevante que o crime organizado possui na atualidade. Aproximadamente 5700 grupos mafiosos controlam 70% do setor bancário da Rússia, assim como a maior parte das exportações de petróleo, gás natural e outros recursos naturais do país. Setores inteiros da economia de mercado encontram-se subvertidos por organizações criminosas na Alemanha, Itália, Turquia e Estados Unidos.

Diversos são os grupos responsáveis por tamanha desestabilização do Estado. A mais tradicional e tida como a origem das organizações criminosas, a máfia italiana é uma das grandes potências financeiras do planeta. Movimenta aproximadamente 50 bilhões de dólares por ano e possui um patrimônio imobiliário avaliado em mais de 100 bilhões de dólares (ZIEGLER, *op. cit.*).

A máfia italiana surgiu em 1812 como uma sociedade secreta criada pelos senhores feudais para resistir ao decreto do rei de Nápoles que objetivava reduzir os privilégios feudais. Em 1865, tornou-se aliada dos príncipes no combate às dinastias espanholas e francesas que ocupavam o trono de Nápoles na época. No ano de 1893 a

palavra máfia passou a ser utilizada para designar os camponeses sicilianos que se revoltaram contra Roma. Até então a máfia não era um empreendimento criminoso.

Contudo, foi no início do século XX que surgiu a máfia como é conhecida nos dias de hoje. Naquela época, milhares de famílias da Púglia, Calábria, Sicília e de outras regiões da Itália foram obrigadas a emigrar por conta da pobreza. A máfia tornou-se então a organização de autodefesa dos imigrados vítimas da discriminação. Influenciados pelo modelo capitalista americano, os novos chefões da máfia surgidos no pós-guerra vão se interessar pelos mercados de imóveis, transporte marítimo, importação, exportação e bancos. É neste momento que ocorre então a criminalização da máfia (LUPO, 2002).

Atualmente não é mais possível referir-se à máfia italiana como uma organização homogênea. Trata-se de um complexo de redes que se combatem, se aliam, colaboram ou competem. Quatro grandes correntes culturais podem ser identificadas na máfia italiana: a Cosa Nostra da Sicília é a mais poderosa, reúne cerca de 180 clãs, 5500 membros e 3500 filiados; a Camorra comanda a Campânia, conta com 145 clãs e mais de 7000 membros; a Sacra Corona Unita domina a Púglia, conta com cerca de mil homens; e a N'Drangheta se localiza na Calábria, reúne cerca de 5000 membros em seus 80 clãs (ZIEGLER, 2003).

Desta forma, é possível constatar a evolução da máfia desde seu surgimento no início do século XIX até a sua universalização contemporânea. Nas repúblicas do antigo bloco da União Soviética, grupos criminosos intitulam-se *mafya*, e seus membros *mafiosniki*. Os *vor v zakone* são os padrinhos da mais antiga organização criminosa russa. Os *buyuk-baba* são os dirigentes dos cartéis turcos do crime organizado. A maior empresa individual do Japão é a Yakuza com mais de cem mil participantes. O poder financeiro dos cartéis colombianos e mexicanos rivaliza com muitos governos de pequenos países. As tríades chinesas movimentam 200 bilhões de dólares ao ano. Todos são mafiosos e a palavra “máfia” tornou-se sinônimo de crime organizado (LILLEY, 2001).

De fato, a expansão da criminalidade organizada nos últimos anos é impressionante. Uma característica interessante é que esse fenômeno não se encontra restrito a determinadas regiões geográficas ou pessoas. Logo, é possível constatar a presença das organizações criminosas em qualquer parte do mundo e em todos os povos.

O funcionamento da organização criminosa adota o modelo capitalista, atrás da maximização do lucro e da produtividade, assim como as empresas multinacionais. Todavia, o controle dessa organização define-se pela relação comando/obediência, como na hierarquia militar. Ademais, a organização criminosa possui geralmente uma formação social etnocêntrica. O poder das organizações criminosas decorre justamente da

combinação da eficiência de cada uma dessas três características (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1994).

Todo poder e influência concentrado pelas organizações criminosas é utilizado na perseguição do lucro. É possível afirmar que lucro é o objetivo primordial dessas organizações. Neste sentido, as atividades criminosas praticadas por estes grupos são as mais variadas. As mais rentáveis e numerosas são aquelas ligadas ao comércio ilícito, tais como tráfico de drogas, contrabando de armas, tráfico e contrabando de seres humanos, produtos falsificados entre outros. As somas de dinheiro envolvidas no crime organizado patrocinam ainda a desestabilização do Estado e conseqüentemente aumentam os níveis de corrupção.

Quando o lucro não é o objetivo da organização criminosa é o instrumento primordial para a consecução de seu fim. É o caso das organizações voltadas ao terrorismo, que dependem do lucro para financiar o terror. Assim, o terrorismo também lança mão das atividades ilegais como meio de angariar fundos para realizar seus propósitos. Diversos grupos terroristas como o IRA, ETA, Hezbollah e possivelmente até a Al-Qaeda envolvem-se, por exemplo, no comércio ilícito de produtos falsificados.

Logo, as organizações criminosas têm em comum o fato de que movimentam grandes quantidades de dinheiro sujo. Diz-se sujo porque não tem origem lícita, ou seja, decorre das atividades ilícitas que praticam. Por esse motivo esses recursos sofrem restrições de utilização e circulação. Desta maneira, o lucro das organizações criminosas só pode ser utilizado no mercado informal ou no fomento das próprias atividades ilícitas, porque os recursos de origem ilícita estão sujeitos ao confisco pelas autoridades públicas, meio utilizado para desestimular a prática criminosa.

Nas seções a seguir serão abordadas algumas das atividades praticadas pelas organizações criminosas com o intuito de obter lucro. Foram selecionados o comércio ilícito, a corrupção e o terrorismo em função da importância e da receita movimentada por cada uma dessas atividades. O destaque será dado principalmente à internacionalização das atividades ilícitas das organizações criminosas e ao volume de recursos ilícitos movimentados.

### 2.1.1 O comércio ilícito

As possibilidades de consumo proporcionadas pelo mercado global são infinitas. Em poucos segundos é possível adquirir roupas, alimentos, remédios, carros, imóveis,

jóias, obras-de-arte e qualquer outro produto. Milhares dessas operações de compra e venda ocorrem diariamente por meio de comerciantes, lojas, mercados, corretores e inclusive pela internet. Isto é o que pode ser denominado comércio lícito, um instrumento necessário para facilitar as trocas entre os indivíduos e o convívio em sociedade.

O comércio se desenvolveu bastante com a liberalização dos mercados ocorrida nos últimos anos. Ficou mais simples e fácil comprar e vender produtos no chamado mercado global e o resultado foi o aumento significativo da circulação de bens entre fronteiras.

No entanto, “o que é bom para o livre comércio também é bom para a criminalidade” já afirmara um funcionário da Interpol (MARTIN e SCHUMANN, 1999). Assim, há também o comércio que infringe as regras, desafiando leis, regulamentações, licenças, tarifas, embargos e os demais procedimentos utilizados pelos Estados para organizar os negócios, proteger os cidadãos e auferir receita por meio da arrecadação de tributos.

Esse é o comércio ilícito, que da mesma forma disponibiliza inúmeros produtos no mercado global: drogas ilegais, espécies de animais ameaçadas, órgãos para transplantes, mão-de-obra escrava, produtos falsificados, obras-de-arte roubadas, metralhadoras e lançadores de foguete, centrífugas e substâncias químicas usadas no desenvolvimento de armas nucleares.

Embora não se tenha a real noção do problema, devido a sua própria gênese de ilegalidade, distorções e manipulações políticas, o relatório das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Humano de 1999 apontou o lucro total dessas atividades criminosas na ordem de 1,5 trilhões de dólares por ano, rivalizando, inclusive, com o produto interno bruto de muitos países (LILLEY, 2001). Como será visto adiante, é essa disponibilidade significativa de recursos ilícitos que fomenta a lavagem de dinheiro.

Desses negócios, o comércio de drogas ilícitas é de longe o mais lucrativo. Os lucros da droga representaram em 1990 um fantástico mercado avaliado entre 300 e 500 bilhões de dólares por ano (ZIEGLER, 1990). A magnitude do problema pode ser aferida pelo orçamento anual de 20 bilhões de dólares empregados pelos Estados Unidos no combate ao uso e comércio de drogas, tarefa essa que resulta anualmente em 1,7 milhões de detenções e mais de 250 mil condenações (NAÍM, 2006).

Apesar dos números expressivos, o mercado das drogas ainda se encontra em franca expansão. Afeganistão e Colômbia permanecem como os maiores produtores mundiais de heroína e cocaína desde os anos 90. Como não bastasse a manutenção dos

mercados tradicionais, novas drogas como as metanfitaminas, *ecstasy*, quetamina, GHB e rohypnol lutam por espaço no mercado ilícito global.

O crescimento do comércio de drogas ilícitas pode ser percebido através do cotidiano das grandes cidades. São cada vez mais freqüentes as notícias de apreensão de carregamentos de drogas ilícitas e de casos de crimes brutais cometidos sob influência de entorpecentes. Da mesma forma, o consumo dessas drogas está menos velado, chegando a ser comum a presença de usuários em espaços públicos.

O Afeganistão, por exemplo, sempre foi um dos maiores produtores mundiais de papoula, planta que fornece o elemento base para fabricação de heroína. Em 1999 o país bateu seu próprio recorde ao produzir mais de 5 mil toneladas de ópio. No ano seguinte, as plantações de ópio foram proibidas pelo regime Talibã. Como resultado, a produção despencou em 2001 para meras 200 toneladas.

Entretanto, a situação iria se reverter mais uma vez com a chegada dos Estados Unidos ao país no final daquele ano. Em um curto espaço de tempo a papoula retomou seu lugar. A estimativa é que em 2004 foram produzidas 4.200 toneladas de papoula em 323.700 hectares de terras afegãs (NAÍM, 2006).

Esse cenário também é observado na Colômbia, país tradicionalmente produtor de cocaína. Por mais de 15 anos os Estados Unidos gastaram bilhões de dólares na repressão dos cartéis de Medellín e de Cali. Com a saída de circulação dos principais chefões colombianos, agora reclusos em presídios norte-americanos, a produção da cocaína foi assumida pelas guerrilhas. Estima-se que os lucros da droga representem 50% do capital de giro das Farcs e 70% das AUC.

Além da cocaína, a Colômbia se tornou também um importante país produtor de heroína. Mas a guerra parece não ter fim e os Estados Unidos continuam despendendo fortunas em uma guerra que aparentemente está sendo vencida pelos colombianos, considerando que eles são responsáveis por 60% da heroína comercializada naquele país (LILLEY, 2001).

As organizações envolvidas no tráfico ilícito de drogas conhecem o potencial do mercado. Uma carga de 450 kg de maconha de qualidade pode alcançar um milhão de dólares no varejo. É necessário apenas um quilograma de cocaína para obter de 12 a 35 mil dólares dependendo da distância do mercado consumidor, da pureza da droga e, sobretudo, do rigor dos mecanismos de fiscalização, controle de fronteiras e repressão policial. A cada nova fronteira aumentam os custos e, com eles, a possibilidade de novos lucros. Sob essas

condições, a mesma quantidade de heroína sul-americana pode render de 50 a 200 mil dólares (NAÍM, 2006).

Segundo dados do Departamento Norte-Americano de Combate a Entorpecentes, no caso do complexo coca-cocaína, o preço de 200 kg de folha de coca na zona de produção é de US\$ 100,00; nos portos de saída dos países produtores, 1 kg de cocaína pode chegar à US\$ 8.000,00. Nos principais centros atacadistas do sul da Califórnia, sul do Texas, em Nova York ou em Miami, o preço de 1 kg de cocaína pode variar entre US\$ 10.500,00 e 40.000,00 (DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION, 2006).

O comércio de drogas é somente um segmento especializado no lucrativo mercado global de produtos ilícitos. Neste contexto, também se encontra em franca expansão o comércio de armas ilícitas de todos os tipos: minas e granadas, lançadores de mísseis, rifles de assalto, além da enorme quantidade de cartuchos de munição. Esses mercados geram lucros elevados e, conseqüentemente, aumentam a demanda pela lavagem de dinheiro.

O mercado de armas vem sendo drasticamente reformulado desde 1990. Com o final da Guerra Fria, todo estoque excedente de armamento foi rapidamente despejado no mercado. O comércio que anteriormente era dominado por governos agora é controlado por amplas redes de intermediários compostas de produtores, financiadores, corretores e clientes. Esses atores produzem, compram, financiam e vendem para empresas e pessoas que não estão mais sob controle governamental. As fontes de armas se descentralizaram e a demanda aumenta na medida em que movimentos rebeldes desestabilizam regiões inteiras.

O resultado é a eclosão de conflitos domésticos, revoltas, guerras civis e empreendimentos criminosos em torno do planeta. Quanto maior for o número de conflitos domésticos, maior será o volume de recursos ilícitos em circulação. A principal característica desses conflitos é que não envolvem Estados, no sentido estruturado e organizado do termo.

Os conflitos africanos lideram a lista em número e duração. O conflito do Congo, por exemplo, durou quase dez anos e envolveu diversos Estados vizinhos. Ainda é de se notar as guerras civis na Libéria, Serra Leoa, Nepal e Afeganistão. Porém, nenhum continente detém o monopólio do conflito moderno. Há ainda os exércitos separatistas dos Tigres Tamil no Sri Lanka, o Exército da Libertação de Kosovo, os grupos paramilitares como as Farc colombianas e as redes terroristas como a Al Qaeda.

O tamanho do comércio ilícito de armas fica ainda mais perceptível se analisarmos o caso específico da Transnístria. A Transnístria não é propriamente um país,

mas uma república da Moldávia com intenções separatistas que estabeleceu seu próprio governo e exército, mesmo que sua independência não tenha sido reconhecida por nenhum Estado. A Transnístria não é uma típica região separatista ou um movimento de libertação popular, mas sim um empreendimento criminoso de contrabando de armas.

Neste sentido, a Transnístria é responsável pelo fornecimento de vasta quantidade de bombas, foguetes soviéticos, metralhadoras, lançadores de foguetes, minas, mísseis antiaéreos e muito mais. As armas provenientes dessa região aparecem em guerras civis por toda a África. Como comenta Naím (2006:58): “as armas estão para a Transnístria assim como o chocolate está para a Suíça ou o petróleo para a Arábia Saudita”.

O embargo do Conselho de Segurança das Nações Unidas tornou-se um mecanismo comum para conter esse comércio. Apesar de utilizado contra a então Rodésia, África do Sul, Haiti, Iraque, Libéria, Líbia, Ruanda, Serra Leoa, Somália, Iugoslávia e até contra a entidade não-estatal Unita em Agola, demonstrou pouco eficácia. O fato é que nenhum embargo impediu que as armas chegassem aos conflitos instalados nesses países. Na realidade, o principal efeito do embargo nesses casos foi simplesmente elevar os preços dos produtos e, conseqüentemente, a disponibilidade de recursos ilícitos.

O comércio ilícito de armas tornou-se uma realidade nos dias de hoje. As cifras movimentadas nesse ramo são quase sempre muito elevadas, o que garante um substancial lucro às organizações criminosas. Muito embora o comércio ilícito de armas possua um grande potencial, é o comércio ilícito de seres humanos que cresce de forma mais acentuada.

Neste sentido, foram traficados cerca de 12 milhões de escravos africanos para o chamado Novo Mundo em um período de 400 anos. Atualmente, a avaliação é que entre 700 mil e dois milhões de pessoas são traficadas por ano através das principais fronteiras. A estimativa para os últimos 10 anos aponta para um contingente de 30 milhões de mulheres e crianças vítimas do tráfico no Sudeste Asiático (NAÍM, 2006).

Os emigrantes da província chinesa de Fujinan representam a síntese do comércio ilícito de seres humanos. Durante a década de 1990 aproximadamente 25 mil fujianenses desembarcaram todos os anos nos Estados Unidos. Em 2004 chegaram 10 mil fujianenses somente em Nova Iorque. O bairro de Chinatown teve que se expandir para áreas adjacentes a fim de abrigar toda essa população de fujianenses. Como conseqüência, restaurantes e confecções lucram à custa do enorme contingente de mão-de-obra barata ilegal. Nesse ínterim, o preço da passagem cobrada pelos traficantes passou de dois mil dólares para 60 mil dólares (NAÍM, *op. cit.*).

Uma distinção importante faz-se necessária para a análise do problema. Como explica Naím (2006), os termos “contrabando humano” e “tráfico humano” designam atividades diferentes. No caso do contrabando, o imigrante voluntariamente paga ao contrabandista pela travessia, enquanto que no tráfico o traficante coage o imigrante para vendê-lo como mão-de-obra. Na prática, essa distinção não é tão clara. Por vezes, imigrantes voluntariamente contrabandeados acabam sujeitos a dívidas arbitrariamente impostas pelos traficantes, não restando alternativa além de aceitar péssimas condições de trabalho em atividades degradantes para saldar seus débitos.

O tráfico humano é a forma mais degradante de circulação do trabalho nos dias de hoje. Quase sempre as vítimas acabam em locais com péssimas condições: fazendas, fábricas, plantações ou até mesmo trabalhando como empregados domésticos em residências. Talvez a dimensão mais notória do tráfico humano seja o comércio sexual. Após o declínio da União Soviética, milhares de meninas foram exportadas da Rússia, Ucrânia, Moldávia, Romênia para serem sexualmente exploradas na Europa Ocidental e no Japão. Na terra do sol nascente também é comum encontrar meninas provenientes do Brasil, Equador e Colômbia.

O comércio sexual acabou se tornando a principal fonte de renda para diversas regiões do planeta. A exportação de filhas é o principal negócio do vilarejo chinês de Langle. As moças de Langle são enviadas pelas famílias para trabalhar como prostitutas na Tailândia e na Malásia. Situação semelhante ocorre na cidade de Benin, na Nigéria. Os rendimentos das moças que trabalham como prostitutas já transformam a realidade socioeconômica desses locais.

As redes de organizações criminosas que movimentam esse comércio são complexas. No ano de 1998 foi desmantelada uma rede que levava iraquianos e palestinos para o Texas, através de estações de contrabando na Jordânia, Síria e Cisjordânia e posteriormente pela Grécia, Tailândia, Cuba, Equador e México. Essas redes incluem recrutadores, falsificadores de documentos, cobradores de dívidas, agenciadores de trabalho, funcionários corruptos, tripulação de navios, guias e muitos outros agentes.

É o mercado de trabalho clandestino e desregulamentado que garante a demanda dos serviços prestados pelos contrabandistas e traficantes de seres humanos. São justamente alguns tipos de trabalho nesse mercado ilegal, como a confecção de roupas, o trabalho doméstico, a indústria do sexo, entre outros, que garantem altos lucros aos contrabandistas e traficantes de seres humanos. As redes de tráfico e contrabando de seres

humanos se relacionam com agências estatais para exportação de mão-de-obra, guarda costeira, agentes de imigração, entre outros.

Há ainda a ligação do tráfico e contrabando de pessoas com outros comércios ilícitos. Traficantes e contrabandistas aos poucos descobriram que poderiam multiplicar seus lucros se forçassem as pessoas a transportar pequenas quantias de drogas ao longo da travessia. Diversas pequenas quantias ao longo do dia representam uma grande quantia de drogas do outro lado da fronteira. Da mesma forma ocorre com os produtos falsificados. Muitas vezes o enorme contingente de imigrantes é utilizado por alguma rede chinesa de produtos falsificados para distribuir seus produtos.

O comércio ilícito de produtos falsificados também experimenta um grande crescimento desde os anos 90. Neste sentido, a Interpol avalia que o comércio de produtos falsificados cresce a uma proporção oito vezes maior que o comércio legal. Enquanto vinte anos atrás as perdas comerciais mundiais com a pirataria eram estimadas em cinco bilhões de dólares, atualmente estão em torno de 500 bilhões de dólares. Essa cifra corresponde de 5 a 10% do valor de todo o comércio mundial. O fato é que o mercado de produtos falsificados é um fenômeno mundial.

As falsificações diminuem a receita das empresas e destroem sua reputação. As empresas norte-americanas estimam uma perda anual entre 200 e 250 bilhões de receita em decorrência dos produtos falsificados. Na União Européia, estima-se que cerca de 100 mil postos de trabalho foram extintos como resultado da pirataria. As falsificações também representam um custo elevado para o governo, que deixa de arrecadar tributos. No ano de 2003, o comércio ilícito de produtos falsificados em Nova Iorque atingiu o valor estimado de 34 bilhões de dólares, o que representa 1,6 bilhões de dólares a menos em impostos (NAÍM, 2006).

A constatação dos prejuízos decorrentes da falsificação de produtos passa ainda pelos diversos setores da indústria. Treze bilhões de dólares e milhares de empregos é o prejuízo anual estimado pelos fabricantes de *software* como resultado da pirataria. A indústria fonográfica estima as perdas anuais com cópias ilegais em 4,5 bilhões de dólares. A indústria cinematográfica perde uma receita anual de três bilhões de dólares somente em função dos discos piratas de vídeo. Estimativas da Organização Mundial de Saúde apontam que 8% do suprimento mundial de medicamentos é falsificado, o que representa um prejuízo anual em torno de 32 bilhões de dólares. Somente na Europa, as perdas anuais de receita com as falsificações de roupas e sapatos de grife são estimadas em oito bilhões de dólares e de cosméticos em três bilhões de dólares (NAÍM, *op. cit.*).

Grande parte desses produtos falsificados vem de países asiáticos como China, Taiwan e Vietnã. Outras fontes importantes são Filipinas, Malásia, Rússia e outras ex-repúblicas soviéticas. Interessante notar como no mercado global de produtos lícitos também é possível constatar uma especialização na produção de produtos falsificados: grande número de discos ópticos provém da Ucrânia, *softwares* da Rússia, remédios do México e cigarros do Paraguai. Esses produtos são distribuídos globalmente pelas organizações criminosas que empregam os mesmos mecanismos do comércio lícito.

Essas organizações criminosas também possuem uma cadeia de abastecimento complexa. As fontes de matéria-prima, a linha de montagem e acondicionamento e a distribuição estão dispersas em diversos países. O fornecimento dos componentes desmembrados facilita a dissimulação em meio aos produtos legais. A grande maioria dos produtos falsificados sai de linhas de produção que se encontram fora do alcance das autoridades, outros saem da própria linha dos produtos originais.

O comércio de produtos falsificados quase sempre é protegido por interesses poderosos. O dinheiro envolvido no negócio favorece demasiadamente a corrupção. Além disso, em muitos casos as autoridades públicas são as próprias operadoras do comércio ilícito de produtos falsificados. Esse é o caso do Exército de Libertação Popular na China, que investe na produção de inúmeras imitações utilizando-se da mão-de-obra carcerária.

Existem ainda evidências de que redes terroristas utilizam-se do comércio de produtos falsificados para financiar suas operações. Os terroristas responsáveis pelo primeiro atentado ao World Trade Center em 1993 financiavam-se em parte com a venda de camisetas falsificadas em uma loja na Broadway. Os responsáveis pelos atentados à bomba a estações de trem em Madri, no ano de 2004, tinham um negócio de falsificação de discos compactos (NAÍM, 2006).

O comércio ilícito representa, portanto, uma poderosa fonte de renda para as organizações criminosas. Não obstante o fato de que muitas dessas organizações criminosas operam em diversos seguimentos, o que possibilita o escambo de mercadorias, o volume de dinheiro de origem ilícita em movimento é grande. Parte desses recursos será reinvestida pelo crime organizado na própria atividade ilícita e a outra parte será possivelmente investida na economia formal.

### 2.1.2 A corrupção

Além das organizações criminosas voltadas ao comércio ilícito, existem aquelas que fazem da corrupção a forma de auferir lucro. A necessidade desenfreada de lucro muitas vezes prepondera sobre o interesse público. Na realidade, o poder é facilmente corruptível pelo lucro. Por essa razão verifica-se uma intrínseca ligação entre corrupção e crime organizado. As organizações criminosas necessitam da corrupção para expandir suas atividades.

Em 1887, o marechal Floriano Peixoto mostrava a conveniência de um governo militar no país, em carta ao general João Neiva. Para aquele, a corrupção estava em todo lugar: “como liberal não posso querer para o meu país o governo da espada; mas não há quem desconheça [...] de que é ela que sabe purificar um corpo social que, como o nosso, está corrompido” (JORDÃO, 2000:15).

O processo de *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor, a privatização da Telebrás em 2000, os escândalos dos bancos Marka e FonteCindan envolvendo o presidente do Banco Central, a CPI do narcotráfico e, mais recentemente, o envolvimento de quase toda uma bancada do congresso, ministros e até do presidente da república, deram a sensação de que se chegou ao limite.

Embora a corrupção exista desde os primórdios da sociedade, apenas a partir das últimas décadas os cidadãos foram surpreendidos com um grande número de escândalos estampados nas manchetes da mídia. A corrupção já representava um problema do passado como demonstra a carta do marechal Floriano Peixoto. Mas foi com a expansão dos negócios ilícitos, a maior liberdade de imprensa e a menor tolerância às condutas delituosas que a questão ganhou dimensão.

Com a desregulamentação econômica e a integração dos mercados, a corrupção internacionalizou-se, tomou dimensões enormes e criou novos métodos cada vez mais difíceis de serem coibidos. Segundo o Banco Mundial (2006), são pagos anualmente um trilhão de dólares em suborno no mundo. Metade do dinheiro movimentado pelo crime no planeta, ou seja, 2 a 5% do PIB mundial, é proveniente da corrupção (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2006).

Como será tratado mais adiante, todo esse volume de recursos ilícitos está sujeito a restrições de movimentação e utilização. São justamente as restrições e o grande volume que fomentam a lavagem de dinheiro.

Os especialistas consideram que a corrupção representa a mais séria ameaça à estabilidade e segurança das instituições democráticas, ao desenvolvimento e à própria sociedade, sobretudo na América Latina, onde os países acabaram de passar por um processo de democratização e ainda estão amadurecendo suas instituições políticas (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2006).

Muitos grupos estabelecem relações pessoais com a burocracia para aprofundar as relações de fidelidade e confiança entre as partes envolvidas. Buscam subsídios e verbas públicas para governos locais, obras públicas e outras formas de apropriação de rendas. Muitos presidentes ou altos funcionários criam vínculos pessoais com organizações para as quais passam informações (SILVA, 2001).

A corrupção não está restrita à América Latina. Boa parte dos países passou por escândalos de corrupção nas mais variadas esferas. A corrupção é um fenômeno mundial. A única diferença é o grau de corrupção das instituições de um país: onde há maior transparência a incidência é menor, enquanto que em locais propícios a atividades ilícitas a incidência é maior.

Um caso emblemático foi o da Itália, onde centenas de políticos, funcionários e empresários foram investigados por um corpo de promotores de justiça que trouxeram à tona financiamentos de campanhas, propinas e estreitas relações entre autoridades e a máfia. A operação *Mani Puliti* – Mãos Limpas – deflagrou a “crise da Primeira República” ao revelar a corrupção em quase todas as esferas de poder político e administrativo.

Na Alemanha, o chanceler Helmut Kohl foi acusado de beneficiar empresas em troca do recebimento de dinheiro. O partido da União Democrata Cristã utilizava contas no exterior para o financiamento de campanhas. O próprio chanceler chegou a confirmar as investigações, entretanto recusou-se a revelar os financiadores. Após investigação do jornal argentino *El Clarin*, descobriu-se que eram realizadas operações de compra de títulos no Paraguai para posterior revenda a preços mais altos. O lucro da operação era enviado à Alemanha a título de doação de simpatizantes.

No Japão, entre 1955 e 1993, nove dos quinze primeiros-ministros envolveram-se em escândalos. Foram encontradas suspeitas em obras públicas, na saúde pública e no banco central, onde funcionários receberiam propinas de bancos privados. Muitos dos envolvidos se suicidaram após a publicidade dos escândalos.

Conforme anteriormente abordado, a Rússia é um dos países onde a máfia está mais bem organizada. Iniciada na era Brejnev, ela passou a envolver altos funcionários do

Partido Comunista até se transformar na máfia atual. Com a dissolução da União Soviética, a máfia russa adquiriu a participação em diversas empresas estatais.

Algumas práticas são consideradas corruptas em determinado tempo, enquanto em outro, e sob diferentes circunstâncias, não são apenas permitidas, como louváveis. O que se verifica é que o tempo e os costumes têm alterado claramente o *status* destas condutas.

Todavia, variantes culturais não aceitam tais relativizações. A corrupção é ilegal em todas as partes e não um simples fenômeno cultural. Antes de tudo, é a quebra de expectativa e de toda a moral social. Busca-se atingir os fins por meios escusos. As propinas são diferentes da troca de presentes, prática freqüente em determinadas culturas. Em uma tirania o povo até tolera a corrupção, contudo em uma democracia isto é inadmissível. Pessoas comuns são eleitas para representar o povo e não para trabalhar contra eles.

Neste sentido, as legislações tratam da corrupção em diversos tipos penais, principalmente nos crimes contra a administração, como é o caso do peculato (apropriação de dinheiro público), prevaricação (adiamento ou eximir-se de uma tarefa), facilitação de contrabando, emprego irregular de verbas ou rendas públicas, concussão, entre outros.

Desta forma, não há setor do qual a corrupção esteja distante. A corrupção está em toda parte, nos lobbies das classes dirigentes, nas máfias, nas igrejas, seitas, religiões, nas mais refinadas forças policiais, nos conglomerados financeiros e nas transações econômicas corriqueiras. Quanto maior for a existência da corrupção, maior serão os lucros ilícitos disponíveis para a lavagem de dinheiro.

Segundo a Transparency International (2006c), em seu *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2005*, o setor que os cidadãos acreditam ser o mais afetado em 45 dos 69 países pesquisados são os partidos políticos, ocupando a primeira posição com a graduação 4, em uma escala de 0 a 5. Logo atrás vem o legislativo, a polícia e o judiciário, com 3,7; 3,6; e 3,5 respectivamente. Uma pesquisa realizada sobre os órgãos judiciários de 48 países encontrou a corrupção infiltrada em 30 deles. De acordo com a pesquisa da Transparency International (2006), o Brasil é o 62º país mais transparente juntamente com Belize, na frente do México (65º) e da Argentina (97º), contudo atrás de países como Mauritânia (51º) e Uruguai (32º).

Nenhuma atividade ilícita sobrevive sem alguma espécie de corrupção. Há várias esferas nas quais ela se manifesta, desde o policial de fronteira, que aceita suborno para permitir a entrada de uma carga suspeita até o presidente da república, acusado de

enriquecer ilicitamente. Essas ofensas são distinguidas de acordo com o grau hierárquico do agente, a gravidade da ofensa e as quantias envolvidas.

Na avaliação do Banco Mundial, as causas da corrupção:

são complexas e podem ser traçadas de um colapso nas relações entre os setores público e privado. Corrupção é um sintoma da disfunção institucional, que prospera onde as medidas econômicas são ditadas inadequadamente, os níveis de educação são baixos, a sociedade civil é subdesenvolvida e a responsabilidade das instituições públicas é fraca. Enquanto a corrupção está presente em todos os países, condições favoráveis encontram-se na maioria do mundo subdesenvolvido, dela fazendo um pavoroso problema para muitos dos clientes do Banco (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2006).

As causas e conseqüências da corrupção se estendem por todos os setores da sociedade. Diversos fatores são ao mesmo tempo causa e conseqüência, gerando um perigoso círculo vicioso. Exemplos desses fatores são: o empobrecimento do Estado e da própria população, a desconfiança da legitimidade das instituições públicas, da ordem moral e da justiça, distorções na economia, assim como o desenvolvimento dos povos.

Os investimentos em países corruptos podem custar 20% a mais que em países transparentes (INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE, 2006). Ademais, as nações empenhadas na luta contra essas práticas podem aumentar em 400% sua renda nacional. Utilizando os índices de percepção de corrupção elaborados pela organização não-governamental Transparência Internacional, um estudo realizado pelos professores Marcos Fernandes Gonçalves da Silva e Fernando Garcia da Fundação Getúlio Vargas concluiu que uma redução de 10% nos níveis de corrupção elevaria em 3650 dólares a renda per capita do Brasil em um prazo de vinte anos (JORDÃO, 2000). Enfim, a corrupção gera instabilidade política e o próprio colapso do sistema.

Os relatórios da Transparência Internacional ainda mencionam que o governo colombiano estima que o preço da corrupção para o país seja de 1% de seu produto interno bruto anual, algo em torno de 6100 dólares *per capita*. Além disso, fazem referência que no Brasil o custo da corrupção seria aproximadamente de seis mil dólares per capita (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *op. cit.*).

Acredita-se que 400 bilhões de dólares foram saqueados dos cofres africanos e escondidos em outros países. Deste montante, 100 bilhões são provenientes apenas da Nigéria, país onde 70% da população sobrevive com menos de um dólar por dia (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2006). O primeiro presidente do Zaire, Mobuto Sese Seko, no poder entre os anos de 1965 e 1997, saqueou aproximadamente

cinco bilhões de dólares do tesouro nacional – valor da dívida atual de seu país (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2006).

No México, o irmão do presidente Carlos Salinas acumulou 120 milhões de dólares provenientes da corrupção, valor que, segundo o Banco Mundial, poderia cobrir os custos anuais do sistema de saúde de 594.000 mexicanos.

Muitas vezes a corrupção tem origem no exterior. Em muitos países, junto com os investimentos estrangeiros chegou a corrupção. Os países desenvolvidos não são mais seguros que os outros. Por mais que as causas domésticas sejam determinantes, há também a responsabilidade de outros sujeitos extremamente poderosos, como as empresas transnacionais, maior fonte de propinas em nível global.

Neste sentido, comenta Ramina (2003:41):

A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE tem sido uma marcante realização, refletindo uma mudança na visão tradicional da comunidade internacional de que os esforços para reduzir a corrupção devem operar somente nos países subdesenvolvidos, passando a aceitar a idéia de que devem operar também nos países exportadores de capital. Logo, a ênfase nesse caso é no lado ativo da corrupção.

Em tempos de globalização, quando as instituições privadas tomam maior relevância no contexto mundial, é de fundamental importância uma participação corporativa responsável e transparente. Assim, o combate à corrupção deve ser realizado dentro das próprias corporações privadas.

Muitas vezes, porém, as leis não são aplicadas. Um sistema moroso de justiça permite que o processo seja protelado até a prescrição do crime ou possibilita ainda um acordo fora dos tribunais. Essa é a realidade da repressão penal aos crimes de colarinho branco. Entretanto, essa possibilidade não existe para o cidadão comum, que será possivelmente condenado por um crime de menor repercussão social.

Nos últimos anos a corrupção apenas tomou novas conotações e dimensões. Com a facilidade das novas tecnologias, possibilitou-se a movimentação de grandes quantias em pouco tempo, favorecendo a ocultação dos recursos provenientes da corrupção. O crime organizado encontrou na corrupção não só mais uma fonte de lucro, mas também um meio de assegurar a prática de outras atividades ilícitas.

### 2.1.3 O terrorismo

Assim como ocorre nas organizações criminosas que obtêm lucro através do comércio ilícito e da corrupção, as organizações dedicadas ao terrorismo também movimentam grandes quantidades de dinheiro. No entanto, no caso dos grupos terroristas, o lucro serve para realizar e expandir suas atividades. Por essa razão, os terroristas também dependem da lavagem de dinheiro.

A simples menção ao termo terrorismo resgata imediatamente imagens de atentados a bomba, explosões, seqüestros de avião e outros atos de violência praticados na grande maioria das vezes por extremistas. Da mesma forma não é possível deixar de considerar as vítimas dos ataques terroristas, pessoas que apenas estavam no lugar errado na hora errada. No terrorismo, portanto, a destruição da vida humana é praticada em nome de determinados princípios.

Ao ser questionado sobre os critérios de diferenciação entre o ato de terrorismo e o ato de resistência, Chomsky (2003:104) define terrorismo como “o uso calculado da violência ou da ameaça de violência para atingir objetivos políticos, religiosos ou ideológicos, em sua essência, sendo isso feito por meio de intimidação, coerção ou instilação do medo”.

Desta forma, o terrorismo pode ser entendido como o uso de violência sistemática contra civis e militares que não estão em guerra, com o intuito de alcançar determinados objetivos. Desses objetivos podem ser extraídas as diversas formas de terrorismo. Os terroristas religiosos promovem ataques em nome de Deus, os nacionalistas são movidos pelo ideal patriótico e os ideológicos perpetram o terror por uma determinada visão de mundo.

Bonanate (2000) apresenta algumas características fundamentais do terrorismo. Para o autor, o terrorismo não consiste de um ou mais atos isolados, mas sim de uma estratégia de um grupo ideologicamente homogêneo. O terrorismo tem o papel de vingar as vítimas do terror exercido pela autoridade, assim como de aterrorizar a autoridade. Por último, o terrorismo possui uma capacidade ampla de ação, através de um número cada vez maior de atentados.

O papel da autoridade trazido por Bonanate (*op. cit.*) na caracterização do terrorismo remete à idéia de terrorismo de Estado. O objetivo dessa forma de terrorismo é quase sempre a eliminação física das minorias étnicas e dos adversários de determinado regime. O fato é que qualquer Estado pode ser terrorista. Assim, exemplos recorrentes de

terrorismo de Estado são as ditaduras na América Latina, o *apartheid* na África do Sul e as bombas lançadas pelos Estados Unidos sobre o Japão em 1945.

Durante as ditaduras militares dos anos 60 e 70 na América Latina, milhares de opositores foram torturados e mortos. O regime racista do *apartheid* era dedicado à perseguição da maioria negra da África do Sul. Possivelmente as bombas atômicas jogadas pelos Estados Unidos sobre o Hiroshima e Nagasaki em agosto de 1945 tenham representado o maior atentado terrorista já praticado. Mais de 170 mil civis perderam a vida num ataque que não tinha como objetivo vencer a guerra, mas demonstrar a força norte-americana para a União Soviética.

Importante mencionar que a prática do terrorismo em qualquer de suas formas não é recente, embora tenha recebido maior atenção apenas a partir de 11 de setembro de 2001. Alguns atos ocorridos nas civilizações mais antigas poderiam atualmente ser considerados terroristas. Contudo, o termo terrorismo surge somente após a Revolução Francesa para denominar o regime político implantado pelos jacobinos de Robespierre na França.

Posteriormente, alguns episódios relacionados ao terrorismo iriam ficar registrados na história. Em 1881, quase um século depois do surgimento do termo terrorismo, o czar russo Alexandre II é assassinado pela organização terrorista “Vontade do Povo”. Em 1914, o arquiduque austro-húngaro Francisco Ferdinando é assassinado pelo grupo terrorista sérvio “Mão Negra”, deflagrando a Primeira Guerra Mundial.

Mas é em 1972, durante os Jogos Olímpicos de Munique, que ocorre um dos mais famosos ataques terroristas da era contemporânea. Em troca da libertação de cem palestinos presos em Israel e dos terroristas internacionais Andreas Baader e Ulrike Meinhoff, da Alemanha e Kozo Okamoto do Japão, terroristas da organização palestina “Setembro Negro” mantiveram nove atletas israelenses como reféns. O episódio teve um trágico desfecho após a morte dos atletas e terroristas.

É também na Europa que surgem movimentos nacionalistas que mais tarde lançariam mão do terrorismo como meio de alcançar seus objetivos. É o caso do Exército Republicano Irlandês e do grupo Pátria Basca e Liberdade.

O Exército Republicano Irlandês, conhecido mundialmente pela sigla IRA, especializou-se em ataques terroristas nos anos 70. Surgido em 1919, era composto por uma minoria católica que lutava pela união da Irlanda do Norte à República da Irlanda. Entretanto, a escalada do terror iniciaria após a morte de 13 manifestantes pelas forças armadas britânicas em 1972, no episódio conhecido como “domingo sangrento”. Estima-se

que mais de duas mil pessoas morreram nos anos 70 em ataques terroristas promovidos pelo IRA.

Em 1959 surge o grupo “Pátria Basca e Liberdade”, comumente identificado pela sigla ETA. Seu principal objetivo à época era a difusão da cultura e dos valores tradicionais do povo basco. Em 1966, perseguido pela ditadura de Francisco Franco, o grupo entra para a clandestinidade e adere ao terrorismo. Seu objetivo passa a ser a luta pela autonomia do País Basco em relação à Espanha. O atentado mais ousado do ETA foi a explosão do carro em que viajava o primeiro-ministro franquista Luís Carrero Blanco, em 1973.

Também no Oriente Médio acontece o surgimento e proliferação de organizações terroristas. O quadro político conturbado em decorrência da criação do Estado de Israel em 1948 e sua posterior expansão sobre os vizinhos árabes fizeram surgir a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) em 1964. O isolamento dos palestinos no ocidente e a hostilidade dos países árabes acabaram fortalecendo a OLP e a opção pelo terrorismo. A questão palestina continua sem solução e a violência entre judeus e os palestinos é cada vez maior.

Embora a história esteja repleta de episódios marcantes de terrorismo, é muito provável que o terrorismo tenha entrado definitivamente na agenda dos principais países do ocidente a partir dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. A morte aproximada de três mil pessoas em Nova Iorque e Washington mostrou a dimensão que o problema havia atingido e colocou autoridades do mundo todo em alerta.<sup>2</sup>

Diferentemente das organizações criminosas tradicionais, as organizações terroristas não têm como meta principal obter lucro, mas dele dependem para alcançar seus objetivos. No caso do episódio de 11 de setembro de 2001, as investigações conduzidas pelas autoridades norte-americanas indicaram que foi necessário aproximadamente meio milhão de dólares para realizar os ataques terroristas. Sem disponibilidade financeira não seria possível à Al-Qaeda planejar e pôr em prática os ataques terroristas realizados simultaneamente em Nova Iorque e Washington (NAÍM, 2006).

Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, as autoridades norte-americanas rastrearam a origem desses recursos utilizados pelos terroristas da Al-Qaeda.

---

<sup>2</sup> Dal Ri Júnior (2006:296) considera o terrorismo um novo inimigo do Estado: “O início deste século XXI ficou marcado pela consolidação de um novo e imponente inimigo da segurança do Estado no imaginário da sociedade globalizada. A figura do ‘terrorista internacional’, delineada sobretudo pelo governo norte-americano na última década, assumiu tal papel, obtendo a sua consolidação após o atentado de 11 de setembro de 2001.”

Assim, descobriu-se com certa facilidade que diversas despesas como compras, refeições, aluguel de veículos, entre outras, foram pagas mediante a utilização de cartões de crédito emitidos em nome do líder do grupo pelo Bank of South Florida. Não foi exatamente uma surpresa para as autoridades norte-americanas descobrir que os recursos depositados na conta corrente do Bank of South Florida eram provenientes de um emirado do Golfo.

Esses e outros fatos atualmente conhecidos sobre os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 despertaram a atenção para o papel que o apoio logístico e financeiro desempenha nas atividades das organizações terroristas internacionais. No caso específico de 11 de setembro de 2001, os seqüestradores dos aviões não tinham a menor intenção de sobreviver à operação. Logo, também não tinham interesse em ocultar suas finanças, o que facilitou o rastreamento dos recursos utilizados nos ataques terroristas.

Porém, as finanças terroristas são em geral complexas e diversificadas, envolvendo diversos indivíduos, empresas, lugares obscuros ou corruptos e inúmeras práticas criminosas. Os recursos podem provir de fontes legítimas como doações de indivíduos ou lucros de empresas e instituições beneficentes, bem como de fontes ilícitas, como o comércio ilícito, fraudes, seqüestro e extorsão.

Além disso, os terroristas estão cientes das vantagens e limitações dos sistemas jurídicos nacionais, explorando-as em seu favor. Ao mesmo tempo em que arrecadam enormes quantias nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, abusam das leis de privacidade da Alemanha e manipulam os regulamentos bancários nos centros financeiros *offshore*.

No Líbano, por exemplo, organizações terroristas como o Hezbollah atuam abertamente e mantêm contas bancárias em nome próprio. Alguns grupos manifestam abertamente seu apoio às organizações terroristas, como a *Islamic Action Front* e a Irmandade Muçulmana. Essas entidades solicitam doações a árabes e muçulmanos para o financiamento das atividades terroristas do Hamas.

A dependência das organizações terroristas por recursos ficou clara em 1993 por conta do primeiro ataque terrorista ao World Trade Center. As conseqüências desse episódio só não foram piores porque os terroristas não dispunham dos recursos necessários. Um dos terroristas que participou do ataque reconheceu que o grupo não tinha condições financeiras de adquirir material suficiente para construir a bomba do tamanho inicialmente projetado (LEVITT, 2003).

Conforme mencionado anteriormente, entre as diversas maneiras utilizadas pelas organizações terroristas para arrecadar recursos estão as doações realizadas por pessoas

físicas. Dessa forma, existem poucas pessoas no mundo que têm capacidade financeira e interesse em apoiar o terrorismo. Todavia, esse número de pessoas é suficiente para disponibilizar um significativo valor às organizações terroristas.

É o caso, por exemplo, do próprio Osama bin Laden, que durante muito tempo financiou o terrorismo com a fortuna que a família dele arrecadou com a construção civil no Oriente Médio. O saudita Mustafa Ahmad al-Hasnawi é acusado de enviar recursos aos seqüestradores do ataque terrorista de 11 de setembro de 2001. Mais tarde seria descoberto que al-Hasnawi era o homem das finanças de Osama bin Laden.

Outro saudita com estreitas relações com o terrorismo é Yasin al-Qadi. Proeminente empresário na Arábia Saudita e chefe da Fundação Muwafaq, al-Qadi é acusado de apoiar diversas organizações terroristas, entre elas a Al-Qaeda e Hamas. Documentos do poder judiciário norte-americano apontam que em 1992 al-Qadi teria emprestado 820 mil dólares a uma entidade de Chicago ligada ao Hamas. Acredita-se que a Fundação Muwafaq seja uma conexão utilizada por sauditas ricos para o envio de recursos para organizações terroristas (LEVITT, 2002).

Além das doações de ricos entusiastas do terrorismo, as atividades terroristas são financiadas por negócios legítimos. Na maioria das vezes os terroristas se estabelecem como respeitáveis comerciantes ou prestadores de serviços. Existem ainda aqueles que são contratados como empregados. Nestes casos, os salários e rendimentos obtidos legalmente são revertidos para o financiamento do terrorismo.

Investigações conduzidas na Europa logo após 11 de setembro de 2001 demonstraram que integrantes da Al-Qaeda utilizavam negócios legítimos para obter recursos tanto para sustento próprio quanto para o patrocínio de ações terroristas. Na Alemanha, alguns terroristas da organização mantinham um negócio de compra e venda de carros usados. Em outro caso, uma empresa de reformas e manutenção de encanamentos era utilizada para dar emprego a integrantes da Al-Qaeda vindos da Bósnia (LEVITT, *op. cit.*).

Ainda como fonte de recursos, os terroristas utilizam com grande freqüência organizações humanitárias e instituições beneficentes. Estas entidades desempenham um importante papel, fazendo a diferença para milhões de pessoas ao redor do mundo. Contudo, os terroristas acabam encontrando maneiras de desviar as contribuições destinadas a fins humanitários, canalizando esses recursos para o patrocínio do terror.

Diversos casos de apropriação de recursos destinados à filantropia por organizações terroristas foram descobertos pelo governo norte-americano após 11 de setembro de 2001.

Em dezembro de 2001, o governo norte-americano bloqueou os bens da *Holy Land Foundation for Relief and Development*, considerada a maior instituição beneficente islâmica nos Estados Unidos. A *Holy Land Foundation* tinha sede no estado do Texas e arrecadava anualmente milhões de dólares supostamente destinados para fins beneficentes e humanitários. Entretanto, as autoridades norte-americanas descobriram que, na realidade, a entidade arrecadava recursos para a organização palestina Hamas. Suspeita-se que apenas no ano de 2000 mais de US\$ 13 milhões foram arrecadados nos Estados Unidos pela *Holy Land Foundation* e posteriormente transferidos para Gaza. Assim, os recursos arrecadados pela *Holy Land Foundation* eram utilizados pelo Hamas no suporte e treinamento de terroristas.

Aproximadamente um mês depois, as suspeitas recaíam sobre o Comitê Afegão de Assistência. Supostamente uma instituição beneficente, o Comitê Afegão de Assistência arrecadava recursos no Afeganistão e Paquistão, bem como através de outras instituições estabelecidas em países árabes. A entidade afirmava que os recursos seriam destinados a viúvas e órfãos.

Na realidade descobriu-se que os fundos arrecadados eram desviados para membros da organização terrorista de Osama bin Laden. Dessa maneira, em janeiro de 2002, o governo norte-americano passou a classificar o Comitê Afegão de Assistência como entidade financiadora do terrorismo.

A organização terrorista Al-Qaeda ainda é acusada de subverter a finalidade de outras instituições beneficentes. É o caso da Sociedade de Renovação da Herança Islâmica, uma instituição de caridade baseada no Kuwait e com escritórios no Afeganistão e Paquistão.

No intuito de obter mais recursos da sede no Kuwait, o escritório do Paquistão superestimava o número de órfãos sob seus cuidados, fornecendo o nome de pessoas inexistentes ou mortas. Os recursos enviados ao escritório do Paquistão para este propósito eram então desviados para os terroristas da Al-Qaeda (UNITED STATES TREASURY DEPARTMENT, 2006).

A utilização de instituições beneficentes para arrecadar recursos demonstra o grau de envolvimento e cooperação entre diferentes organizações terroristas. É o caso da Organização Internacional de Assistência Islâmica, que financia diversas organizações

terroristas internacionais. Entre os anos de 1986 e 1994, o escritório filipino da instituição era chefiado por Muhammad Jamal Khalifa, cunhado de Osama bin Laden. Durante esse período, um grande volume de recursos foi desviado para a Al-Qaeda e para a organização terrorista *Moro Islamic Liberation Front*.

Em outras duas oportunidades também seria constatado o envolvimento da Organização Internacional de Assistência Islâmica com o terrorismo. A primeira delas, em 1999, foi descoberta a conexão entre um empregado do escritório da instituição no Canadá e a Jihad Islâmica do Egito. Posteriormente, em 2002, foram realizadas doações no valor de 280 mil dólares a instituições beneficentes palestinas acusadas de terem relações com o Hamas.

As atividades criminosas representam ainda uma importante fonte de financiamento do terrorismo. Entre essas atividades encontram-se o tráfico ilícito de drogas, tráfico ilícito de armas, contrabando, seqüestro e extorsão. Atualmente resta comprovada a ligação entre organizações terroristas e as organizações criminosas tradicionais.

Algumas organizações terroristas como a Al-Qaeda e o Hezbollah obtêm milhões de dólares por ano com o tráfico de drogas. O Hezbollah beneficia-se do negócio das drogas no Líbano da mesma forma que a Al-Qaeda fazia no Afeganistão. Além disso, o Hezbollah e outras organizações terroristas também exploram o comércio de drogas na América do Norte.

O contrabando de mercadorias como cigarros, bebidas alcoólicas e gasolina também é amplamente utilizado pelas organizações terroristas para arrecadar fundos. Essas mercadorias são adquiridas legalmente em determinados países e contrabandeados para outros. A margem de lucro é proporcionada pela diferença entre a carga tributária do país de origem e de destino. A distribuição dos produtos contrabandeados é realizada na maioria das vezes por organizações criminosas tradicionais.

Foi assim que o Hezbollah conseguiu arrecadar aproximadamente 1,5 milhões de dólares entre os anos de 1996 e 2000 nos Estados Unidos. Os terroristas adquiriram cerca de oito milhões de dólares em cigarros no estado da Carolina do Norte, onde o imposto era de cinco centavos de dólar por maço. Posteriormente, os cigarros foram vendidos no estado do Michigan, onde o imposto era de 75 centavos de dólar por maço. O grupo sonegava o imposto do estado do Michigan, embolsando a diferença entre o preço dos dois estados. O lucro obtido com o contrabando de cigarros era remetido em seguida para o Líbano sob a

forma de produtos e também em espécie (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, 2006).

A falsificação de produtos também é utilizada pelas organizações terroristas como fonte de financiamento ao terrorismo. É o que acontece, por exemplo, na tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai. Organizações como o Hezbollah e o Hamas obtêm recursos através da contrafação de discos de áudio, vídeo e *softwares*. A cópia ilegal desses produtos gera anualmente milhões de dólares que são empregados em atividades terroristas.

Em conjunto, as atividades ilícitas abordadas demonstram apenas uma porção da influência das organizações criminosas no contexto internacional. É possível observar que atualmente os negócios ilícitos estão tão presentes quanto os negócios lícitos. Por esse motivo, a quantidade de recursos ilícitos presentes no sistema financeiro internacional é significativa. Contudo, as organizações criminosas estão sujeitas a limitações de uso e circulação do lucro proveniente das atividades ilícitas. Como será abordado na próxima seção, esses fatos são pressupostos da lavagem de dinheiro.

## **2.2 O fenômeno da lavagem de dinheiro e seus efeitos**

As organizações criminosas arrecadam e movimentam grandes quantidades de recursos financeiros. Esses recursos são oriundos de atividades ilícitas. Como visto anteriormente, a maioria das organizações criminosas tem por objetivo final a obtenção de lucro, enquanto algumas se utilizam do lucro para consecução de outros fins.<sup>3</sup>

O ponto em comum é que todas as organizações criminosas sofrem restrições no momento de utilizar e movimentar proveitos ilícitos. A circulação descuidada desses recursos pode comprometer as organizações criminosas e expor a fonte ilícita das riquezas. Portanto, a lavagem de dinheiro surge em decorrência desses potenciais problemas enfrentados pelas organizações criminosas.<sup>4</sup>

A seguir serão abordados os fundamentos da lavagem de dinheiro e seus efeitos. Primeiramente será analisado o conceito da lavagem de dinheiro, sua origem e funcionamento. Em seguida serão vistos os efeitos que a lavagem de dinheiro acarreta à

---

<sup>3</sup> Sobre os objetivos das organizações criminosas ligadas ao terrorismo, veja-se a seção 2.1.3 deste trabalho.

<sup>4</sup> Harvey (2004:335) comenta sobre a dificuldade de quantificar o fenômeno da lavagem de dinheiro: “It would be reasonable to conclude that the empirical evidence on money laundering is limited and for the time being an adequate measure of the extent of money laundering remains elusive. Measurements based on reported crimes underestimate the actual magnitude of money laundering, while estimates based on the size of the underground economy exaggerate it to an extent that is difficult to determine”.

economia e à sociedade. O objetivo é estudar mais a fundo a lavagem de dinheiro de forma a fundamentar o desenvolvimento do problema da presente pesquisa científica.

### 2.2.1 Os fundamentos da lavagem de dinheiro

A finalidade de um grande número de atividades criminosas é gerar lucro. Porém, a utilização desse lucro pelos criminosos é restrita em função de sua origem. Isso ocorre porque os criminosos não têm como justificar a procedência do dinheiro às autoridades.

Em adição, o uso dos proveitos ilícitos pode expor a atividade criminosa praticada e, conseqüentemente, sujeitar os criminosos à sanção penal. Em razão disto, a única possibilidade que traz razoável segurança aos criminosos é o reinvestimento dos proveitos ilícitos na própria atividade criminosa.

A lavagem de dinheiro surge como alternativa a essa limitação enfrentada pelos criminosos. Trata-se de um processo que permite dissimular a origem dos proveitos, omitindo assim o crime praticado. Funciona como uma espécie de filtro que impede que terceiros tomem conhecimento da origem ilícita dos proveitos. Aliás, não existe grande divergência acerca da conceituação da lavagem de dinheiro.

No Brasil, a tipificação do crime de lavagem de dinheiro encontra-se na Lei nº 9.613/1998. Seu artigo 1º define o crime de lavagem de dinheiro como o ato de “ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime” (BRASIL, 2006).

No preâmbulo da Declaração de Princípios do Comitê da Basileia (2006) encontra-se a seguinte definição: “Criminals and their associates use the financial system to make payments and transfers of funds from one account to another; to hide the source and beneficial ownership of money; and to provide storage for bank-notes through a safe deposit facility. These activities are commonly referred to as money-laundering”.

O Grupo de Ação Financeira sobre a Lavagem de Dinheiro (GAFI) traz uma definição simples e objetiva: “the processing of these criminal proceeds to disguise their illegal origin” (GAFI, 2006).

Schott (2006:I-1) acompanha o entendimento expresso nestes documentos: “Money laundering is, however, a fundamentally simple concept. It is the process by which *proceeds* from a criminal activity are disguised to conceal their illicit origins”.

Por conseguinte, é a lavagem de dinheiro que possibilita aos criminosos usufruir dos proveitos ilícitos sem comprometer a origem. A lavagem de dinheiro passou a ser um instrumento do crime organizado como explica Callegari (2003:38):

Em conclusão, os benefícios obtidos com as atividades delitivas têm que ser reciclados, é dizer, despojados de sua origem criminosa mediante sua introdução nos circuitos financeiros lícitos até conseguir uma aparência de legalidade. Isso faz com que as organizações criminosas legalizem suas ingentes ganâncias e, para tanto, recorram à lavagem de dinheiro.

Broome (2005) menciona que a lavagem de dinheiro seria tão antiga quanto à existência da própria criminalidade. Afinal, acredita-se que sempre existiu a necessidade de esconder a relação entre o crime e seus proveitos ilícitos. Mendroni (2006) menciona que as primeiras operações de lavagem de dinheiro teriam sido conduzidas por piratas do século XVII. Embora não seja possível precisar o surgimento do fenômeno, é possível afirmar que a expressão “lavagem de dinheiro” surgiu nos Estados Unidos durante a década de 1930.

Naquela época poucas residências possuíam água encanada e quase nenhuma possuía máquina de lavar roupas. Por esse motivo, existiam muitas lavanderias comerciais naquele tempo. Neste contexto, a organização criminosa comandada por Al Capone administrava diversas dessas lavanderias comerciais, que serviam na realidade para dissimular os proveitos obtidos do comércio ilícito de bebidas em meio ao lucro proveniente das lavanderias. Dessa relação surgiu a expressão “lavagem de dinheiro” (MATHERS, 2004).

Todavia, a lavagem de dinheiro como é conhecida contemporaneamente foi difundida pelo mafioso de Nova Iorque Meyer Lansky. A operação de lavagem de dinheiro montada pelo mafioso estava centralizada em Cuba e fazia uso de contas em bancos localizados nas Bahamas e na Suíça para legitimar proveitos ilícitos. Com a expulsão da máfia do país por Fidel Castro em 1959, Meyer Lansky teve que transferir a central de sua operação de lavagem de dinheiro também para as Bahamas (KENNEDY, 2003).

Meyer Lansky legitimava recursos não só provenientes de sua própria organização criminosa, mas também recursos ilícitos provenientes de terceiros. Esses recursos ilícitos legitimados através da operação montada por Meyer Lansky eram certamente derivados de atividades criminosas. Logo, a necessidade da lavagem de dinheiro decorre da prática de um crime precedente.

O crime precedente da lavagem de dinheiro é aquela atividade subjacente que gera os proveitos que serão objetos do processo de lavagem de dinheiro (SCHOTT, 2006). Entre os crimes precedentes podem ser incluídos todos aqueles crimes que geram lucro, como o tráfico ilícito de drogas, contrabando, fraudes, roubo etc. Como será visto mais adiante, a delimitação dos crimes precedentes é um ponto sensível no combate à lavagem de dinheiro.<sup>5</sup>

O tráfico ilícito de drogas foi o primeiro crime precedente a trazer preocupação quanto à lavagem de dinheiro.<sup>6</sup> Os traficantes de drogas montavam operações de lavagem de dinheiro para possibilitar a conversão dos proveitos ilícitos em outros bens aparentemente legítimos. No entanto, ao longo do tempo, a preocupação com a lavagem de dinheiro aumentou a ponto de se estender o rol de crimes precedentes a um número grande de condutas quando não a todas as condutas tipificadas pelo direito penal.<sup>7</sup>

Stessens (2002) comenta que a expansão do campo de aplicação da lavagem de dinheiro para outros crimes além do tráfico ilícito de drogas inaugurou uma nova política criminal, orientada pelo lucro financeiro das atividades criminosas. Essa nova política criminal objetiva acabar com o crime através da supressão do lucro ilícito ao invés da punição do agente da conduta.<sup>8</sup>

Efetivamente não se encontra justificativa plausível para a restrição da lavagem de dinheiro aos crimes precedentes relacionados ao tráfico ilícito de drogas. O combate à lavagem de dinheiro teve início com o tráfico de drogas, mas a realidade demonstra que existem diversos outros crimes que geram lucros ilícitos e por conta disso também dependem da lavagem de dinheiro. A expansão do rol de crimes precedentes é, sem dúvida, uma decisão acertada das autoridades públicas.

De qualquer forma, os criminosos necessitam de meios para controlar os proveitos ilícitos sem levantar suspeita quanto ao crime precedente. Para tal, disfarçam a fonte dos recursos, transformando-os em outras formas de ativos ou até mesmo transferindo-os para locais que atraiam menos atenção. Todas essas providências fazem parte da lavagem de dinheiro.

---

<sup>5</sup> Sobre a delimitação dos crimes precedentes, veja-se a seção 3.1.2 deste trabalho.

<sup>6</sup> Sobre a relação entre a lavagem de dinheiro e o tráfico ilícito de drogas, veja-se a seção 3.1.2 deste trabalho.

<sup>7</sup> Sobre as atividades criminais e seus proveitos ilícitos, veja-se a seção 2.1 deste trabalho.

<sup>8</sup> Millard (2001:56) comenta a respeito da supressão do lucro ilícito: “Money laundering has been imperative in view of measures taken by society in order to make this illicit procedure more difficult. The concept of any legislation that tries to be an obstacle to the use of funds illicitly obtained is to take away the profits from the crime. This is how we have to see the application of this law. It combats money laundering by trying to identify these monies and impede their availability. This way is the most powerful and perhaps it is the only weapon against organized crime without a frontier and its corollary corruption”.

Não obstante o grau de complexidade envolvido, é possível identificar algumas etapas nas operações da lavagem de dinheiro. Cada uma dessas etapas tem uma finalidade própria e ocorre em um momento específico. Como será abordada a seguir, a lavagem de dinheiro pode ser dividida em três etapas: fase de colocação, fase de ocultação e fase de integração.

Na fase inicial da lavagem de dinheiro, o criminoso introduz os proveitos ilícitos no sistema financeiro. Essa primeira etapa do processo é denominada pela doutrina de fase de colocação (BROOME, 2005). Os criminosos buscam acesso ao sistema financeiro por conta das possibilidades que este facilita à lavagem de dinheiro. Através do sistema financeiro é possível movimentar recursos facilmente para qualquer lugar do mundo, seja através de transferências bancárias, cheques, cartões de crédito ou ordens de pagamento.

Após o ingresso dos proveitos ilícitos no sistema financeiro a lavagem de dinheiro passa para sua segunda fase, denominada ocultação (BROOME, *op. cit.*). Nessa etapa o criminoso realiza uma série de conversões e transferências dos recursos com o objetivo de afastá-los de sua origem. Quanto mais dessas transações forem realizadas, menores serão as chances de alguém tomar conhecimento de que se trata de recursos provenientes de atividade criminosa.

Na fase de ocultação quase sempre haverá transações internacionais. O motivo principal é que as autoridades estão restritas aos limites territoriais do país em que atuam. Quando os recursos são transferidos de um país para o outro, o sucesso da investigação passa a depender da cooperação entre as autoridades dos países envolvidos. Assim, a operação de lavagem de dinheiro confere substanciais benefícios aos criminosos se os recursos são transferidos com facilidade para o exterior. Sem dúvidas, a fase de ocultação é a etapa mais complexa da lavagem de dinheiro.

A terceira e última fase da lavagem de dinheiro é denominada de integração (BROOME, *op. cit.*). Após a realização bem sucedida das duas primeiras etapas, o criminoso insere os recursos novamente na economia lícita. Como consequência, o criminoso passa a usufruir dos recursos como se legítimos fossem. A partir desse momento, os recursos poderão ser utilizados para a aquisição de propriedades imóveis ou bens de luxo, realização de aplicações financeiras ou investimentos e até mesmo para dar início a atividades lícitas.

Portanto, a lavagem de dinheiro é um processo complexo e estruturado. Esse processo é fruto da engenhosidade dos criminosos e da necessidade de legitimar os

recursos de origem ilícita. A impressão que se tem é que os criminosos estão sempre à frente da repressão penal.<sup>9</sup>

Ademais, a lavagem de dinheiro não se encontra restrita a qualquer região geográfica. Por decorrer de crimes que geram lucro, a lavagem de dinheiro pode acontecer em praticamente qualquer lugar do planeta. Em geral, os criminosos escolhem países e setores em que existe menor risco de detecção da lavagem de dinheiro. Além disso, como o objetivo é possibilitar a utilização dos recursos pelos criminosos, a opção é quase sempre por mercados financeiros estáveis (FATF, 2007).

É possível constatar algumas características interessantes sobre o local em que ocorre cada uma das fases da lavagem de dinheiro. Por exemplo, como a maioria dos proveitos ilícitos é obtida em notas e moedas (dinheiro em espécie) nada mais natural que a fase de colocação seja realizada próxima ao local onde o crime precedente é cometido.

Já na fase de ocultação, a escolha dos criminosos é pelos centros financeiros *off-shore*, centros regionais de negócios ou centros financeiros mundiais. Nesta etapa é fundamental um lugar que possua uma infra-estrutura financeira e comercial adequada aos propósitos da lavagem de dinheiro. Países com tradição no sigilo bancário e com controles ineficientes da lavagem de dinheiro também disputam a preferência dos criminosos.

A localização da fase de integração depende do destino conferido aos recursos legitimados pelos criminosos. Se os recursos forem empregados na aquisição de bens para consumo dos próprios criminosos, há grande chance que ocorra próxima ao local onde estes residam. Contrariamente, se a intenção dos criminosos for aplicar ou investir os recursos legitimados, a escolha será por regiões de economia estável e com boas opções de investimento.

Mas os criminosos estão sempre procurando novos métodos de legitimar o dinheiro proveniente de atividades criminosas. Da mesma forma, o local das operações de lavagem de dinheiro é constantemente alterado pelos criminosos na tentativa de não levantar suspeitas.

Neste contexto, é possível imaginar as vantagens que a desregulamentação dos mercados proporciona à lavagem de dinheiro. Em primeiro lugar, as organizações criminosas conseguem evitar países que mantêm políticas severas de controle da lavagem

---

<sup>9</sup> Segundo Santini (2002:318) inúmeros fatores facilitam o trabalho dos criminosos: “Finally, it must not be forgotten that the removal of barriers to the free movement of capital, the greater speed and lower costs of electronic financial transactions, and the rise of alternative technologies for payments can open breaches that can easily be exploited for camouflaging profits from criminal activities and for their re-surfacing with a veneer of cleanliness”.

de dinheiro. Em segundo lugar, obtêm uma série de benefícios através dos problemas de cooperação internacional e de intercâmbio de informação entre países que têm leis e sistemas penais diferentes. E por último, aproveitam ainda das deficiências da regulação internacional e sua aplicação, desviando o lucro ilícito para os sistemas mais brandos de controle e persecução da lavagem de dinheiro.

Por conseguinte, essas vantagens correspondem a obstáculos para o combate internacional da lavagem de dinheiro. Por esse motivo, é necessário analisar alternativas diante de um Estado nacional enfraquecido pela ideologia da desregulamentação dos mercados.<sup>10</sup> Neste caso, o importante é assegurar a efetividade da cooperação internacional para o combate da lavagem de dinheiro.

Importante ressaltar que a lavagem de dinheiro nem sempre é realizada pelos mesmos agentes dos crimes precedentes. Com frequência, as operações são planejadas e colocadas em prática por profissionais especializados em tirar vantagem das deficiências do sistema financeiro internacional e das diferenças de regulação entre os países. Esse auxílio às organizações criminosas é disponibilizado por advogados, contadores, notários, consultores financeiros e outros assessores especializados.

Esses profissionais prestam uma série de serviços voltados ao planejamento e administração dos negócios financeiros de seus clientes. Eles oferecem consultoria em investimentos, constituição de sociedades, planejamento tributário e outros arranjos legais. Ao lado disso, alguns desses profissionais executam transações financeiras em nome de seus clientes, como transferências bancárias, aquisições de bens imóveis, investimentos etc (FATF, 2004).

As atividades exercidas por esses profissionais podem ser requisitadas pelos criminosos com o objetivo de dissimular proveitos ilícitos. Com a ajuda dessas pessoas, as operações de lavagem de dinheiro podem se tornar mais econômicas e eficientes. Outro fator importante é que esses profissionais nem sempre estão sujeitos às normas de controle

---

<sup>10</sup> Dal Ri Júnior (2004) comenta sobre a relação entre a liberalização do comércio internacional e o enfraquecimento do poder soberano: “Os fundamentos políticos do liberalismo e a influência destes sobre o direito internacional econômico moderno passam obrigatoriamente pelo tema da renovação da teoria da instituição social através do mercado. Tendo sido analisada por alguns dos primeiros filósofos iluministas, tal teoria foi implementada e arduamente defendida pelos membros das diversas escolas da matriz liberal que surgiram durante a Idade Moderna. Nesta perspectiva as obras do filósofo John Locke e do economista James Steuart, assim como de diversos expoentes da escola escocesa a qual pertencia Adam Smith – como Adam Ferguson, Willian Robertson e John Millar – desenvolveram a temática demonstrando uma grande preocupação em construir uma base teórica consistente com a liberalização do comércio internacional, e, através deste, o enfraquecimento do poder soberano”. Habermas (2001:87) aponta a intensa presença do crime organizado no cenário internacional da atualidade: “Também em outro sentido as fronteiras dos Estados tornam-se porosas. Isso vale para a criminalidade organizada, sobretudo para o tráfico de drogas e de armas”.

aplicáveis às instituições financeiras. A intermediação de transações financeiras por esses profissionais pode conferir aparência de legitimidade às operações realizadas com proveitos ilícitos.

Desta forma, a lógica capitalista tem novamente influência sobre o problema da presente pesquisa. A busca desenfreada pelo lucro leva profissionais capacitados a prestarem serviços aos criminosos. A ética profissional acaba cedendo diante da perspectiva de boa remuneração.

Em suma, são as limitações impostas ao uso e circulação do lucro ilícito que criam a demanda pela lavagem de dinheiro. O grande volume de recursos ilícitos movimentados pelas organizações criminosas também contribui com o fomento da lavagem de dinheiro. Assim, são colocadas em prática complexas operações de lavagem de dinheiro mediante o auxílio de profissionais especializados. Por sua vez, a utilização de diversos países na operação impõe obstáculos ao combate à lavagem de dinheiro.

### 2.2.2 Os efeitos da lavagem de dinheiro

Os efeitos negativos da lavagem de dinheiro são perceptíveis em todas as esferas da sociedade e em todas as regiões do mundo. Não obstante a natureza desses efeitos – econômicos ou sociais – são os países em desenvolvimento que mais sofrem em decorrência da lavagem de dinheiro.

Nesta seção serão abordados alguns desses efeitos da lavagem de dinheiro, principalmente em relação aos países em desenvolvimento. Esse estudo é importante para justificar tamanha preocupação com o combate da lavagem de dinheiro.

Os efeitos econômicos da lavagem de dinheiro são mais intensos sobre o sistema financeiro dos países em desenvolvimento. O motivo disso é que esses países são mais dependentes do capital externo. Quando o envolvimento do sistema financeiro de um país com a lavagem de dinheiro é significativo, os investidores optam por outros mercados.

Logo, o interesse dos investidores em investir seus recursos em países em desenvolvimento é diretamente proporcional à confiança no sistema financeiro desses países. Por sua vez, a confiança no sistema financeiro de um país é inversamente proporcional à influência de seu sistema financeiro ao crime organizado.

A imagem das instituições financeiras dos países em desenvolvimento é decisiva para a atração de novos investimentos estrangeiros. A reputação é um dos ativos mais valiosos das instituições financeiras. Essa reputação depende da percepção de que as

instituições financeiras operam de acordo com os mais rígidos padrões legais, profissionais e éticos.

A explicação para isso é que as instituições financeiras têm por objetivo guardar e gerir o recursos de terceiros. Sem a obediência a esses padrões de funcionamento, as instituições não transmitem confiança ao mercado. A repercussão pública do possível envolvimento de determinada instituição com recursos ilícitos pode abalar sua credibilidade pondo em risco a continuidade do negócio.

Nesta hipótese, o receio dos investidores é que as instituições financeiras envolvidas na lavagem de dinheiro possam ser facilmente fraudadas pelos criminosos. Ainda mais importante é o temor de que essas instituições acabem sob controle do crime organizado. Tudo isto mantém capital estrangeiro distante em mercados mais confiáveis.

Os recursos ilícitos que alimentam a lavagem de dinheiro estão sujeitos à constante movimentação. O maior número de transações realizadas com esse recurso garante o sucesso da fase de ocultação. Além disso, a localização dos recursos ilícitos tende a mudar quando as autoridades adotam alguma medida concreta de combate à lavagem de dinheiro.

Desta maneira, a instituição financeira que abriga uma quantidade relevante de recursos ilícitos fica sujeita à perda repentina de liquidez, sobretudo em decorrência das constantes movimentações financeiras realizadas pelos criminosos. Falta de liquidez significa impossibilidade de honrar com os compromissos assumidos perante os clientes da instituição financeira em questão (KENNEDY, 2003).

Essas peculiaridades da relação entre o sistema financeiro e a lavagem de dinheiro afastam o investimento dos países em desenvolvimento. A falta de investimentos eleva a taxa de juros e, conseqüentemente, diminui o financiamento de atividades comerciais legítimas. Com falta de recursos, as atividades comerciais legítimas reduzem sua capacidade produtiva, aumentando assim o desemprego.

Da mesma forma, a carência de capitais dos países em desenvolvimento não permite a seletividade com mais rigor quanto à origem dos recursos provenientes do exterior. Quanto mais o país tolerar o ingresso de recursos de origem ilícita, mais suscetível ficará ao crime organizado. Verifica-se então a existência de um ciclo que prejudica o crescimento e desenvolvimento desses países.

A própria movimentação de consideráveis quantidades de recursos ilícitos pode trazer instabilidade à economia mundial. Como é grande a quantidade total de recursos nas mãos dos criminosos, a transferência entre países de pequenas porções desse todo pode

gerar conseqüências econômicas negativas. Esses fluxos de ingresso e saída de recursos podem influenciar a taxa de câmbio, as taxas de juros e até mesmo o preço dos bens no mercado interno (TANZI, 1996). Como argumenta Quirk (1996:34), as transferências de recursos ilícitos podem afetar sobretudo as pequenas economias:

[...] accumulated balances of laundered assets are likely to be larger than annual flows, increasing the potential for destabilising, economically inefficient movements, either across borders or domestically. These balances could be used to corner markets – or even small economies.

Os criminosos não estão interessados nas melhores taxas de retorno de investimento, mas sim nos lugares e opções que permitem mais facilmente a dissimulação dos proveitos ilícitos, mesmo que isso importe em uma taxa inferior de remuneração pelo investimento realizado. A esse respeito acrescenta Broome (2005:§4.024):

Indeed there appears to be a belief that laundering activity seeks out high return investments. This is wrong. Such investments usually have high risk, unless they are the result of corrupt practices where a lucrative contract may be arranged or some other way is found to guarantee high return with no attendant risk. Such investments may also attract scrutiny, the last thing a money launderer wants. Indeed, launderers may be quite content to make small returns or small losses if this enables them to successfully launder funds.

Por esta razão, os movimentos dos recursos podem ocorrer em direção oposta à esperada de acordo com os princípios da economia. Os recursos podem partir de países com economias sólidas e boas taxas de retorno em direção a países com economias fracas e taxas de retorno mais baixas. O capital mundial acaba sendo alocado de forma menos otimizada e as autoridades ficam confusas em relação à política econômica aplicável (TANZI, 1996). Quirk (1996:34) complementa a esse respeito:

[...] the ability to identify statically the country and currency of issuance and the residency of deposit holders is key in understanding monetary behaviour. To the extent that demand appears to shift from one country to another because of money laundering – resulting in misleading monetary data – it will have adverse consequences for interest and exchange rate volatility, particularly in dollarised economies, as the tracking of monetary aggregates becomes more uncertain.

Nota-se que a lavagem de dinheiro pode trazer conseqüências negativas à economia dos países em desenvolvimento envolvidos. Por esta razão, é de se estranhar que esses países não realizem um controle mais efetivo dos recursos que ingressam em seus sistemas financeiros, mesmo considerando sua condição de dependência do capital externo.

No entanto, os efeitos negativos da lavagem de dinheiro vão além de prejudicar o desenvolvimento da economia do país afetado pelo problema. Essa conduta traz um elevado custo social e político. Através da lavagem de dinheiro o crime organizado se infiltra em instituições financeiras, adquire o controle de setores importantes da economia e corrompe governantes, autoridades e funcionários públicos.

A corrupção nos setores público e privado encontra-se intrinsecamente ligada à lavagem de dinheiro. Ocorre que os recursos envolvidos na corrupção precisam ser legitimados antes de serem utilizados na economia lícita. Sem a repressão efetiva da lavagem de dinheiro sempre haverá espaço para a corrupção.

O resultado de tudo isso é o enfraquecimento do tecido social, dos padrões morais da sociedade e das instituições democráticas de direito. Nos países em transição para o regime democrático, o crime organizado pode arruinar esse processo. Esses efeitos decorrem da ligação intrínseca da lavagem de dinheiro com o crime precedente. A lavagem de dinheiro não só possibilita como estimula o crescimento da criminalidade (FATF, 2007).

Segundo Kennedy (2003), a lavagem do dinheiro do tráfico ilícito de drogas trouxe conseqüências macroeconômicas desastrosas para a Colômbia. Os recursos ilícitos financiaram a construção de residências, edifícios comerciais e *shopping centres*. O resultado foi o acréscimo do valor dos aluguéis e o empobrecimento da classe média colombiana.

No interior do país, a aquisição massiva de propriedades rurais pelos criminosos aumentou o preço das terras, impossibilitando o exercício da atividade rural pelos membros da classe trabalhadora. Ainda no campo, os recursos ilícitos favoreceram a expansão do cultivo do ópio e como conseqüência, os colombianos ficaram ainda mais dependentes de fontes externas de fornecimento de alimentos.

Em síntese, a lavagem de dinheiro é um processo complexo que tem por finalidade auxiliar na ocultação e movimentação dos proveitos ilícitos. Esse processo envolve a colocação desses recursos no sistema financeiro, a posterior ocultação da origem desses recursos através de sucessivas transações financeiras e, por último, a integração dos valores na economia lícita. Essas etapas envolvem quase sempre diversos países e profissionais no intuito de conferir maior eficiência e economia na legitimação dos proveitos ilícitos.

Como abordado anteriormente, as organizações criminosas são movidas pelo lucro. A desregulamentação dos mercados trouxe uma infinidade de novas oportunidades

para aumentar esses lucros. Com isso, a quantidade de recursos ilícitos em circulação no mercado financeiro tomou proporções nunca imaginadas. Por esta razão, as organizações criminosas dependem da lavagem de dinheiro para resguardar os proveitos ilícitos do confisco e manter a fonte desses recursos em sigilo.

No entanto, os efeitos da lavagem de dinheiro vão muito além de fomentar a atividade criminosa. Esse efeito por si só já traz consideráveis prejuízos a todos. A movimentação financeira dos recursos ilícitos ainda pode acarretar em distorções econômicas, especialmente nos países em desenvolvimento. A disponibilidade de recursos ilícitos propicia ainda a degeneração da sociedade e o esfacelamento das instituições políticas.<sup>11</sup>

A seguir serão apresentados alguns exemplos dos meios utilizados pelas organizações criminosas para legitimar os proveitos ilícitos. Esses meios são conhecidos como tipologias ou métodos da lavagem de dinheiro, como constam dos estudos realizados pelo GAFI e pelo *Egmont Group of Financial Intelligence Units*. Essa análise vai auxiliar na compreensão do problema da presente pesquisa.

### **2.3 Tipologias e métodos da lavagem de dinheiro**

Diversos são os métodos empregados pelos criminosos para legitimar os recursos provenientes de atividades ilícitas. Alguns desses métodos são utilizados em apenas uma das fases da lavagem de dinheiro, enquanto outros podem ser utilizados em qualquer das fases.

Entre as mais antigas técnicas de colocação dos proveitos ilícitos encontra-se o contrabando de dinheiro em espécie. Grandes carregamentos de dinheiro em espécie cruzam as fronteiras diariamente. Foram constatados casos em que criminosos eram proprietários de transportadoras pela conveniência de carregar dinheiro camuflado nas mercadorias dos clientes. Os serviços de correio e encomenda expressa também são largamente utilizados para o contrabando de dinheiro (REUTER e TRUMAN, 2004).

---

<sup>11</sup> Polits (2003:214) comenta sobre os efeitos da lavagem de dinheiro: “Due to the enormous amount of money involved, among the negative effects of money laundering on countries are a full range of severe economic consequences, such as: unpredictable changes in money demand, prudential risks to the soundness of financial institutions and financial systems, contamination effects on legal financial transactions and increased volatility of international capital flows and exchange rates, due to unanticipated cross-border transfers. Furthermore, money laundering can have a dampening effect on foreign direct investment if country’s commercial and financial sectors are perceived to be under the control and influence of organized crime”.

Muito comum também é a mescla dos recursos ilícitos com recursos legítimos. Os recursos ilícitos são adicionados à receita proveniente da atividade lícita de um estabelecimento comercial. O custo dessa operação é a tributação incidente sobre a receita auferida pelo estabelecimento. Por essas características, as atividades mais utilizadas nesse método de lavagem de dinheiro são aquelas em que há grande circulação de moeda em espécie, como bares, bancas de jornal, postos de combustíveis, restaurantes etc.

Os estabelecimentos envolvidos na lavagem de dinheiro geram um efeito negativo sobre a economia, pois interferem na concorrência. A mescla de recursos ilícitos aos legítimos produz um volume maior de caixa no estabelecimento, permitindo uma redução considerável no preço de serviços e produtos. Dessa maneira, os demais estabelecimentos comerciais do ramo não conseguem acompanhar os mesmos preços e acabam sendo obrigados a encerrar suas atividades (MCDOWELL, 2001).

Por outro lado, hoje em dia os bancos representam o meio mais utilizado pelos criminosos nas operações de lavagem de dinheiro. O principal motivo é que os bancos permitem a realização de depósitos, saques, transferências e diversas outras transações que são utilizadas com o intuito de movimentar e ocultar recursos de origem ilícita. Dificilmente é possível encontrar alguém que não se utilize de serviços bancários.

Os bancos estão integrados ao sistema financeiro internacional, o que permite a transferência de recursos entre vários países. Ademais, os criminosos podem realizar a movimentação bancária de recursos através de procuradores ou da internet, o que assegura o anonimato. Os bancos são geralmente utilizados em conjunto com outros métodos a fim de obter maior segurança e economia nas operações de lavagem de dinheiro.

Cassinos, corridas de cavalos, loterias, mercado de ouro e pedras preciosas, casas de câmbio, apólices de seguros, transações imobiliárias, mercado de títulos e valores mobiliários e sociedades fictícias ou de fachada são apenas alguns exemplos das atividades que podem ser manipuladas por criminosos com o objetivo de legitimar proveitos ilícitos. Essas atividades são envolvidas em complexas operações de lavagem de dinheiro no intuito de dificultar o descobrimento e confisco dos proveitos ilícitos.

Nas próximas seções serão apresentados alguns casos concretos que ilustram os métodos utilizados pelos criminosos nas operações de lavagem de dinheiro. Esses casos foram retirados dos relatórios anuais de tipologias publicados pelo GAFI e do relatório

publicado pelo *Egmont Group of Financial Intelligence Units* (Egmont Group) no ano de 2000.<sup>12</sup>

Foram selecionados exemplos que envolvem o mercado de seguros, o mercado de ouro e diamantes, sociedades fictícias e o mercado de títulos e valores mobiliários. A idéia é mostrar o funcionamento da lavagem de dinheiro nestes setores, de forma a comprovar que se trata de um fenômeno de extensa presença na sociedade contemporânea.

### 2.3.1 Mercado de seguros

O mercado de seguros possui uma ampla variedade de produtos disponíveis aos consumidores, sejam pessoas físicas, jurídicas ou até o próprio governo. Esses produtos podem ser classificados naqueles que envolvem a transferência de riscos, previdência privada e títulos de capitalização (FATF, 2005). Estima-se que o mercado mundial de seguros movimente cerca de 3 trilhões de dólares ao ano (FATF, *op. cit.*).

Assim como outros serviços financeiros, o mercado de seguros não está imune à lavagem de dinheiro. O tamanho desse mercado, a disponibilidade e variedade de produtos e sua estrutura de funcionamento tornam esse mercado atrativo aos criminosos. Outro fator importante é que o beneficiário da apólice de seguro pode ser outra pessoa distinta daquela que celebrou a apólice de seguro (BROOME, 2005).

O mercado de seguros interessa aos criminosos porque possibilita um retorno de investimento confiável, legitimado e com origem. O objetivo neste caso é aplicar recursos de origem ilícita em produtos do mercado de seguros e receber em troca da companhia seguradora recursos com a aparência de legitimidade. Os pagamentos originados de companhias seguradoras são considerados legítimos e por isso não despertam suspeitas.

Os seguros têm sido muito utilizados na fase de colocação da operação de lavagem de dinheiro. Os produtos oferecidos pelas companhias seguradoras têm sido adquiridos diretamente com recursos de origem ilícita. Os criminosos se valem do fato de que a negociação das apólices é feita através de corretores de seguro, profissionais desvinculados do controle e supervisão das companhias de seguro. Assim, há menos risco de que o corretor de seguros denuncie alguma suspeita de lavagem de dinheiro, principalmente porque depende da comissão auferida pela intermediação do negócio.

---

<sup>12</sup> Sobre o Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de dinheiro, veja-se seção 3.1.3 e sobre o *Egmont Group of Financial Intelligence Units* veja-se a seção 4.2 desse trabalho.

Por vezes, os criminosos adquirem apólices de seguros de bens de grande valor que não existem de fato. Posteriormente, apresentam um pedido de indenização à companhia seguradora alegando que o bem foi perdido ou extraviado. Através de declarações falsas e da cumplicidade dos intermediários envolvidos, os criminosos acabam obtendo o ressarcimento da companhia de seguros.

Interessante notar que os criminosos são cuidadosos em garantir que o pagamento do ressarcimento seja feito em valor inferior ao prêmio pago pela apólice de seguro. Desta forma a companhia de seguros teria lucro na operação e não haveria motivo para iniciar uma investigação aprofundada sobre o sinistro. Como resultado os criminosos receberiam um pagamento proveniente de uma companhia de seguros reconhecida, o que diminuiria as chances de questionamento sobre a origem desses recursos (FATF, 2004).

Para um setor que movimenta tanto dinheiro, esperava-se que houvesse um controle mais rígido tanto em relação ao pagamento de indenizações quanto à apuração e investigação de sinistros. Mas é justamente pela insignificância dos controles existentes que o mercado de seguros é amplamente utilizado para legitimar recursos de origem ilícita.

Para exemplificar, em uma operação um pouco mais sofisticada envolvendo apólices de seguro, os criminosos utilizavam-se do contrabando de carros de luxo para obter o ressarcimento da companhia de seguros e assim legitimar recursos de origem ilícita.

Os criminosos roubavam carros de luxo em um primeiro país (país A). Esses carros recebiam placas de identificação e documentos falsos. Em seguida, os criminosos celebravam apólices com a finalidade de assegurar esses veículos contra furtos e acidentes. Esses carros eram então transportados para um segundo país (país B), que possuía uma legislação propícia à obtenção de ressarcimento por danos em face das companhias seguradoras.

Chegando ao país B, os carros de luxo eram substituídos por carros velhos e em mal estado de conservação. Os carros de luxo eram guardados ou comercializados no mercado paralelo enquanto que os carros velhos passavam a utilizar as placas de identificação e documentos falsos obtidos no país A. A operação era concluída com a simulação de acidentes envolvendo esses carros velhos, o que permitia obter o ressarcimento do seguro contratado no país A.

Aproximadamente 100 carros de luxo foram utilizados nessa operação de lavagem de dinheiro até sua descoberta pelas autoridades. O prejuízo total foi estimado em 2,5 milhões de dólares norte-americanos. As indenizações recebidas pelos criminosos no

país B eram reinvestidas na economia formal através da abertura de sociedades de fachada e aquisição de propriedades imobiliárias (FATF, 2004).

Algumas outras variantes mais simples de lavagem de dinheiro através do mercado de seguros também foram constatadas. Após realizar o pagamento do prêmio com recursos de origem ilícita, os criminosos apresentam justificativas para cancelar a apólice de seguro antes do prazo previsto. Descontadas as penalidades contratuais, a companhia seguradora reembolsava aos criminosos parte do prêmio pago pela apólice de seguro (FATF, *op. cit.*). Geralmente os reembolsos se davam através de cheques emitidos pela própria companhia seguradora em favor de terceiros indicados pelos criminosos.

Outro método utilizado é realizar pagamentos em valor excessivo ao do prêmio estabelecido pela companhia de seguro. Logo, os criminosos poderiam solicitar à companhia seguradora o reembolso do valor pago a maior através de cheques emitidos em favor de terceiros. Os criminosos continuariam vinculados à apólice de seguro, mas realizariam a lavagem de dinheiro através dos valores pagos em excesso pela apólice de seguro.

Eventualmente o mercado de seguros é utilizado pelos criminosos para legitimar proveitos ilícitos de forma indireta. Para ilustrar essa situação, o Egmont Group (2003) apresentou o caso da família Jamesons. Para lavar os proveitos decorrentes das atividades criminosas praticadas por seus membros, a família Jamesons adquiriu um edifício em um país europeu pelo valor de um milhão e meio de dólares norte-americanos.

A aquisição do edifício foi realizada através de um empréstimo bancário obtido pela família Jamesons, que era garantido por duas apólices de seguros de vida no valor de 200 mil dólares norte-americanos. Essas apólices de seguro foram pagas com cheques emitidos por um notário e por uma casa de câmbio européia, sem relação aparente com qualquer membro da família Jamesons.

Na realidade, as autoridades descobriram que as apólices de seguro haviam sido adquiridas com proveitos do tráfico ilícito de drogas. Operação similar já havia sido realizada no passado pela família Jamesons para aquisição de um castelo no sul da Europa pelo valor aproximado de 17 milhões de dólares norte-americanos (EGMONT GROUP, 2007).

Por fim, existe ainda o risco de os próprios criminosos utilizarem-se de estruturas societárias de companhias seguradoras e resseguradoras para esconder a origem ilícita de seus proveitos. A mistura entre recursos lícitos e ilícitos dificulta o combate à lavagem de

dinheiro. Portanto, nada impede que os criminosos constituam suas próprias companhias seguradoras com o intuito de legitimar os proveitos de suas atividades ilícitas.

Esses métodos de lavagem de dinheiro envolvem com certa frequência pagamentos realizados em outros países que não aquele onde a apólice de seguro foi celebrada. Os prêmios são pagos eventualmente mediante a remessa de recursos provenientes de sociedades de fachada estabelecidas no exterior, assim como os cheques de reembolso ou indenização pagos pelas companhias seguradoras têm como beneficiárias pessoas físicas ou jurídicas localizadas em outros países.

Nesta situação, os criminosos tirariam proveito das limitações que as fronteiras nacionais impõem à cooperação judiciária internacional. Com muita dificuldade seria possível identificar a origem de recursos provenientes do exterior ou até mesmo o real beneficiário dos reembolsos ou indenizações pagas ao exterior. Por isso, os criminosos recorrem com frequência a operações envolvendo mais de um país.<sup>13</sup>

Ao longo dos exercícios anuais de tipologia de lavagem de dinheiro, o GAFI constatou alguns indicativos da utilização do mercado de seguros para a lavagem de dinheiro (FATF, 2005). Esses indicativos podem ser utilizados pelas instituições financeiras e autoridades competentes para identificar a utilização de recursos ilícitos.

Se o contratante do seguro demonstrar maior preocupação com as condições de cancelamento da apólice que com os benefícios oferecidos pela cobertura, pode ser um indício de lavagem de dinheiro. Muitas vezes, os criminosos se valem do cancelamento prévio para obter um pagamento proveniente da companhia seguradora.

A realização do pagamento dos prêmios do seguro através de moeda em espécie também é um sinal de que o contratante do seguro pode estar interessado em legitimar recursos de origem ilícita. Atualmente não existe motivo para a realização de pagamento de valores em espécie, principalmente com a grande variedade de meios de pagamento disponíveis, como cheques, cartões de crédito e débito, transferência bancária etc. Por este motivo, o uso de dinheiro em espécie está ligado quase sempre a atividades suspeitas.

Atenção também deve ser dada às negociações que são conduzidas por intermediários não habilitados ou que não estejam sujeitos a qualquer espécie de regulamentação ou supervisão. Esses intermediários geralmente não estão obrigados a

---

<sup>13</sup> Noble e Golubic (1998:88) comentam sobre o caráter internacional da lavagem de dinheiro: “Reports suggest that now, more than ever, criminal groups can manipulate an expanding array of tools to shield their wealth, without regard to international borders. Money laundering today is an inherently transnational phenomenon in which a well organized, abundantly financed criminal world exploits national differences by shifting business to and thorough countries with less stringent controls”.

adotar procedimentos preventivos em relação à lavagem de dinheiro. Ademais, o interesse pela comissão acaba ofuscando qualquer preocupação referente à origem dos recursos.

A ocorrência de pagamentos pelos contratantes dos seguros em valor superior ao do prêmio com a solicitação de reembolso da diferença em favor de terceiros também é suspeita. Não existe justificativa plausível para esse tipo de transação a não ser possibilitar a ocultação e legitimação de recursos de origem ilícita.

A prestação de informações cadastrais falsas pelo contratante do seguro ou o emprego de número de caixa postal no lugar de seu endereço de residência efetiva sugere que a pessoa tenha algo a esconder. Esse é um fato incomum nas contratações de seguro.

Ainda, há suspeita quando os pagamentos do prêmio do seguro são realizados através de transferências bancárias provenientes do exterior ou quando o pagamento da indenização é realizado a pedido do contratante do seguro em favor de terceiro residente no exterior. Nessa hipótese, estabelece-se um canal internacional para remessa de recursos de origem ilícita ao exterior.

Assim, existem critérios objetivos para afastar os recursos de origem ilícita do mercado de seguros. Eles estão à disposição das companhias seguradoras e corretores de seguros. No entanto, observa-se na prática que a lavagem de dinheiro não é uma preocupação para essas pessoas. Conseqüentemente, o mercado de seguros continua sendo muito procurado pelos criminosos.

### 2.3.2 Mercado de ouro e diamantes

O comércio de ouro pode gerar grandes lucros com pequenas quantidades do metal graças ao seu alto valor agregado. Independentemente se maciço ou moldado em jóias, o ouro pode ser adquirido e vendido facilmente em qualquer lugar do mundo. Deste modo, o ouro representa uma eficiente maneira de transportar riquezas (FATF, 2003).

Essas vantagens demonstram-se atrativas também aos criminosos que necessitam legitimar os proveitos ilícitos. Alto valor agregado, convertibilidade e possibilidade de anonimato são algumas das características do comércio de ouro interessantes à lavagem de dinheiro. Constata-se que a lavagem de dinheiro através do mercado de ouro está relacionada principalmente ao tráfico ilícito de drogas, ao crime organizado e ao contrabando de outras mercadorias.

O método mais utilizado pelos criminosos é a aquisição de lingotes de ouro diretamente com dinheiro proveniente de atividades ilícitas. Um caso mencionado pelo

GAFI mostra que determinada pessoa adquiriu 265 lingotes de ouro em um período de 18 meses pelo valor total aproximado de 2,5 milhões de dólares norte-americanos.

O dinheiro era proveniente do tráfico ilícito de drogas e os pagamentos eram realizados através de uma casa de câmbio. Os lingotes são mais fáceis de transportar e ocultar que a mesma quantia correspondente em dinheiro em espécie (FATF, 2003).

O Egmont Group (2003) apresentou ainda um caso em que o ouro era utilizado para legitimar proveitos ilícitos além de gerar lucros com evasão fiscal.

Certa pessoa (Paul) costumava adquirir regularmente lingotes de ouro de um quilograma de seu banco na Europa. Paul justificava ao banco que o ouro seria exportado diretamente para uma companhia estrangeira. Em um único ano Paul chegou a adquirir 800 quilogramas em lingotes de ouro pelo valor total aproximado de sete milhões de dólares norte-americanos.

Os pagamentos eram realizados através da conta bancária da sociedade de Paul, com recursos provenientes de uma sociedade localizada em um país vizinho. O fato que chamava a atenção das autoridades era que o próprio Paul coletava e transportava sozinho todo o ouro adquirido, sem qualquer preocupação com segurança.

Paul não estava exportando o ouro para uma companhia estrangeira como alegava. Em realidade, ao sair do banco ele entregava o lingote de ouro a um estrangeiro chamado Daniel. Esse por sua vez retornava ao seu país de origem sem declarar o ingresso do ouro às autoridades aduaneiras, evitando assim o recolhimento de tributos.

Os lingotes de ouro eram então entregues a outra pessoa, que comercializada o ouro no mercado livre. Os tributos sonegados com o tráfico de ouro de um país ao outro foram estimados pelas autoridades em 1,5 milhões de dólares norte-americanos. Esses valores eram reinvestidos na própria operação de lavagem de dinheiro. Logo, além de permitir o transporte de recursos de origem ilícita, a operação ainda rendia lucro aos criminosos.

O comércio de ouro também foi utilizado para legitimar proveitos derivados do tráfico ilícito de armas na África. Neste caso, dois cidadãos europeus eram responsáveis pela intermediação da compra e venda de ouro proveniente da África. Essas pessoas vendiam o ouro para empresas estrangeiras e recebiam o pagamento em contas bancárias em seu país de origem.

Débitos eram realizados dessas contas e enviados para outro país europeu, supostamente para pagar pela aquisição do ouro na África. Investigações constataram que o beneficiário desses valores era um residente da Europa que possuía estreita ligação com

um regime corrupto da África. A conclusão das autoridades foi que os valores transitados na negociação do ouro eram provenientes do tráfico ilícito de armas (FATF, 2003).

O GAFI apresentou outro caso em que o ouro era utilizado por criminosos para introduzir dinheiro em espécie proveniente do tráfico ilícito de drogas em um primeiro país (país A) no sistema bancário de um segundo país (país B).

O dinheiro em espécie proveniente do comércio de drogas ilícitas era coletado no país A por uma pessoa, que em seguida transportava toda a quantia de avião até o país B. Na aduana do país B, essa pessoa declarava que o dinheiro em espécie era proveniente da comercialização de ouro que uma companhia do país A teria vendido à outra companhia do país B.

Toda a quantia era depositada em uma conta bancária no país B através da declaração apresentada à aduana, que certificava a origem supostamente lícita dos recursos. Essa operação era amparada por faturas e recibos falsos com a finalidade de comprovar a exportação do ouro. Neste sentido, a comercialização fictícia de ouro permitia que o dinheiro em espécie oriundo da venda ilícita de drogas no país A pudesse ser introduzido no sistema bancário do país B.

Algumas das vantagens identificadas no comércio de ouro pelos criminosos também são comuns ao comércio de diamantes e outras pedras preciosas. Todavia, apesar do alto valor agregado de pequenas quantidades, o comércio de diamantes encontra-se restrito a algumas regiões do mundo. A produção de diamantes brutos em larga escala está concentrada principalmente na África, Austrália, Canadá e Rússia e o grande volume de comércio de diamantes ocorre na Antuérpia, Nova Iorque e Tel-Aviv (FATF, 2003).

Mesmo assim, a facilidade com que os diamantes podem ser escondidos e transportados e o alto valor de algumas poucas gramas de pedras tornam o comércio de diamantes atrativo aos criminosos. A receita do comércio de diamantes provenientes de certa parte da África é utilizada para fomentar o conflito armado na região. Esses diamantes ficaram conhecidos por diamantes de conflito ou diamantes de sangue (UNITED NATIONS, 2007).

A exemplo do que acontece com o mercado de ouro, os métodos mais constatados foram aqueles em que os diamantes são adquiridos diretamente com os proveitos de atividades ilícitas. Entretanto, existem operações mais complexas de lavagem de dinheiro que fazem uso do comércio de diamantes. A grande maioria está relacionada a proveitos do tráfico ilícito de diamantes, tráfico ilícito de drogas e fraudes.

Em um caso reportado pelo GAFI, um criminoso repassava os proveitos de fraudes por ele cometidas no exterior para joalheiros em troca de pedras de diamantes. O valor total de recursos provenientes de fraudes legitimado através do comércio de diamantes neste caso foi de aproximadamente oito milhões de dólares norte-americanos (FATF, 2003).

Uma operação mais complexa envolvendo sociedades de fachada localizadas em centros financeiros *off-shore* era utilizada para movimentar e ocultar proveitos do tráfico ilícito de diamantes. Certa sociedade de fachada estabelecida em um centro financeiro *off-shore* tinha como objeto, entre outras atividades, o comércio de diamantes. Essa sociedade remetia regularmente grandes quantidades de recursos à conta bancária de outra sociedade em um país europeu. Os valores depositados nessa conta eram imediatamente sacados em dinheiro pelo diretor da sociedade de fachada.

No ramo da fabricação e comércio de diamantes existe uma grande preocupação com segurança. Desta forma, para as autoridades não havia qualquer justificativa para o saque dos valores em espécie. O fato é que essas transações não se referiam ao comércio lícito de diamantes e sim com a tentativa de ocultar a origem ilícita desses recursos (FATF, *op. cit.*).

As características do mercado de ouro e diamantes tornam-no vulnerável ao abuso pelos criminosos. Como foi observado, diversos são os métodos de lavagem de dinheiro que podem ser implementados através do comércio desses produtos. Isso demonstra a grande dificuldade encontrada pelas autoridades em regulamentar os mercados de ouro e diamantes, principalmente para evitar seu emprego na lavagem de dinheiro. Por outro lado, é notória a existência de comerciantes de ouro e diamantes nos grandes centros urbanos do mundo, quase sempre operando na informalidade.

### 2.3.3 Sociedades fictícias

Em alguns países é possível constituir sociedades que não possuem estrutura física nem desenvolvem qualquer espécie de atividade comercial (REUTER, 2004). No entanto, essas sociedades fictícias (*shell companies*) como são conhecidas possuem personalidade distinta de seus acionistas, o que permite que essas sociedades sejam titulares de contas e investimentos bancários, e proprietárias de bens.

As sociedades fictícias são administradas por terceiros através de ordens e instruções emitidas pelo real beneficiário das transações. O real “proprietário” da

sociedade não precisa e nunca visita o país onde esta está localizada, nem mesmo no momento de sua constituição. Em alguns centros financeiros *off-shore* é possível inclusive constituir esse tipo de sociedade com ações ao portador, o que dificulta saber quem é o seu real proprietário.

Todas estas características tornam as sociedades fictícias instrumentos atraentes para a lavagem de dinheiro. Sua utilização permite que os criminosos aloquem recursos de origem ilícita em nome dessas sociedades, o que possibilita a aquisição de bens e a realização de investimentos. Todas essas transações podem ser realizadas de forma anônima pelos criminosos, sem revelar a origem dos recursos ou pôr em risco o patrimônio decorrente de proveitos ilícitos. A facilidade aumenta para os criminosos com a possibilidade de realizar operações bancárias através da internet.

A crítica a ser feita é que não é possível vislumbrar um propósito econômico para existência das sociedades fictícias. Salvo raras exceções, sociedades que não possuem uma estrutura física mínima não têm condições de exercer uma atividade lícita. Da mesma forma que uma sociedade séria não tem necessidade de ocultar seus beneficiários efetivos através de ações ao portador. A única conclusão imaginável é que as sociedades fictícias existem para servir aos anseios da criminalidade.

Em um caso de lavagem de dinheiro relatado pelo GAFI, as autoridades identificaram uma sociedade fictícia constituída na Ásia que servia para transferir e ocultar pagamentos oriundos do tráfico ilícito de drogas entre a Europa e a Ásia (FATF, 1996).

Grandes quantias em espécie eram depositadas em bancos europeus e depois transferidas para a sociedade em questão. Logo após, os valores depositados eram novamente transferidos para diversas contas bancárias na Europa, quebrando o vínculo com sua origem ilícita. Essa operação de lavagem de dinheiro envolveu aproximadamente 1,6 milhões de dólares norte-americanos. A sociedade fictícia era controlada pelo chefe da organização criminosa que patrocinava o tráfico ilícito de drogas.

O Egmont Group (2003) menciona um caso em que sociedades fictícias eram utilizadas para movimentar e legitimar os proveitos do tráfico ilícito de drogas na América Central e América do Norte entre 1980 e 1990.

Com o auxílio de assessores financeiros, a organização criminosa constituiu um esquema composto por diversas sociedades desse tipo. Aproximadamente 28 milhões de dólares norte-americanos foram depositados em um banco americano com o auxílio de funcionários corrompidos pela organização criminosa. Após diversas transferências bancárias entre sociedades fictícias localizadas em diversos países, os recursos acabavam

sendo aplicados nos Estados Unidos por uma sociedade fictícia localizada em um centro financeiro *off-shore*. Dessa maneira, os criminosos logravam êxito em dificultar o rastreamento dos proveitos do tráfico ilícito de drogas.

O Egmont Group (2003) apresenta ainda um exemplo em que sociedades fictícias foram utilizadas para legitimar lucros provenientes de fraudes ao mercado financeiro de ações.

Após alguns anos inativa, uma conta bancária pertencente a uma sociedade fictícia constituída em um centro financeiro *off-shore* passou a receber grandes volumes de recursos. Parte da quantia deposita na conta, no valor de 150 mil dólares norte-americanos, foi utilizada para adquirir ações de uma sociedade do leste europeu recém privatizada.

Algum tempo depois, o representante da sociedade fictícia depositou 250 mil dólares em espécie na referida bancária, transferindo 100 mil dólares para uma conta pessoal em outro banco. O representante justificou a transferência alegando que se tratava de um ganho obtido na compra e venda das referidas ações.

Porém, as autoridades constataram que o representante da sociedade fictícia era na realidade integrante da diretoria da empresa recém privatizada. Por esta razão, tinha informações privilegiadas sobre a possível valorização das ações. A sociedade fictícia foi utilizada para ocultar o verdadeiro comprador das ações e permitir assim a movimentação dos recursos provenientes da fraude cometida.

Esses exemplos demonstram a aplicação das sociedades fictícias no ciclo da lavagem de dinheiro. Elas propiciam meios dos criminosos movimentarem recursos e comercializarem bens e direitos de forma anônima, sem revelar a verdadeira identidade do beneficiário efetivo dos recursos. Em uma eventual investigação as autoridades não encontraram sequer um estabelecimento físico, porque as sociedades fictícias são comumente constituídas apenas no papel.

#### 2.3.4 Mercado de títulos e valores mobiliários

A facilidade de comércio no mercado de títulos e valores mobiliários é muito grande. Atualmente é possível operar na bolsa de valores de praticamente qualquer país através da internet. Esse mercado também é caracterizado por uma diversidade de opções e por sua abrangência global, fatores determinantes àqueles que buscam uma boa remuneração ao seu investimento.

Contudo, essas mesmas características fazem do mercado de títulos e valores mobiliários um mecanismo atrativo para lavagem de dinheiro. Os crimes precedentes podem ou não estar relacionados com o próprio mercado de títulos e valores mobiliários. Os proveitos ilícitos do próprio mercado de títulos e valores mobiliários decorrem de atividades como estelionato, utilização de informações privilegiadas, fraude e manipulação do mercado (FATF, 2003).

A utilização do mercado de títulos e valores mobiliários para a lavagem de dinheiro proveniente de outras atividades depende do envolvimento de outras entidades, sobretudo pela impossibilidade do uso de dinheiro em espécie. Isso explica a utilização predominante do mercado de títulos e valores mobiliários nas fases de ocultação e integração da lavagem de dinheiro (REUTER, 2004).

Independentemente da origem dos recursos ilícitos, o mercado de títulos e valores mobiliários é especialmente atrativo aos criminosos porque além de possibilitar a lavagem dos proveitos ilícitos permite um ganho adicional com as aplicações. Neste contexto, a tipologia mais comum de lavagem de dinheiro é a aquisição de títulos com proveitos ilícitos. O produto da venda futura desses títulos e o eventual lucro apurado na transação recebem uma aparência de legitimidade antes inexistente.

Outro ponto importante a ser considerado é que apenas algumas pessoas podem realizar operações no mercado de títulos e valores mobiliários. É o caso dos corretores, firmas corretoras de valores e bancos, por exemplo. Essa restrição, ao invés de conter a lavagem de dinheiro, pode auxiliar o acesso dos criminosos ao mercado. Isso acontece por conta do poder de corrupção das organizações criminosas.

Existem relatos de um caso em que um corretor de valores teria aceitado dinheiro em espécie para realizar aplicações no mercado de títulos e valores mobiliários. O valor de cada repasse em espécie girava entre sete e dezoito mil dólares norte-americanos. A quantia era depositada em fundos em nome de uma terceira pessoa e o resgate realizado através de cheques nominais ao cliente. As investigações realizadas constataram que o cliente era um conhecido traficante de drogas (FATF, 2003).

Forma-se então um ciclo entre a corrupção e a lavagem de dinheiro. Quanto mais corrupção houver, mais recursos de origem ilícita estarão disponíveis para fomentar a atividade de lavagem de dinheiro. No exemplo fornecido, a própria propina oferecida ao corretor sofreria restrições de utilização e movimentação, a menos que os recursos sejam legitimados através da lavagem de dinheiro.

De outra forma, existem aqueles casos em que o mercado de títulos e valores mobiliários é utilizado para lavar dinheiro que já se encontra inserido no sistema financeiro. Por isso, não é necessário contar com o auxílio de algum agente inescrupuloso para introduzir o dinheiro em espécie no mercado. O GAFI relata um exemplo em que uma firma corretora utilizou-se do mercado de títulos e valores mobiliários para lavar recursos provenientes de fraude.

Uma firma corretora abriu diversas contas para um grupo de 12 pessoas físicas, incluindo uma conta especial para estrangeiros. Por essas contas transitaram mais de 18 milhões de dólares norte-americanos. As contas das pessoas físicas recebiam grandes quantias provenientes do exterior. Esses recursos eram aplicados em ações cotadas no próprio país. Após o resgate das aplicações, os valores eram depositados na conta especial para estrangeiros de onde seguiam para diversas contas bancárias em centros financeiros *off shore*. Esse mecanismo de compra e venda de ações servia de filtro entre a origem e o destino dos recursos provenientes de fraudes cometidas no exterior (FATF, 2003).

Como mencionado anteriormente, o mercado de títulos e valores mobiliários é atrativo aos criminosos porque além de servir para a lavagem de dinheiro proporciona ainda um ganho extra sobre os recursos envolvidos. É o que fez uma organização dedicada ao tráfico ilícito de drogas.

Diversos investidores do exterior adquiriram ações de duas companhias constituídas em determinado país. As companhias foram constituídas e eram controladas pelos próprios criminosos, enquanto que os investidores usavam nomes falsos. Os valores investidos por cada um eram muito baixos com o intuito de evitar que as autoridades fossem alertadas.

Em seguida, as ações eram vendidas e os valores eram transferidos através de diversas outras companhias, contas bancárias e países até retornarem aos investidores originais. Isso possibilitava que novas aquisições de ações das mesmas companhias fossem realizadas pelo mesmo grupo criminoso.

Esse ciclo foi repetido por diversas vezes, transparecendo ao mercado de ações uma imagem de solidez das duas companhias em questão. Através desse esquema de compra e venda simulada, o valor das ações valorizou cerca de 640 por cento do valor de face. Nesta altura, com a cumplicidade de diversos corretores, os criminosos venderam de fato as ações e realizaram o lucro acumulado (FATF, *op. cit.*).

Em uma operação ainda mais ousada de lavagem de dinheiro através do mercado de títulos e valores mobiliários, uma organização criminosa ligada ao tráfico ilícito de

drogas recebia pagamentos através da compra e venda de ações. Os proveitos ilícitos eram legitimados através do lucro obtido com as transações dos títulos.

Essa organização criminosa adquiriu a maioria das ações de determinada companhia. As drogas eram vendidas para um determinado comprador, mas o pagamento não era realizado através de dinheiro em espécie. Ao invés disso, a organização criminosa instruía que o comprador adquirisse as ações da companhia em questão através da bolsa de valores. Como resultado, a organização criminosa recebia o pagamento pela venda das drogas enquanto que o comprador recebia as drogas e as ações.

Essa operação foi repetida por diversas vezes entre a organização criminosa e o comprador, mas sempre através de países e corretores diferentes. A sucessiva compra e venda das ações acabou conferindo liquidez às ações e conseqüentemente atraindo o interesse do público. As ações detidas pela organização criminosa e pelo comprador se valorizaram e os recursos originais foram legitimados como lucro do mercado de títulos e valores mobiliários (FATF, 2003).

A utilização do mercado de títulos e valores mobiliários pelos criminosos com a finalidade de legitimar os proveitos das atividades ilícitas é uma realidade mundial. Na maioria das vezes esses proveitos decorrem de condutas praticadas em relação ao próprio mercado. Todavia, existem aquelas situações em que os proveitos decorrem de condutas ilícitas praticadas em outros ambientes.

Em conclusão, o poder das organizações criminosas no contexto internacional é indiscutível. Essa influência do crime organizado decorre do volume de dinheiro envolvido na prática de atividades como o tráfico ilícito de drogas, a corrupção, a falsificação de produtos entre outras. Os proveitos ilícitos das organizações criminosas se multiplicaram com a facilidade de circulação de bens e capitais introduzida pela liberalização dos mercados.

O resultado é uma grande quantidade de recursos ilícitos disponíveis para movimentação no sistema financeiro. No entanto, sem um meio de ocultar a origem desses recursos, as organizações criminosas sofrem restrições na hora de utilizar e movimentar esses valores. Isso pode não só comprometer a atividade criminosa que gera os lucros como pode sujeitar os criminosos à sanção penal. Portanto, a demanda pela lavagem de dinheiro surge da disponibilidade de grandes quantidades de proveitos ilícitos e da necessidade de ocultar a atividade criminosa que deu origem a esses recursos.

A lavagem de dinheiro é um processo complexo que é realizado em etapas. Cada uma dessas etapas tem uma finalidade específica, entretanto todas almejam o objetivo

último da lavagem de dinheiro, que é ocultar a origem ilícita dos recursos. Para tornar a operação de lavagem de dinheiro eficiente e segura, os criminosos frequentemente distribuem essas etapas por países distintos. Desta forma, dificultam o trabalho das autoridades na localização e confisco dos proveitos ilícitos.

Os efeitos negativos da lavagem de dinheiro são os mais diversos, iniciando pela facilitação da expansão da criminalidade, passando pela desestabilização da economia e alcançando a desestruturação da sociedade. Por estas razões, a lavagem de dinheiro deve ser tratada como conduta criminosa sujeita à repressão pelo direito penal.

Porém, a lavagem de dinheiro assim como os demais crimes transnacionais não está sujeita às limitações territoriais dos Estados. Contrariamente, o poder jurisdicional dos Estados encontra-se restrito aos seus limites territoriais. Para resolver a questão, necessária se faz a efetiva cooperação entre os Estados no combate à lavagem de dinheiro.

Na próxima seção do trabalho serão estudadas as diferentes abordagens de combate à lavagem de dinheiro e as dificuldades enfrentadas pelos Estados na cooperação judiciária internacional para repressão do fenômeno estudado. Essa análise é importante para delimitar as variáveis que serão confrontadas com a hipótese da presente pesquisa científica.

### 3 O COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Em diversas sociedades por muito tempo os criminosos puderam gozar os frutos dos crimes cometidos, pois não havia um tratamento especial concedido aos proveitos de crime. Isso em parte era justificável pelo fato de que a vítima de um crime poderia se valer de procedimentos cíveis para obter o devido ressarcimento em face do autor do crime.

Há ainda que considerar que existem crimes em que não é possível identificar vítimas, como por exemplo, os crimes tributários e ambientais. Muito embora esses crimes não resultem em um dano a uma vítima determinada, não implica dizer que não haja alguém se beneficiando dos proveitos desses crimes.<sup>14</sup> De fato, os autores desses crimes denominados sem vítima costumam obter vultosos proveitos.

De tal modo, a única maneira de garantir que os autores desses crimes não se beneficiem dos frutos dessas condutas é através do confisco dos proveitos dos crimes. Como será abordado mais adiante, os sistemas legais da grande maioria dos países passou a possibilitar o confisco desses proveitos como meio de combate ao tráfico ilícito de drogas.<sup>15</sup>

A idéia geral envolvida era a de privar as organizações criminosas do lucro e assim dos meios necessários para perpetuar a prática do próprio crime. Machado (2004:127) expressa essa idéia ao afirmar que “o confisco da riqueza obtida e acumulada pelos criminosos torna as atividades criminais economicamente desinteressantes e conduz as pessoas nela envolvidas a mudarem de atividade”.

Criminosos que auferem quantias significantes em função de atividades criminosas têm necessidade de dar uma aparência de legitimidade e legalidade a esses rendimentos. É através da lavagem de dinheiro que esses criminosos tentam evitar o confisco de seus ativos ilícitos ou até mesmo que esses ativos revelem as atividades criminosas que estão por trás da sua origem.<sup>16</sup> Portanto, a lavagem de dinheiro dificulta ou até mesmo impossibilita o confisco dos proveitos de origem ilícita e em consequência a repressão das atividades criminosas.

---

<sup>14</sup> Sánchez Rios (2000:8) comenta sobre a dimensão da criminalidade econômica: “Pode-se observar, neste caso, que o conteúdo econômico do bem jurídico não está restrito a uma concepção patrimonial individual, mas cederá espaço a uma concepção econômica supraindividual. A lesão ou a exposição a perigo destes bens jurídicos supraindividuais outorga uma nova dimensão à criminalidade econômica”.

<sup>15</sup> Sobre este ponto específico, veja-se a seção 3.1.2.

<sup>16</sup> Sobre este assunto, veja-se a seção 2.1 deste trabalho.

Como resultado do processo de lavagem de dinheiro, esses recursos de origem ilícita acabam sendo introduzidos na economia lícita. Entretanto, essa operação não pode ser realizada sem a intervenção de terceiros. Muitas vezes as organizações criminosas se valem de profissionais e empresários estabelecidos com o intuito de legitimar seus ganhos.

Nessa hipótese, não basta unicamente o confisco se a lavagem de dinheiro não for vedada pelo ordenamento jurídico. Portanto, a incriminação da lavagem de dinheiro tem justamente a função de impedir essa colaboração de terceiros na ocultação de proveitos de crime ou na tarefa de dar uma aparência legítima a esses recursos.

Além disso, considerando a estreita relação entre crime organizado e lavagem de dinheiro, a incriminação da conduta de legitimação de recursos ilícitos pode ser considerada propriamente um instrumento de combate ao crime organizado. Conjuntamente com o confisco dos proveitos de crime, a incriminação da lavagem de dinheiro representa uma estratégia que objetiva atacar as estruturas do crime organizado ao invés de simplesmente vedar a participação de seus membros.<sup>17</sup>

Assim, o confisco dos proveitos de crime e a incriminação da lavagem de dinheiro apresentam-se como os dois principais instrumentos de repressão a essa conduta e até mesmo ao crime em geral. Contudo, a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro não é tarefa simples, principalmente quando há o envolvimento de mais de um sistema jurídico nacional.

O tema deste trabalho é analisar a eficácia desses instrumentos de repressão à lavagem de dinheiro considerando a nova realidade introduzida pela desregulamentação dos mercados, bem como examinar as alternativas existentes às possíveis dificuldades constatadas.

Com a internacionalização da economia e dos sistemas financeiros deixaram de existir obstáculos à circulação mundial de dinheiro. Essa facilidade também passou a ser válida para os recursos provenientes de atividades criminosas. Logo, os criminosos passaram a contar com toda a estrutura do sistema financeiro internacional para movimentar e esconder seus proveitos de origem ilícita.

---

<sup>17</sup> Baldwin (2001:44) enfatiza a necessidade de combate à lavagem de dinheiro: “The United Nations gives us seven reasons why organized crime and money laundering is a threat to global stability. First, when that money is placed in banks it causes that banking system and that money to become less productive within a community. Second, it contributes minimally to the optimization of economic growth. Third, it results in changes in money demands. Fourth, it is a greater risk to bank stability. Fifth, it creates greater volatility in the international community. Sixth, it enlarges political dimensions through corruption and crime. And seventh, it weakens the social fabric”.

A vantagem da livre circulação de capitais para os criminosos decorre da dificuldade na repressão de crimes que envolvam mais de um sistema jurídico nacional. O problema é que a jurisdição dos países encontra-se confinada aos seus limites territoriais.<sup>18</sup> Para resolver esse problema foi necessária a criação de mecanismos que permitissem a comunicação e a interação entre os sistemas jurídicos nacionais, possibilitando assim o combate à lavagem internacional de dinheiro.<sup>19</sup>

Desta maneira, a presente seção do trabalho tem por finalidade analisar os esforços da comunidade internacional voltadas ao estreitamento da cooperação entre os países em matéria penal. Na primeira parte será abordada a criação do sistema mundial antilavagem de dinheiro, incluindo seus pressupostos e limitações. Na sequência será estudada a cooperação judiciária em matéria de lavagem de dinheiro, com destaque para as normas positivadas pelo direito internacional. Por fim, serão abordadas as principais condições, exceções e princípios que impossibilitam a eficácia da repressão da lavagem de dinheiro através da cooperação judiciária internacional.

### **3.1 O sistema mundial antilavagem de dinheiro**

Esta seção do trabalho se propõe a analisar a construção do sistema mundial antilavagem de dinheiro, com ênfase nos pressupostos de sua origem e nas diferentes maneiras de abordar o assunto. A idéia dessa análise é trazer subsídios para a discussão sobre a eficácia do combate à lavagem de dinheiro.

O sistema mundial antilavagem de dinheiro tem início na década de 1980 a partir dos esforços da Organização das Nações Unidas e do Grupo de Ação Financeira sobre

---

<sup>18</sup> Cervini e Juarez (2000:46) comentam a respeito: “Esta transnacionalização é, sem dúvida, o aspecto mais importante, a nota mais saliente da criminalidade organizada contemporânea, ante a qual os Estados isoladamente ficam reduzidos a uma virtual impotência. O fenômeno do crime organizado de caráter transnacional [...] rompe o circuito de validade e eficácia das normas, posto que se estabelece fora do seu alcance [...] Normalmente, este tipo de delito não só se restringe às fronteiras nacionais, senão que as utilizam precisa e deliberadamente para seus fins, já que a polícia, como o Direito Penal ao qual serve, estão delimitados pelo princípio da territorialidade. Seu limite de ação termina na fronteira do país onde desenvolve sua atividade, e toda intromissão policial e judicial fora dos limites territoriais estará implicitamente rechaçada pela própria definição de Estado soberano”.

<sup>19</sup> Araújo Júnior (1999:246) atribui essa tarefa à disciplina do Direito Penal Internacional: “Modernamente, o Direito Penal Internacional, ao mesmo tempo em que busca a formulação de princípios normativos internos e internacionais para a regulação das condutas individuais violadoras da boa convivência internacional, procura, também, o estabelecimento de normas convencionais (bilaterais, multilaterais, regionais e universais) e internas que permitam a transferência, de um Estado a outro, de processos criminais e pessoas condenadas; a extradição; a execução de sentenças penais estrangeiras; bem como, o aparecimento de outros meios de cooperação internacional de combate às forças agressivas criminosas”.

Lavagem de Dinheiro. Surge da necessidade de se criar mecanismos de comunicação e intercâmbio entre os sistemas jurídicos nacionais que possibilitem o combate internacional da lavagem de dinheiro. Assim, o sistema mundial antilavagem de dinheiro compreende estratégias desenvolvidas para lidar com a crescente internacionalidade da lavagem de dinheiro (MACHADO, 2004).

Em primeiro lugar, serão examinadas as diferentes abordagens possíveis em relação à lavagem de dinheiro. Em seguida, será tratado a respeito dos esforços da Organização das Nações Unidas para a repressão do fenômeno. E por último, a respeito das iniciativas do Grupo de Ação Financeira sobre a Lavagem de Dinheiro no tocante à prevenção do problema.

### 3.1.1 As abordagens de combate à lavagem de dinheiro

Atualmente a lavagem de dinheiro é uma conduta tipificada como crime pela grande maioria dos países. Neste sentido, existem semelhanças e divergências entre o tratamento dispensado à lavagem de dinheiro por cada país. Em regra, é possível separar os países entre aqueles que dão maior importância a uma abordagem repressiva e aqueles que dão preferência a uma abordagem preventiva em relação à lavagem de dinheiro.

A repressiva está fundamentada no direito penal, enquanto que a preventiva está baseada nas normas que regulamentam o sistema financeiro. Apesar disto, essas duas abordagens do tema não são excludentes uma da outra.<sup>20</sup>

Ocorre que diversas normas preventivas do sistema financeiro servem para auxiliar o direito penal na repressão do fenômeno da lavagem de dinheiro, enquanto que o poder de sanção do direito penal garante o cumprimento das normas preventivas pertinentes ao sistema financeiro. Não obstante essa relação entre a abordagem repressiva e a abordagem preventiva, o modelo de combate à lavagem de dinheiro proposto por cada uma delas é distinto. Em outras palavras, cada uma delas se utiliza de uma lógica própria de investigação.

---

<sup>20</sup> Norgren (2004:206) ressalta a relação de complementação entre as duas abordagens: “Dealing with money laundering and terrorist financing must include not only repressive action by judicial authorities. For the effort to be successful the active participation of the financial sector is crucial. In countries with effective anti-money laundering systems, the financial sector recognises that these measures are necessary component of their own risk management and governance strategies. Fighting serious crime, and particularly money laundering and terrorist financing, is now not only a key aspect of the worldwide battle against organised crime and terrorism, but also a significant step to strengthening the stability and integrity of the world’s financial system”.

Na abordagem repressiva a incriminação da lavagem de dinheiro é fundamental para a efetivação do confisco dos proveitos de crime. A lógica nesta hipótese parte do crime precedente em direção aos proveitos legitimados. Logo, o conhecimento do crime precedente demonstra-se essencial para a efetivação do confisco dos proveitos ilícitos.

Em contraste, a abordagem preventiva de combate à lavagem de dinheiro envolve uma lógica inversa. Neste caso, a investigação tem início com a operação de lavagem de dinheiro e não com o crime precedente. As normas que regulamentam o sistema financeiro estabelecem uma série de obrigações às instituições financeiras, entre elas o dever de comunicar qualquer transação suspeita ou incomum às autoridades competentes. Como resultado, a detecção de fluxos de dinheiro de origem ilícita pelas instituições financeiras possibilita que as autoridades reconstruam o caminho até o crime precedente e seus agentes.

As duas abordagens de combate à lavagem de dinheiro surgiram a partir de modelos desenvolvidos inicialmente nos Estados Unidos e na Suíça. O modelo de combate americano pode ser descrito como predominantemente repressivo enquanto que o modelo suíço predominantemente preventivo (STESSENS, 2002). Posteriormente os dois modelos foram adotados por outros países que também passaram a contribuir com seu desenvolvimento.

A ênfase do modelo americano é no combate à lavagem de dinheiro através do direito penal. Muito embora a conduta de lavagem de dinheiro tenha sido incriminada pelo direito americano somente no ano de 1986, as autoridades americanas recorriam anteriormente às disposições do *Banking Secret Act* de 1970 para obter informações protegidas por sigilo bancário. Como resultado, as informações obtidas eram utilizadas na persecução dos crimes precedentes (STESSENS, 2002).

Característica marcante do modelo americano é que as normas que regulamentam o sistema financeiro têm um propósito específico no que diz respeito ao combate à lavagem de dinheiro. Por exemplo, o *American Banking Act* impõe algumas regras às instituições financeiras, entre elas as obrigações de produção e armazenamento de provas documentais, bem como do estabelecimento de um canal de comunicação com as autoridades competentes. Exposto em outra forma, trata-se de normas preventivas de combate à lavagem de dinheiro que têm como propósito principal fomentar a persecução penal.

De forma oposta, no modelo suíço de combate à lavagem de dinheiro predominam as normas que regulamentam o sistema financeiro. Mas no caso da Suíça o

propósito dessas normas foi durante certo tempo distinto do propósito do modelo americano. Ocorre que antes da adoção do *Swiss Money Laundering Act*, o propósito principal do Código Suíço de Conduta e da Comissão de Bancos Suíços era proteger a reputação do sistema financeiro suíço e evitar a utilização das instituições financeiras no ciclo da lavagem de dinheiro.

Essa diferença entre as abordagens de combate à lavagem de dinheiro decorre da política sobre o tema adotada por cada um desses países. Os Estados Unidos fizeram a opção pela perspectiva repressiva, voltada ao confisco dos proveitos de crime, principalmente aqueles relacionados ao tráfico ilícito de drogas, enquanto que a Suíça preferiu a perspectiva preventiva.

A opção da Suíça está ligada principalmente à importância das instituições financeiras para a economia do país. Assim sendo, é de se destacar que foram as próprias instituições financeiras da Suíça que tomaram a iniciativa, já no ano de 1977, de elaborar o Código Suíço de Conduta, um conjunto de normas privadas voltadas à prevenção da lavagem de dinheiro (STESSENS, 2002).

Outro fator que parece ter influenciado a opção de cada um desses países é a origem dos proveitos ilícitos. Estima-se que boa parte dos proveitos que são legitimados em operações de lavagem de dinheiro nos Estados Unidos decorre de atividades criminosas cometidas no próprio território americano (STESSENS, *op. cit.*). Isso implica dizer que o custo social dos crimes precedentes cometidos nos Estados Unidos é arcado pelo próprio país, o que justificaria sua escolha pela repressão penal.

A situação demonstra-se diferente no caso da Suíça. Grande parte do dinheiro depositado naquele país é proveniente do exterior. A afirmativa também é válida para os recursos de origem ilícita, que decorrem em grande parte de atividades criminosas praticadas fora do território da Suíça.<sup>21</sup> Dessa forma, não haveria interesse das autoridades locais na repressão de atividades criminosas cometidas no exterior. Portanto, tudo leva a crer que a preferência pelo modelo preventivo reflete o interesse das autoridades em resguardar a reputação das instituições financeiras da Suíça.

---

<sup>21</sup> Ziegler (1990:13) aborda o envolvimento da Suíça com a lavagem de dinheiro: “Em nosso planeta, a Suíça é hoje o principal centro de circulação da lavagem de dinheiro e da reciclagem do dinheiro da morte. Durante gerações, fora o símbolo da higiene, da saúde, da limpeza. Hoje é um foco de infecção. Providas de administradores, de financistas, e de advogados de admirável imoralidade, as organizações multinacionais da droga e do crime constituem inimigos praticamente invisíveis para as sociedades democráticas. Neste sentido, o caso helvético é paradigmático [...] Os emires suíços acolhem todos os anos – camuflam, ‘lavam’ e reinvestem – bilhões de dólares, espólio das redes internacionais do tráfico da droga, do armamento e outras atividades criminosas”.

Em síntese, é possível constatar que as duas abordagens diferem quanto aos seus objetivos e suas lógicas de investigação. Em última análise, a preventiva tem o propósito de evitar que as instituições financeiras sejam envolvidas no processo de lavagem de dinheiro, enquanto que a repressiva tem o propósito de inibir condutas reprováveis pela sociedade. Ademais, a preventiva utiliza-se das informações financeiras para chegar à conduta criminosa e a repressiva se vale da incriminação da lavagem de dinheiro para confiscar os proveitos dos crimes precedentes.

Se for considerada a eficiência do combate à lavagem de dinheiro, não existe motivo para a eleição de uma abordagem em detrimento da outra. As duas podem contribuir de forma significativa à eliminação do problema. Assim, muito embora tenham origens, objetivos e lógicas distintas, ambas devem ser colocadas em prática pelas autoridades públicas.

As duas perspectivas de combate à lavagem de dinheiro influenciaram o direito interno de diversos países assim como o sistema mundial antilavagem de dinheiro. Por esta razão, a seguir serão analisados os principais instrumentos responsáveis pela internacionalização das duas abordagens e pela formação do sistema mundial antilavagem de dinheiro. A apresentação das características de cada abordagem possibilitará analisar se a preventiva auxilia na superação dos obstáculos existentes na repressiva, principalmente no que diz respeito à cooperação judiciária internacional para o combate da lavagem de dinheiro.

### 3.1.2 A repressão internacional da lavagem de dinheiro

A cooperação internacional na investigação de atividades criminosas não é recente. Todavia, nem sempre houve a preocupação com a localização e recuperação dos proveitos dessas atividades criminosas. De fato por algum tempo a lavagem de dinheiro não era considerada crime e por esse motivo não havia interesse das autoridades em sua repressão (BROOME, 2005).

É através da iniciativa da Organização das Nações Unidas que se verificam os primeiros esforços internacionais de repressão à lavagem de dinheiro. Essa ação é motivada pela constatação de que o tráfico ilícito de drogas é um problema internacional e por esta razão deve ser abordado por todos os países de forma multilateral (SCHOTT, 2006). É a preocupação com o tráfico ilícito de drogas que leva a Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas a realizar uma conferência mundial sobre o tema.

A primeira seção dessa conferência foi realizada entre os dias 17 e 26 de junho do ano de 1987 na cidade de Viena, Áustria. Como resultado do encontro, resta aprovada a adoção de um documento que estabelece as medidas a serem tomadas pela Organização das Nações Unidas em relação ao problema mundial das drogas: *Comprehensive Outline of Future Activities in Drug Abuse Control* (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2007).

Os quatro capítulos desse documento tratam dos principais aspectos do combate ao abuso e tráfico ilícito de drogas: a prevenção e redução da demanda, o controle do fornecimento, a ação contra o tráfico ilícito e o tratamento e reabilitação. Na mesma ocasião inicia-se a elaboração de uma convenção para tratar especificamente da ação contra o tráfico ilícito de drogas.

Entre os dias 25 de novembro e 20 de dezembro de 1988 é realizada uma nova seção da conferência pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas. Ao final do encontro foi adotada a Convenção da Organização das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988, conhecida como Convenção de Viena (STESSENS, 2002). O referido instrumento internacional entrou em vigor em 11 de novembro de 1999 e até o início do ano de 2007 já foi ratificado por 181 países (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2007).

Então, o objetivo primordial dessa convenção é o combate ao tráfico ilícito de drogas através do enfraquecimento do poder financeiro das organizações criminosas dedicadas à atividade.<sup>22</sup> Essa preocupação com as finanças do tráfico ilícito de drogas fica clara já em seu preâmbulo:

Conscientes de que o tráfico ilícito gera consideráveis rendimentos financeiros e grandes fortunas que permitem às organizações criminosas transnacionais invadir, contaminar e corromper as estruturas da administração pública, as atividades comerciais e financeiras lícitas e a sociedade em todos os seus níveis [...] (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, 2007)

Assim, a Convenção de Viena tem por objetivo impedir toda e qualquer movimentação financeira do lucro do tráfico ilícito de drogas e, conseqüentemente, sua introdução na economia lícita. Em outras palavras, estabelece disposições voltadas ao combate da lavagem de dinheiro oriundo do tráfico ilícito de drogas. Como será visto

---

<sup>22</sup> Smellie (2004:204) ressalta a preocupação com o lucro do tráfico ilícito de drogas: “The now global applicability of the Viena Convention is proof of the obligation which states have accepted to ensure the confiscation of the proceeds of drug trafficking. To summarise, there is now global acceptance that the struggle against drug trafficking and organised crime cannot be won unless law enforcement can confiscate the profits”.

adiante, a Convenção de Viena é responsável pela internacionalização da abordagem repressiva de combate à lavagem de dinheiro.

Neste sentido, a disposição mais importante prevista nessa convenção é a tipificação penal de qualquer tipo de conversão ou transferência de proveitos do tráfico ilícito de drogas e das atividades conexas de cultivo, produção, organização e gerenciamento (MACHADO, 2004). A convenção em questão não se utiliza expressamente da expressão “lavagem de dinheiro”, mas define e obriga as partes a tipificarem a conduta:

### Artigo 3 Delitos e Sanções

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

- a) i) a produção, a fabricação, a extração, a preparação, a oferta para venda, a distribuição, a venda, a entrega em quaisquer condições, a corretagem, o envio, o envio em trânsito, o transporte, a importação ou a exportação de qualquer entorpecente ou substância psicotrópica, contra o disposto na Convenção de 1961 em sua forma emendada, ou na Convenção de 1971;
  - ii) o cultivo de sementes de ópio, do arbusto da coca ou da planta de cannabis, com o objetivo de produzir entorpecentes, contra o disposto na Convenção de 1961 em sua forma emendada;
  - iii) a posse ou aquisição de qualquer entorpecente ou substância psicotrópica com o objetivo de realizar qualquer uma das atividades enumeradas no item i) acima;
  - iv) a fabricação, o transporte ou a distribuição de equipamento, material ou das substâncias enumeradas no Quadro I e no Quadro II, sabendo que serão utilizados para o cultivo, a produção ou a fabricação ilícita de entorpecentes ou substâncias psicotrópicas;
  - v) a organização, a gestão ou o financiamento de um dos delitos enumerados nos itens i), ii), iii) ou iv);
- 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;
- c) de acordo com seus princípios constitucionais e com os conceitos fundamentais de seu ordenamento jurídico;
  - i) a aquisição, posse ou utilização de bens, tendo conhecimento, no momento em que os recebe, de que tais bens procedem de algum ou alguns delitos mencionados no inciso a) deste parágrafo ou de ato de participação no delito ou delitos em questão;
  - ii) a posse de equipamentos ou materiais ou substâncias, enumeradas no Quadro I e no Quadro II, tendo conhecimento prévio de que são utilizados, ou serão utilizados, no cultivo, produção ou fabricação ilícitos de entorpecentes ou de substâncias psicotrópicas;

iii) instigar ou induzir publicamente outrem, por qualquer meio, a cometer alguns dos delitos mencionados neste Artigo ou a utilizar ilicitamente entorpecentes ou substâncias psicotrópicas;

iv) a participação em qualquer dos delitos mencionados neste Artigo, a associação e a confabulação para cometê-los, a tentativa de cometê-los e a assistência, a incitação, a facilitação ou o assessoramento para a prática do delito.

2. Reservados os princípios constitucionais e os conceitos fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Parte adotar as medidas necessárias para caracterizar como delito penal, de acordo com seu direito interno, quando configurar a posse, a aquisição ou o cultivo intencionais de entorpecentes ou de substâncias psicotrópicas para consumo pessoal, contra o disposto na Convenção de 1961, na Convenção de 1961 em sua forma emendada, ou na Convenção de 1971.

3. O conhecimento, a intenção ou o propósito como elementos necessários de qualquer delito estabelecido no parágrafo 1 deste Artigo poderão ser inferidos das circunstâncias objetivas de cada caso.

[...] (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, 2007)

Alguns comentários se fazem necessários a respeito do tipo penal introduzido pela Convenção de Viena. Em primeiro lugar, a conduta tipificada está limitada aos crimes precedentes mencionados em seu artigo 3(1)(a). Logo, apenas aquelas operações que envolverem proveitos originados do tráfico ilícito de drogas estarão sujeitos à sanção.<sup>23</sup>

O agente da conduta deve ter conhecimento da origem ilícita dos proveitos, sobretudo que decorre dos crimes precedentes estabelecidos no artigo 3(1)(a). Contudo, o agente por vezes saberá que se trata de proveitos de origem ilícita, mas nem sempre que são originados de alguma atividade ligada ao tráfico ilícito de drogas. Essa limitação imposta pelo elemento subjetivo do crime é atenuada pela disposição do artigo 3(3) da referida convenção, que determina que o elemento subjetivo deverá ser aferido de acordo com as circunstâncias do caso concreto.

Somente a tipificação da conduta de lavagem de dinheiro proveniente do tráfico ilícito de drogas não é suficiente para dismantelar o poderio financeiro das organizações criminosas dedicadas a essa atividade. É necessário que seja prevista a possibilidade de confisco dos proveitos do tráfico ilícito de drogas:

<sup>23</sup> Apesar da tipificação da lavagem de dinheiro no Brasil não estar restrita ao tráfico ilícito de drogas, ainda assim existe uma enumeração exaustiva dos crimes precedentes no artigo 1º da Lei 9.613/1998, como comenta Mendroni (2006:100): “O legislador brasileiro optou por uma enumeração exaustiva, indicando os delitos que podem ser associados ao crime de lavagem de dinheiro. Embora outras atividades criminosas evidentemente possam render dinheiro ilícito, e, aliás, a maioria dos crimes tem o objetivo mediato ou imediato da obtenção de dinheiro ou qualquer vantagem patrimonial, pretendeu-se restringir o seu leque de amplitude para apenas alguns deles, aqueles que se estipulou viabilizarem ao criminoso a captação de vantagens absolutamente inaceitáveis para os padrões da sociedade brasileira”.

Artigo 5  
Confisco

1. Cada Parte adotará as medidas necessárias para autorizar o confisco:

- a) do produto derivado de delitos estabelecidos no parágrafo 1 do Artigo 3, ou de bens cujo valor seja equivalente ao desse produto;
- b) de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas, dos materiais e instrumentos utilizados ou destinados à utilização, em qualquer forma, na prática dos delitos estabelecidos no parágrafo 1 do Artigo 3.

2. Cada Parte adotará também as medidas necessárias para permitir que suas autoridades competentes identifiquem, detectem e decretem a apreensão preventiva ou confisco do produto, dos bens, dos instrumentos ou de quaisquer outros elementos a que se refere o parágrafo 1 deste Artigo, com o objetivo de seu eventual confisco;

3. A fim de aplicar as medidas mencionadas neste Artigo, cada Parte facultará seus tribunais ou outras autoridades competentes a ordenar a apresentação ou o confisco de documentos bancários, financeiros ou comerciais. As Partes não poderão negar-se a aplicar os dispositivos do presente parágrafo, alegando sigilo bancário.

[...] (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, 2007)

Os proveitos dos crimes tipificados pela Convenção de Viena ficam sujeitos ao confisco por força de seu artigo 5(1). Ressalta-se que não apenas os proveitos mas também os materiais e instrumentos utilizados na prática dos crimes tipificados ficam sujeitos à pena de confisco. Isso permite a apreensão de veículos e equipamentos utilizados na produção, transporte e comercialização de entorpecentes e substâncias psicotrópicas.

No tocante ao disposto no artigo 5(1)(a), o confisco não se limita aos proveitos diretamente ligados aos crimes antecedentes. O próprio artigo estabelece a possibilidade de confisco “de bens cujo valor seja equivalente ao desse produto”. Aliás, a convenção reconhece que os proveitos derivados dos crimes precedentes não permanecem estáticos, pois podem ser facilmente transformados em outros tipos de ativos. Desta forma, a Convenção de Viena introduz uma importante previsão legal para a efetividade das medidas de apreensão e confisco (BROOME, 2005).

Entretanto, o sucesso de uma medida de confisco depende também da capacidade das autoridades em localizar, rastrear e apreender ativos suspeitos de origem ilícita. É por esse motivo que o artigo 5(2) impõe a adoção de medidas que confirmam às autoridades meios efetivos de realizar o confisco. O desrespeito a essa disposição pode frustrar a eficácia do confisco, assim como comprometer o combate ao tráfico ilícito de drogas.

Ademais, o acesso a informações e documentos bancários é um ponto crucial em investigações financeiras. Em razão disto, a convenção estabelece em seu artigo 5(3) a impossibilidade de oposição de sigilo bancário como justificativa para negar o acesso a

informações daquela natureza. Essa é uma disposição inovadora porque dá um novo equacionamento à relação entre o poder das autoridades para obter informações bancárias e a faculdade dos indivíduos em dificultar esse acesso (BROOME, 2005).

Ao incorporar as disposições da Convenção de Viena, os países passam a dispor de uma disciplina legal uniforme a respeito da lavagem de dinheiro. Essa uniformização traz segurança a toda comunidade internacional porque assegura que a lavagem de dinheiro estará sujeita à repressão na maioria dos países. Os benefícios de uma ampla repressão da lavagem de dinheiro são compartilhados por todos.

Em contraste, a uniformização da disciplina legal dispensada ao combate do tráfico ilícito de drogas por si só não garante o tratamento multilateral sustentado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. Como se observou anteriormente, o tráfico ilícito de drogas e a lavagem de dinheiro ganharam dimensão internacional a partir do fenômeno da globalização.<sup>24</sup> Portanto, necessário se faz uma estreita cooperação entre os países com o objetivo de dar efetividade ao combate internacional desses crimes.

Neste sentido, a Convenção de Viena contempla disposições especiais para lidar com o crescente aspecto de internacionalidade do tráfico ilícito de drogas. Trata-se da assistência jurídica recíproca em investigações, julgamentos e processos relacionados aos crimes tipificados pela convenção:

Artigo 7  
Assistência Jurídica Recíproca

1. As Partes se prestarão, de acordo com o disposto no presente Artigo, a mais ampla assistência jurídica recíproca nas investigações, julgamentos e processos jurídicos referentes a delitos estabelecidos no parágrafo 1 do Artigo 3.

2. A assistência jurídica recíproca que deverá ser prestada, de acordo com este Artigo, poderá ser solicitada para qualquer um dos seguintes fins:

- a) receber testemunhas ou declarações de pessoas;
- b) apresentar documentos jurídicos;
- c) efetuar buscas e apreensões;
- d) examinar objetos e locais;
- e) facilitar acesso de informações e evidência;
- f) entregar originais ou cópias autenticadas de documentos e expedientes relacionadas ao caso, inclusive documentação bancária, financeira, social ou comercial;
- g) identificar ou detectar o produto, os bens, os instrumentos ou outros elementos comprobatórios.

3. As Partes poderão prestar qualquer outra forma de assistência judicial recíproca autorizada pelo direito interno da Parte requerida.

4. As Partes, se assim lhes for solicitado e na medida compatível com seu direito e prática interna, facilitarão ou encorajarão a apresentação ou a

---

<sup>24</sup> Sobre este aspecto, veja-se a seção 2.1 deste trabalho.

disponibilidade das pessoas, incluindo a dos detentos, que consintam em colaborar com as investigações ou em intervir nos procedimentos.

5. As Partes não declinarão a assistência jurídica recíproca prevista neste Artigo sob alegação de sigilo bancário.  
[...] (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, 2007)

As disposições do artigo 7 estabelecem um canal formal de comunicação entre as autoridades judiciárias dos países signatários da convenção. Com as limitações impostas à jurisdição pelos princípios da soberania e da territorialidade, os países têm dificuldade em procedimentos criminais que dependam de pessoas, informações e fatos localizados fora de seus limites territoriais.

Através da assistência jurídica recíproca é possível ter acesso a um sistema de cooperação que permite ao país requerente formular solicitações ao país requerido em relação aos atos previstos no artigo 7(2). Assim, a assistência jurídica recíproca permite aos países contornarem ao menos em parte às limitações impostas sobre suas jurisdições. Sem essa cooperação entre os países não é possível dar efetividade à justiça penal internacional.

Especificamente em relação ao combate à lavagem de dinheiro, a assistência jurídica recíproca permite dar prosseguimento a medidas de localização, apreensão e confisco de proveitos ilícitos situados em território distinto daquele onde o crime foi cometido. Por vezes o tráfico ilícito de drogas ocorre no território de um país, mas seu lucro é remetido para instituições financeiras no exterior. Desta forma, a assistência jurídica recíproca é um instrumento primordial à persecução penal nesses casos.

Ainda de acordo com o artigo 7(5), a assistência jurídica recíproca não poderá ser recusada pelos países sob a argumentação de que as informações solicitadas estão protegidas por sigilo bancário. Como se observou anteriormente, o sigilo bancário é uma questão sensível para alguns países. As especificidades desse tema serão abordadas na próxima seção desse trabalho.

A Convenção de Viena foi o primeiro instrumento internacional dedicado ao combate da lavagem de dinheiro. Deste modo, ela pode ser considerada um marco do que se convencionou chamar de sistema mundial antilavagem de dinheiro. Na seqüência surgiram outros instrumentos multilaterais como a Convenção Internacional contra o Crime Organizado Transnacional no ano de 2002, além de acordos bilaterais de cooperação judiciária em matéria penal.

Em suma, a Convenção de Viena possui uma série de disposições de direito penal material e de cooperação jurídica internacional voltadas ao combate do tráfico ilícito de drogas e da lavagem dos proveitos dessa atividade. Em regra, essas disposições caracterizam-na como um instrumento internacional que adota a abordagem repressiva em relação à lavagem de dinheiro. Por essa razão, a próxima seção tratará dos esforços de internacionalização da abordagem preventiva ao problema da lavagem de dinheiro.

### 3.1.3 A prevenção internacional da lavagem de dinheiro

A internacionalização do combate à lavagem de dinheiro através do direito penal foi impulsionada pela Convenção de Viena. Em contraste, os primeiros passos em direção à internacionalização da abordagem preventiva em relação à lavagem de dinheiro foram dados por normas de *soft law*.

Como abordado no início desta seção do trabalho, o combate à lavagem de dinheiro em alguns países não se iniciou através de normas positivadas, mas por meio de regras privadas editadas pelas próprias instituições financeiras, como é o caso do Código Suíço de Conduta. Desde então, as normas de *soft law* que tratam do combate à lavagem de dinheiro se desenvolveram de tal forma que atualmente são fundamentais ao sistema mundial antilavagem de dinheiro.<sup>25</sup>

O espaço conquistado pelas normas de *soft law* no sistema mundial antilavagem de dinheiro pode ser explicado pela aversão que as instituições financeiras têm a interferências governamentais. O fato é que o envolvimento em investigações e procedimentos judiciais relacionados à lavagem de dinheiro pode abalar a credibilidade pública das instituições financeiras.

Portanto, as instituições financeiras trataram de se auto-regulamentar através da adoção de normas preventivas em relação à lavagem de dinheiro. O objetivo era evitar que as instituições financeiras fossem utilizadas em operações de lavagem de dinheiro e conseqüentemente ficassem sujeitas às sanções da lei.

---

<sup>25</sup> Maíra Rocha Machado comenta sobre a *soft law*: “A expressão *soft law* refere-se aos instrumentos elaborados por Estados e atores não estatais, não vinculantes juridicamente, mas que influenciam a conduta dos Estados, das organizações internacionais e dos indivíduos. Desde a década de 1980, os instrumentos *soft law* proliferaram em várias áreas, assumindo as mais variadas formas, tais como declarações, códigos de conduta, resoluções e decisões de organismos internacionais, planos de ação, padrões de performance e recomendações. Podem englobar desde resoluções da Assembléia Geral da ONU, instrumentos elaborados pelo Banco Mundial ou pela OCDE, até conclusões de encontro anual do G-7”. (MACHADO, 2004:45).

Além disso, a ausência de uma autoridade supranacional para regulamentar o combate à lavagem de dinheiro estimulou a internacionalização das normas preventivas de combate à lavagem de dinheiro. Os primeiros esforços neste sentido ficaram a cargo do *Basel Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices*, conhecido apenas por Comitê da Basiléia.

O Comitê da Basiléia foi formado em 1974 pelas autoridades encarregadas pela supervisão bancária em 12 países, incluindo os países do G-10 e Luxemburgo.<sup>26</sup> O Comitê da Basiléia não é um sujeito de direito internacional tampouco possui autoridade internacional para supervisão ou imposição de normas. O comitê é tão somente um grupo responsável pela elaboração de padrões e modelos aplicáveis às atividades das instituições financeiras. Como resultado, cabe à autoridade de cada país tomar as providências necessárias para implementação desses padrões e modelos de acordo com seu próprio ordenamento jurídico interno (SCHOTT, 2006).

Em 12 de dezembro de 1988 o Comitê da Basiléia adotou um conjunto de princípios concernentes à lavagem de dinheiro denominado Declaração do Comitê da Basiléia. A motivação da adoção da Declaração do Comitê da Basiléia não era apenas o receio de perda de credibilidade nas instituições financeiras, mas também o temor de que a associação inadvertida entre banqueiros e criminosos poderia trazer instabilidade para o sistema financeiro como um todo (STESSENS, 2002).

Esta foi a primeira vez que o Comitê da Basiléia formulou padrões éticos de conduta que deveriam ser adotados pelas instituições financeiras (ALEXANDER, 2000). Essas disposições tinham por objetivo evitar o envolvimento dos sistemas financeiros dos países e do sistema financeiro internacional com a lavagem de dinheiro.

Neste sentido, constava expressamente na Declaração do Comitê da Basiléia o reconhecimento de que as instituições financeiras poderiam ser utilizadas inadvertidamente como intermediárias por criminosos. Para o comitê, o mais importante era garantir a integridade das instituições financeiras, evitando assim o envolvimento destas com a lavagem de dinheiro e outros crimes (BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS, 2007).

Em relação ao seu conteúdo, as disposições da Declaração do Comitê da Basiléia estão reunidas em torno de quatro princípios básicos: identificação adequada dos clientes; padrões éticos elevados e cumprimento da lei; cooperação com as autoridades

---

<sup>26</sup> Composição do G-10: Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Holanda, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos.

competentes; e políticas e procedimentos para adoção dessas disposições (SCHOTT, 2006).

Quanto ao primeiro princípio, as instituições financeiras devem tomar todas as providências necessárias para determinar a real identidade de todos os clientes que utilizem seus serviços.

Esse princípio decorre da constatação de que dificilmente os criminosos realizam qualquer operação em nome próprio. Geralmente recorrem a outros indivíduos ou se utilizam de pessoas jurídicas de fachada. Por esta razão, as instituições financeiras devem recusar a realização de operações quando houver dúvida sobre a real identidade do cliente.

De acordo com o segundo princípio, as instituições financeiras devem assegurar que toda e qualquer transação bancária seja realizada em conformidade com a lei vigente e com os regulamentos do sistema financeiro. Também devem ser levados em consideração os padrões éticos que regem a atividade das instituições financeiras.

Quando os recursos envolvidos em uma transação bancária têm origem lícita não há motivo para o cliente não cumprir com os ditames da lei ou do sistema financeiro. Por outro lado, a movimentação de recursos de origem ilícita requer usualmente fraude à lei ou falsificação de documentos. Nesta hipótese, as instituições financeiras não deverão disponibilizar seus serviços.

O terceiro princípio impõe às instituições financeiras a obrigação de cooperar com as autoridades competentes de acordo com os limites estabelecidos pelo direito e em especial pelas regras de sigilo bancário.

Essa é uma maneira de dar efetividade aos demais princípios da Declaração do Comitê da Basiléia e de evitar também a sonegação de informações sobre a ocorrência de condutas criminosas. Da obrigação de cooperação com as autoridades competentes decorrem ainda deveres acessórios como o encerramento e o congelamento de contas bancárias.

Segundo o último princípio, as políticas internas das instituições financeiras deverão adequar-se às disposições da Declaração do Comitê da Basiléia. Adicionalmente, os funcionários e agentes das instituições financeiras devem ter conhecimento e receber o treinamento apropriado sobre as disposições do documento. O cumprimento dos princípios da Declaração do Comitê da Basiléia deverá ser avaliado por meio de auditorias internas periódicas.

Não obstante sua natureza de *soft law*, a Declaração do Comitê da Basiléia possuía um efeito vinculante indireto sobre diversas instituições financeiras. Mas esse

efeito dependia do modelo de implementação da Declaração do Comitê da Basiléia adotado por cada país.

Em alguns países como foi o caso de Luxemburgo, a referência à Declaração do Comitê da Basiléia constava do próprio direito interno. Em outros, como por exemplo, a Suíça e a Áustria, as próprias instituições financeiras assumiram o compromisso de obedecer aos princípios da Declaração do Comitê da Basiléia. Há ainda aqueles países em que as autoridades de supervisão bancária (bancos centrais) estabeleceram punições àquelas instituições financeiras que não se adequassem aos princípios da Declaração do Comitê da Basiléia, nomeadamente Bélgica, França e Reino Unido (STESSENS, 2002).

Os pressupostos e as disposições da Declaração do Comitê da Basiléia demonstram a opção pela abordagem preventiva em relação à lavagem de dinheiro. Outro fator que comprova essa afirmação é que não há na Declaração do Comitê da Basiléia a preocupação com a persecução penal da lavagem de dinheiro ou de crimes precedentes.

A Declaração do Comitê da Basiléia teve grande influência no combate à lavagem de dinheiro. Em adição, serviu para enfatizar a noção de que as instituições financeiras têm um papel essencial na detecção de fluxos de recursos ilícitos e no combate à lavagem de dinheiro.<sup>27</sup> Especialmente importante neste sentido foi o princípio de identificação adequada dos clientes, introduzido inicialmente pela Declaração do Comitê da Basiléia e reconhecido atualmente como um dos alicerces centrais do sistema mundial antilavagem de dinheiro (ALEXANDER, 2000).

Muito embora a Declaração do Comitê da Basiléia tenha sido responsável por um grande avanço em relação à prevenção da lavagem de dinheiro, o destaque nessa área deve ser dado ao trabalho do Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI).

Trata-se de um órgão criado em julho de 1989 pelos representantes dos países do G-7 e da então Comissão das Comunidades Europeias.<sup>28</sup> Originalmente apenas 15 países participavam do GAFI. Posteriormente essa participação foi ampliada para 31 países e duas organizações internacionais, a Comissão das Comunidades Europeias e o Conselho de Cooperação do Golfo. O Brasil aderiu ao GAFI juntamente com a Argentina e o México no ano de 1999 (MACHADO, 2004).

---

<sup>27</sup> Roza (2005:319) destaca a importância do papel das instituições financeiras no combate à lavagem de dinheiro: "Great power requires great responsibilities. Banks and financial institutions, which have great power, undoubtedly bear great responsibility in combating the money laundering scheme. The best tool against such a crime relies not only on the domestic laws adopted by the countries, but also on joint work with the international community. Hence, the exchange of information among countries is crucial, and compliance with the international standards becomes a paramount mechanism to curb such a crime."

<sup>28</sup> Composição do G-7: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido.

O secretariado do GAFI encontra-se instalado na sede da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em Paris. Porém, o GAFI não faz parte da OCDE e nem de qualquer outro organismo internacional, sendo, de fato um grupo *ad hoc* de governos com uma agenda comum.

O GAFI é responsável pela elaboração de políticas legal e financeira a respeito do combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (SCHOTT, 2006). A esse respeito, a Declaração Econômica do G-7 de 16 de julho de 1989 identificava os objetivos do GAFI:

[...] to assess the results of co-operation already undertaken in order to prevent the utilisation of the banking system and financial institutions for the purpose of money laundering, and to consider additional preventive efforts in this field, including the adaptation of the legal and regulatory systems as to enhance multilateral judicial assistance (STESSENS, 2002:17).

Assim, as três funções primordiais do GAFI no que diz respeito à prevenção da lavagem de dinheiro são: monitorar o progresso de seus países membros quanto à implementação de medidas de combate à lavagem de dinheiro, analisar e divulgar tendências, técnicas e medidas de combate à lavagem de dinheiro e promover a adoção e implementação mundial dos padrões definidos pelo grupo em relação ao combate à lavagem de dinheiro (SCHOTT, 2006).

No exercício de suas atribuições, os países membros do GAFI elaboraram em fevereiro de 1990 um documento que ficou conhecido como “Quarenta Recomendações”. Trata-se de recomendações a respeito do combate à lavagem de dinheiro, concentradas em três áreas específicas: melhora nos sistemas legais nacionais, aumento do papel do sistema financeiro e fortalecimento da cooperação internacional.

Todavia, são apenas recomendações, sem poder vinculante, normas de *soft law*. Essa foi uma opção consciente do GAFI, que preferiu que as recomendações não assumissem o formato de um tratado. O principal motivo era evitar procedimentos complexos de ratificação e assim facilitar a adoção das recomendações. Como resultado, cada país poderia adotar as recomendações de acordo com as peculiaridades de seu direito interno e de seus requisitos constitucionais.

Atualmente essa escolha do GAFI pela *soft law* demonstra-se acertada. Contudo, não é possível negar que foi uma atitude arriscada na época da elaboração das quarenta recomendações. A intenção de possibilitar a adoção das recomendações pelo maior número de países poderia sucumbir diante de sua natureza não-obrigatória.

Apesar de desprovidas de efeito vinculante, as quarenta recomendações têm sido amplamente aceitas pela comunidade internacional como o padrão internacional para o combate à lavagem de dinheiro. Neste contexto, as quarenta recomendações podem ser atualmente consideradas obrigatórias àqueles países que querem ser vistos pela comunidade internacional como países que cumprem os padrões internacionais.

Assim, a principal meta definida pelo GAFI para a década de 1990 foi a difusão das quarenta recomendações a todos seus países membros. Em função da meta definida, o GAFI iniciou em 1991 a publicação de relatórios anuais sobre a avaliação das medidas legislativas e regulatórias adotadas pelos países membros em relação ao combate da lavagem de dinheiro.

Esse acompanhamento do progresso de adoção das quarenta recomendações pelos países membros do GAFI é feito através de auto-avaliação e de avaliação mútua.<sup>29</sup> Na auto-avaliação cada país membro deve responder anualmente a um questionário padrão sobre a implementação das quarenta recomendações. Na avaliação mútua, cada país membro é avaliado por peritos de outros países membros. Essa metodologia confere maior confiabilidade na avaliação sobre a implementação das quarenta recomendações.

São esses procedimentos de avaliação que tornam as quarenta recomendações compulsórias aos países membros do GAFI. Se restar comprovado pelas avaliações que determinado país membro não está tomando as medidas necessárias para implementação das quarenta recomendações, o GAFI adotará medidas de precaução.

A meta inicial definida para a década de 1990 foi alterada quando foi alcançada uma significativa adequação dos países membros da OCDE às quarenta recomendações. Como resultado, a meta principal definida pelo GAFI para o período de 1999-2004 passou a ser a difusão das quarenta recomendações a outros países de relevância dentro do sistema financeiro internacional (MACHADO, 2004). Esse foi o início do “programa de difusão mundial do sistema antilavagem de dinheiro”.

---

<sup>29</sup> Levi e Gilmore (2002:344) abordam com profundidade a temática das avaliações mútuas: “One of the prime instruments of the New World Economic Order is the radical concept of mutual evaluation, which involves peer evaluation of both the enactment and implementation of legislation and other policy instruments. This represents a major departure from the traditional view that implementation of treaties and conventions was a purely domestic matter. Even though methodological coherence and standardization remain underdeveloped, mutual evaluation has gained increasing popularity as a ‘method’; it holds out the promise of greater legitimation and ‘buy in’ potential than measures that are simply imposed, and thus it is not surprising that (with variations) such a process is built into all late modern regimes for dealing with corruption (Council of Europe ‘GRECO’ and OECD) as well as money laundering and proceeds of crime confiscation (Council of Europe, EU, FATF and the IMF)”.

Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, o GAFI decidiu ampliar seu mandato para incluir também o financiamento do terrorismo. Em razão disto, elabora e publica um documento denominado “Oito Recomendações Especiais” que estabelece novos padrões internacionais para o combate ao financiamento do terrorismo, tema intrinsecamente ligado à lavagem de dinheiro.

De fato, o GAFI e seus membros têm desempenhado um importante papel no desenvolvimento de normas e regulamentos internacionais para obrigar as instituições financeiras do mundo todo a adotarem um padrão mínimo de combate à lavagem de dinheiro.

Os esforços do GAFI em relação ao combate à lavagem de dinheiro estão voltados às instituições financeiras, sobretudo por conta da facilidade que grupos criminosos se utilizam delas para movimentar proveitos de origem ilícita assim como pela ameaça que a lavagem de dinheiro representa à estabilidade dos sistemas financeiros mundiais.

Em suma, o GAFI representa o expoente da abordagem repressiva em relação à lavagem de dinheiro. Em conjunto com a abordagem repressiva da Convenção de Viena formam o que se convencionou chamar de sistema mundial antilavagem de dinheiro (MACHADO, 2004).

### **3.2 A cooperação judiciária em matéria de lavagem de dinheiro**

Na seção anterior, verificou-se que os primeiros instrumentos do sistema mundial antilavagem de dinheiro foram a Convenção de Viena e as quarenta recomendações do GAFI. Posteriormente, surgiram outros acordos de cooperação multilaterais e bilaterais em matéria penal aplicáveis ao combate internacional da lavagem de dinheiro.

Neste contexto, a finalidade dessa parte do trabalho é verificar o funcionamento da cooperação judiciária em matéria penal aplicada ao combate da lavagem de dinheiro. Especial atenção será concedida aos problemas impostos à cooperação judiciária que podem prejudicar o efetivo combate internacional da lavagem de dinheiro. Esses problemas são agravados pela facilidade que as organizações criminosas possuem hoje em dia para movimentar recursos através das fronteiras nacionais.

Em primeiro lugar, serão analisados os pressupostos que justificam a necessidade da cooperação judiciária ao combate à lavagem de dinheiro. Ocorre que a jurisdição dos

países para investigar e julgar os crimes de lavagem de dinheiro encontra-se restrita aos limites territoriais nacionais.

Após, serão abordadas as disposições da Convenção de Viena e do Tratado de Cooperação Jurídica em Matéria Penal entre a República Federativa do Brasil e a Confederação Suíça que possibilitam a aplicação de medidas para localização, apreensão e confisco de proveitos de origem ilícita situados fora dos limites territoriais nacionais.

Na última parte será tratada da cooperação judiciária na quebra de sigilo bancário. Além dos instrumentos internacionais já mencionados, serão analisadas também as disposições do Acordo de Assistência Legal Mútua celebrado entre os Estados Unidos e a Suíça no tocante à cooperação judiciária para a quebra de sigilo bancário.

A cooperação judiciária em matéria penal se dá através da solicitação formal de um país ao outro para execução de certas medidas ou para obtenção de informações (ARAÚJO, 2006). Essas solicitações podem se referir à execução de medidas cautelares ou coercitivas. Especificamente em relação ao combate à lavagem de dinheiro, essas medidas se fazem necessárias para localizar, apreender e confiscar os proveitos de origem ilícita.<sup>30</sup>

Para padronizar a terminologia adotada no presente trabalho, o país que realiza a solicitação de cooperação será denominado daqui em diante país requerente, enquanto que aquele que recebe a solicitação de cooperação será denominado país requerido. O costume é adotar a terminologia oficial adotada pelo acordo. Porém, como nesse trabalho serão abordados diversos acordos, optou-se por uma terminologia única aplicável de forma uniforme a todos eles.

### 3.2.1 Lavagem de dinheiro e jurisdição

A efetividade do combate à lavagem de dinheiro esbarra por vezes nos efeitos da jurisdição. Como se observou anteriormente, a lavagem de dinheiro é um crime que se

---

<sup>30</sup> Zagaris e Castilla (1993:873) comentam sobre a cooperação judiciária em material penal aplicável ao combate à lavagem de dinheiro: “An international criminal cooperation regime establishes a set of rules among governments and international organizations that requires cooperation in the investigation, prosecution and adjudication, and the execution of judgments in criminal matters. International cooperation on criminal matters is an evolving regime which has recently given rise to a subregime whose purpose whose purpose is to regulate international money movement. International and foreign laws that regulate the movement of money are relatively recent phenomenon in international law enforcement. These laws, also known as anti-money-laundering laws, reflect a steadfast commitment by governments and international organizations to combat illicit drug trafficking and other forms of illegal criminal activity, especially as conducted by organized crime. Laws are being ratified in several countries in an effort to develop an international criminal cooperation regime”.

caracteriza por cruzar fronteiras nacionais, especialmente após a assim chamada “globalização” econômica.

É válido ressaltar que o termo jurisdição possui diferentes significados dependendo do contexto. No direito interno, jurisdição é o poder do Estado em “dizer o direito”, compondo conflitos de interesse e resguardando a ordem jurídica. Por outro lado, no direito internacional, jurisdição é o direito de regular questões não vinculadas exclusivamente ao direito interno. Este é o raciocínio de Higgins (1993:57):

International law permits the exercise of jurisdiction in respect of certain offences against the international community. That is to say, the nature of the act entitles a state to exercise its jurisdiction to apply its laws, even if the act has occurred outside its territory, even if it has been perpetrated by a non-national, and even if national have not been harmed by the acts.

Desta forma, as operações de lavagem de dinheiro envolvem quase sempre mais de uma jurisdição. É a situação em que o crime precedente foi cometido em um país, mas seus proveitos foram transferidos para outro. Essa pluralidade de jurisdições dificulta a determinação de qual país tem competência para julgar e punir os agentes envolvidos ou então para determinar o confisco dos proveitos ilícitos.

Neste sentido, deve-se destacar o forte caráter nacional do direito penal. Os juízes aplicam somente as leis penais do país que representam. De tal modo, contrariamente ao que ocorre com o direito internacional privado, no direito penal internacional os juízes estão vinculados a *lex fori* (STESSENS, 2002).

Ao lado disso, o princípio da territorialidade é o mais utilizado para delimitar o âmbito de eficácia especial da lei penal (HIGGINS, *op. cit.*). Esse princípio estabelece que a aplicação da lei penal está restrita ao território do país que a determinou, desconsiderando a nacionalidade do sujeito ativo ou do titular do bem jurídico lesado (JESUS, 2005).

Para Machado (2004:9), essa predominância do princípio da territorialidade decorre da soberania: “o problema é que, com a consagração do princípio da soberania pelo Tratado de Westfália, em 1648, e a constituição do Estado-Nação, a partir do século XVIII, o direito penal teve sua validade circunscrita aos limites de cada território”.

Em outras palavras, o princípio da territorialidade encontra-se intrinsecamente vinculado à soberania estatal. Neste contexto, chega a ser natural que cada país reclame competência em relação aos fatos ocorridos dentro de seus limites territoriais. Similarmente leciona Jesus (2005:121): “a lei penal é elaborada para vigor dentro dos

limites em que o Estado exerce a sua soberania. Como cada Estado possui sua própria soberania, surge o problema da delimitação espacial do âmbito de eficácia da legislação penal”.

Como resultado, Stessens (2002:211) menciona: “this also gives the territoriality doctrine a universal and reciprocal character: all states are sovereign and can therefore be expected to respect each other’s sovereignty and jurisdiction”.

Entretanto, o mesmo autor vai além e apresenta mais uma justificativa para a vasta aceitação do princípio da territorialidade: “a strict application of the territoriality principle is moreover strained by the increasing internationalization of the contemporary society which sometimes makes it difficult to ascertain the *locus delicti*”.

A dificuldade em determinar o local de cometimento do crime precedente é uma realidade constante das investigações sobre lavagem de dinheiro. Como se observou anteriormente, a apuração de operações de lavagem de dinheiro inicia-se diversas vezes com a constatação da origem ilícita de recursos utilizados em transações bancárias. Nesta hipótese, não há conhecimento prévio a respeito do crime precedente ou do local de seu cometimento.

Por esta razão, as operações de lavagem avançam deliberadamente sobre os limites territoriais de vários países. Essa mobilidade introduzida com a modernização dos meios de comunicação e com o abrandamento das fronteiras possibilita que criminosos se aproveitem dos efeitos da soberania. A jurisdição estatal para conhecer e julgar os crimes encontra-se limitada pelo princípio da territorialidade.

Como poderia então um país, por exemplo, executar uma medida de confisco relativa a proveitos ilícitos localizados fora de seus limites territoriais? O primeiro impulso em face das limitações impostas pela soberania, e mais especificamente pelo princípio da territorialidade, é recorrer à jurisdição extraterritorial. Através da extraterritorialidade os países tentam aplicar o direito penal interno a crimes praticados no estrangeiro (JESUS, 2005).

A principal base para a jurisdição extraterritorial no combate à lavagem de dinheiro é o princípio da nacionalidade. De acordo com este princípio, o direito interno do país é aplicável a seus cidadãos independentemente de onde se encontrem. Sobre a aplicação do princípio da nacionalidade comenta Jesus (2005:123): “fundamenta-se em que o cidadão deve obediência à lei de seu país, ainda que se encontre no estrangeiro: *quilibet est subditus legibus patriae suae et extra territorium*”.

Em razão disto, a adoção do princípio da nacionalidade por um país permite um maior controle sobre a conduta de seus nacionais no exterior. Países que adotam o sistema jurídico da *common law* usualmente aplicam o princípio da nacionalidade ao combate internacional da lavagem de dinheiro. Por tal motivo, os Estados Unidos são criticados freqüentemente pela comunidade internacional, principalmente em decorrência do excesso de medidas extraterritoriais aplicadas para a quebra de sigilo bancário no estrangeiro.

A aplicação do princípio da nacionalidade ao combate à lavagem de dinheiro é ainda mais importante em relação às pessoas jurídicas. O fato é que as pessoas jurídicas possuem uma presença internacional mais ampla que os indivíduos. Portanto, através do princípio da nacionalidade é possível ampliar a abrangência da eficácia das normas repressivas de combate à lavagem de dinheiro.

Nomeadamente, as instituições financeiras costumam ter filiais no exterior. Essas filiais - principalmente em países e territórios não cooperantes com os padrões do GAFI - podem ser utilizadas como canais para a lavagem de dinheiro. Nesse caso, as autoridades do país sede da instituição financeira podem aplicar medidas de combate à lavagem de dinheiro em relação as filiais situadas no exterior com respaldo no princípio da nacionalidade.

Todavia, a aplicação do princípio da nacionalidade às pessoas jurídicas não é isenta de obstáculos. A determinação da nacionalidade das pessoas jurídicas pode causar conflito de competência entre mais de uma jurisdição. Isso pode ocorrer devido à existência de mais de um critério para a determinação da nacionalidade das pessoas jurídicas.

Dois são os critérios comumente utilizados neste caso: nacionalidade do país onde a pessoa jurídica foi constituída e nacionalidade do país onde a pessoa jurídica tenha o seu principal lugar de atuação. Assim, dependendo do critério utilizado pelos países, a mesma pessoa jurídica pode ter mais de uma nacionalidade.

Havendo a pluralidade de nacionalidades, mais de um país poderá reclamar competência para conhecer e julgar crimes cometidos por determinada pessoa jurídica. Esse conflito pode ficar ainda mais complexo se o crime for cometido no território de um terceiro país. Nesta situação, o país onde o crime foi cometido poderia também reclamar competência jurisdicional com base no princípio do *lex loci delicti* (STESSENS, 2002).

Para ilustrar, considere-se uma pessoa jurídica constituída na Holanda e que estabeleça na Alemanha seu principal local de atuação. Cada um desses países adota um critério distinto para determinação da nacionalidade das pessoas jurídicas. Essa hipótese

por si só já daria margem a um conflito de competência entre os dois países. Contudo, se essa pessoa jurídica cometer um crime nos Estados Unidos, pelo princípio do *lex loci delicti* estaríamos acrescentando ainda mais um país na disputa por competência sobre o crime.

Como se observou anteriormente, a internacionalidade é uma característica cada vez mais presente nas operações de lavagem de dinheiro.<sup>31</sup> Por diversas vezes o crime precedente será cometido no território de um primeiro país, seus proveitos ilícitos serão enviados a um segundo país e seu agente ativo se refugiará em um terceiro.

Em razão disto, a adoção do princípio da nacionalidade em relação às pessoas jurídicas pode proporcionar inimagináveis conflitos de competência entre os países envolvidos. Essencialmente, tamanho conflito de competência pode frustrar o próprio combate internacional à lavagem de dinheiro.

Em síntese, verificou-se que a soberania estatal impõe certos limites à aplicação do direito penal interno dos países. Especificamente em relação ao combate à lavagem de dinheiro, o princípio da territorialidade restringe medidas como localização, apreensão e confisco de proveitos ilícitos aos limites territoriais de cada país.

Como o princípio da territorialidade é amplamente aceito pelos países como critério de determinação da eficácia espacial da lei penal, fica comprometido o combate à lavagem de dinheiro naqueles casos em que há o envolvimento de mais de uma jurisdição. A alternativa de adoção do princípio da nacionalidade para alcançar uma jurisdição extraterritorial também apresenta seus pontos negativos em relação ao combate à lavagem de dinheiro.

Desta forma, resta claro que os países não terão sucesso no combate à lavagem de dinheiro através de providências isoladas. O combate eficiente do fenômeno internacional que é a lavagem de dinheiro demanda um esforço concertado por parte da comunidade internacional.<sup>32</sup> Por este motivo, a cooperação internacional em matéria penal tem por objetivo tentar suprir as deficiências apresentadas.

---

<sup>31</sup> Sobre este aspecto específico, veja-se a seção 2.1 deste trabalho.

<sup>32</sup> Sobre a necessidade de um esforço concentrado da comunidade internacional explica Fischer (2003:413): “For activity as global as money laundering, however, effective asset forfeiture regimes must be international in their sweep. Otherwise, criminal enterprises may easily defeat municipal forfeiture laws by the simple expedient of transferring their illgotten gains to another jurisdiction. Modern technology allows this to be done from the privacy of one's dwelling with the click of a mouse or the touch of a keyboard. Indeed, technological advances have been much more helpful to money launderers than to law enforcement, not only because of the increased ease and speed of global money transfers and the anonymity conferred by sophisticated encryption techniques, but also because of the creation of new modalities of laundering [...]”.

### 3.2.2 A cooperação internacional no combate à lavagem de dinheiro

O objetivo primário da justiça penal é combater a criminalidade através da localização e prisão de suspeitos, bem como obter provas que auxiliem na investigação e julgamento dos crimes. Em adição, o combate à lavagem de dinheiro introduziu um novo objetivo à justiça penal: o confisco dos proveitos e instrumentos de crime.

Como se observou anteriormente, a soberania estatal restringe a jurisdição dos países aos seus limites territoriais. A cooperação internacional aparece como uma alternativa ao problema, pois possibilita a execução de medidas além dos limites territoriais. Logo, de acordo com a proposta do presente trabalho, necessário se faz examinar o funcionamento e as limitações dessa cooperação internacional.

São dois motivos especiais que justificam a necessidade da cooperação internacional no combate à lavagem de dinheiro. Ambos estão diretamente relacionados à dimensão internacional do fenômeno da lavagem de dinheiro, sobretudo a partir da globalização econômica.

O primeiro motivo é que a informação necessária para comprovar a prática da lavagem de dinheiro ou do crime precedente pode estar localizada em território distinto daquele em que tem lugar a investigação e julgamento do crime. Conseqüentemente, a cooperação internacional é fundamental para possibilitar a obtenção das informações necessárias.

O segundo motivo é que os proveitos de origem ilícita podem estar localizados em território distinto daquele em que tem lugar a investigação e julgamento do crime. Deste modo, somente através da cooperação internacional será possível determinar medidas de localização, apreensão e confisco dos proveitos de origem ilícita situados no estrangeiro.

Em suma, a cooperação internacional para o combate à lavagem de dinheiro possui como objetivos específicos a obtenção de provas e a execução de medidas relativas ao confisco quando as informações ou os proveitos de origem ilícita estiverem situados no exterior.

As medidas relativas ao confisco de proveitos de origem ilícita situados no exterior serão abordadas logo a seguir. Para facilitar o estudo do assunto, as medidas foram divididas em cautelares e coercitivas. Por outro lado, a obtenção de provas está

intrinsecamente ligada à questão do sigilo bancário. Especialmente importante para o combate à lavagem de dinheiro, esse tema será analisado em uma seção específica.<sup>33</sup>

### 3.2.2.1 Medidas cautelares

A Convenção de Viena contém disposições que possibilitam a um país adotar medidas cautelares quando assim solicitado por outro país. De fato, essa convenção foi um dos primeiros tratados multilaterais que dispôs de maneira apropriada sobre medidas cautelares para garantia da aplicação do confisco.

A possibilidade de aplicação de medidas cautelares é fundamental no combate internacional à lavagem de dinheiro. Com a mesma facilidade que os proveitos ilícitos são colocados à distância do local de cometimento do crime também podem ser movimentados se há qualquer suspeita por parte dos criminosos. Por esta razão, a Convenção de Viena faculta em seu artigo 5(4) a adoção de medidas cautelares para resguardar o posterior confisco dos recursos ilícitos:

[...]

b) Ao receber a solicitação amparada neste Artigo, por outra Parte que seja foro competente para julgar o delito estabelecido no parágrafo 1 do Artigo 3, a Parte requerida adotará medidas para a identificação, detecção e a apreensão preventiva ou o confisco do produto, dos bens ou dos instrumentos, ou de quaisquer outros elementos a que se refere o parágrafo 1 deste Artigo, com o objetivo do eventual confisco que seja ordenado, seja pela Parte requerente, seja quando houver sido formulada solicitação, com amparo no inciso a) deste parágrafo, pela Parte requerida.

c) As decisões ou medidas previstas nos incisos a) e b) do presente parágrafo serão adotadas pela Parte requerente, de acordo com seu direito interno e sujeitas, a suas disposições e de acordo com as regras dos ajustes, tratados ou acordos bilaterais ou multilaterais que tenham sido negociados com a Parte requerente (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007).

Por força do disposto no artigo 5(4)(c), as medidas cautelares serão adotadas de acordo com o direito interno do país requerido. Isso permite que sejam adotadas outras medidas cautelares além das constantes no rol do artigo 5(4)(b) da Convenção de Viena, desde que previstas pelo direito interno do país requerido.

No Tratado de Cooperação Jurídica em Matéria Penal entre a República Federativa do Brasil e a Confederação Suíça (Tratado de Cooperação Brasil-Suíça), celebrado em 15 de agosto de 2003, também se encontra prevista a solicitação de medidas cautelares:

---

<sup>33</sup> Sobre este ponto específico, veja-se a seção 3.2.3.

ARTIGO 7  
MEDIDAS CAUTELATES

1. A pedido expresso do Estado Requerente, e caso o procedimento visado pelo pedido não pareça manifestadamente inadmissível ou inoportuno segundo o direito do Estado Requerido, medidas cautelares serão ordenadas pela autoridade competente do Estado Requerido, a fim de manter uma situação existente, de proteger interesses jurídicos ameaçados ou de preservar elementos de prova.
2. Quando houver perigo na demora e se as informações fornecidas permitirem examinar se as condições para conceder as medidas cautelares foram cumpridas, essas medidas poderão ser igualmente ordenadas desde o anúncio de um pedido. As medidas cautelares serão revogadas se o Estado Requerente não apresentar o pedido de cooperação jurídica no prazo determinado para esse fim (MACHADO, 2006:255).

A ressalva ao direito interno do país requerido encontra-se expressa nos dois instrumentos internacionais em questão. De outra forma não poderia ser por força do princípio da legalidade formal. Neste contexto, podem surgir alguns percalços na aplicação de medidas cautelares através da cooperação internacional.

Essa situação poderá ocorrer quando houver substancial diferença entre o direito interno de cada um dos países envolvidos quanto à disciplina jurídica aplicada ao confisco. Alguns países reconhecem apenas o confisco dos proveitos ilícitos diretamente ligados ao crime precedente, enquanto que outros possibilitam o confisco do valor equivalente ao dos proveitos ilícitos.

A Convenção de Viena e o Tratado de Cooperação Brasil-Suíça não estabelecem disposições apropriadas para lidar com essa possível diferença entre o direito interno dos países envolvidos no pedido de cooperação. Logo, poderá haver a recusa na aplicação de uma medida cautelar quando o direito interno do país requerido não prever a forma específica de confisco constante do pedido de cooperação internacional (STESSENS, 2002).

Como será abordado mais adiante, a condição da incriminação bilateral também pode representar um entrave para a aplicação de medidas cautelares voltadas à garantia do confisco de proveitos de origem ilícita.<sup>34</sup> Em outras palavras, o país requerido pode recusar a aplicação de determinada medida cautelar se for referente a um crime precedente não tipificado por seu direito penal interno.

Em adição, a aplicação de medidas cautelares está sujeita a alguns requisitos estabelecidos pelo direito interno do país requerido. Em grande parte, no caso das medidas cautelares para assegurar a eficácia do confisco, os requisitos estão relacionados à

---

<sup>34</sup> Sobre este ponto específico, veja-se a seção 3.3.1 deste trabalho.

possibilidade de decretação do confisco e o risco de dissipação dos bens ou recursos sujeitos à medida (STESSENS, 2002).

Não restam dúvidas de que as medidas cautelares têm um importante papel no combate internacional à lavagem de dinheiro. A obtenção de provas ou o congelamento de recursos e bens devem ocorrer de forma expedita e sem levantar suspeitas.

Entretanto, a aplicação dessas medidas através da cooperação internacional está sujeita a obstáculos que podem frustrar o confisco dos proveitos de origem ilícita. Assim, um efetivo sistema mundial antilavagem de dinheiro deve prever meios adequados para eliminar esses obstáculos e garantir assim maior eficiência na obtenção de provas e congelamento de recursos.

### 3.2.2.2 Medidas coercitivas

Como foi observado na seção anterior, as medidas cautelares no combate à lavagem de dinheiro têm por objetivo primordial assegurar a eficácia do confisco dos proveitos de origem ilícita. Nesta análise, o confisco é a medida coercitiva mais importante no combate à lavagem de dinheiro. A razão disto é que o confisco tem por finalidade tornar as atividades criminais economicamente desinteressantes.

A cooperação internacional para a execução de ordens de confisco ocorre usualmente de duas formas. Quando a ordem de confisco emitida pelo país requerente é reconhecida pelo país requerido, este último pode simplesmente executar a decisão estrangeira. Quando isso não ocorre, o país requerido tem a faculdade de instaurar um procedimento nacional de confisco para apuração e posterior execução da medida. Essa forma de cooperação é denominada transferência de procedimentos em matéria penal (STESSENS, *op. cit.*).

A Convenção de Viena prevê as duas formas de cooperação internacional para a execução de ordens de confisco. Todavia, as partes estão obrigadas a adotar apenas uma das duas formas em seu direito penal interno. Em última análise, a forma de cooperação internacional para a execução de ordens de confisco depende das previsões do direito interno do país requerido. Na prática observa-se que os países têm preferência pela execução de ordens de confisco estrangeiras.

Existem algumas situações em que o país requerido terá que instaurar um procedimento nacional de confisco ao invés de executar a ordem de confisco estrangeira, mesmo quando as duas formas estiverem previstas em seu direito interno.

Isso ocorrerá, por exemplo, quando a ordem de confisco estrangeira é expedida em face de uma pessoa jurídica e o direito interno da parte requerida não prevê a responsabilidade penal das pessoas jurídicas. Por conseguinte, antes de executar a ordem de confisco estrangeira será necessário instaurar um procedimento nacional para determinar sobre qual indivíduo deverá recair a ordem de confisco.

O mesmo poderá ocorrer quando a ordem de confisco estrangeira tiver por objeto ativos que não têm origem exclusivamente ilícita ou sobre os quais recaem direitos de terceiros. Em qualquer dessas hipóteses será necessário instaurar um procedimento nacional para apuração prévia dos fatos.

Ainda quando a ordem de confisco estrangeira puder ser executada sem a necessidade de um procedimento nacional, deverá passar por um exame prévio de admissibilidade pela parte requerida, o *exequatur*. O *exequatur* é realizado de acordo com o direito interno da parte requerida. Como resultado, a execução da ordem de confisco estrangeira pode ser recusada em decorrência de disposições previstas no direito interno do país requerido (ARAÚJO, 2006).

Para ilustrar, basta verificar os motivos das Cortes brasileiras para recusar a cooperação internacional na execução de medidas coercitivas. Pela análise das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), os motivos mais frequentes para denegar o *exequatur* em cartas rogatórias relativas a medidas coercitivas eram: o caráter executório da medida requerida, a necessidade de homologação de sentença estrangeira, a necessidade de procedimento judicial, a violação à soberania, atentado à ordem pública e insuficiência de provas (MACHADO, 2006).

Ocorre que a competência para o exame prévio de admissibilidade das cartas rogatórias passou para o Superior Tribunal de Justiça (STJ) por determinação da Emenda Constitucional número 45/2004, de 08 de dezembro de 2004. Neste sentido, as primeiras decisões dessa Corte sobre o tema apontam para o abrandamento dos requisitos internos de concessão do *exequatur* (ARAÚJO, 2006).

Especificamente, o caso brasileiro serve para demonstrar as dificuldades enfrentadas pela cooperação internacional na execução de medidas coercitivas. Não obstante a mudança de entendimento das Cortes brasileiras, vários países continuam a condicionar a execução de medidas coercitivas estrangeiras aos mais diversos requisitos de direito interno.

De fato, o direito interno das partes tem grande ingerência na cooperação internacional para execução de ordens de confisco estrangeiras. Isso acontece geralmente

por disposição expressa dos acordos de cooperação, a exemplo do artigo 5(4)(c) da Convenção de Viena e do artigo 5(1) do Tratado de Cooperação Brasil-Suíça.

Logo, se estiver previsto no direito interno do país requerido que o confisco deve ser determinado por autoridade judicial, não será possível executar uma ordem de confisco estrangeira emitida por autoridade administrativa.

O mesmo ocorre se o direito interno do país requerido dispuser que a ordem de confisco só pode ser determinada por decisões executáveis e definitivas. Nesta hipótese, o princípio da coisa julgada deverá ser aplicado também à cooperação internacional na execução de ordens de confisco estrangeiras. Nomeadamente, isso ocorre dentre outros países na Holanda, Inglaterra e Suíça.

Além disso, as decisões proferidas à revelia dos acusados podem se tornar um obstáculo à execução de ordens de confisco estrangeiras. Isso porque grande parte dos acordos de cooperação internacional em matéria penal faculta a recusa da cooperação internacional quando se tratar de decisão proferida à revelia do acusado. O objetivo dessa disposição é garantir o devido processo legal e o amplo contraditório ao acusado.

Porém, essa preocupação deve ser mensurada em função da necessidade de uma efetiva cooperação em matéria penal. No caso do combate à lavagem de dinheiro, verifica-se que as decisões proferidas à revelia podem ser a única maneira de privar um criminoso foragido dos proveitos dos crimes por ele cometidos (STESSENS, 2002).

Diversos são os empecilhos à execução de medidas coercitivas estrangeiras, mesmo quando amparada em acordos de cooperação judiciária em matéria penal. O fato é que os pedidos de cooperação internacional estão sujeitos ao direito interno do país requerido. Assim sendo, requisitos do direito interno do país requerido são utilizados para rejeitar a execução de ordens de confisco estrangeiras.

O interesse no combate da lavagem de dinheiro é compartilhado por toda a comunidade internacional. Independente do envolvimento específico de determinados países, todos estão sujeitos aos efeitos negativos da lavagem de dinheiro.<sup>35</sup> Desta forma, deveria ser inconcebível que disposições do direito interno dos países obstem a consecução desse interesse.

A cooperação internacional no combate à lavagem de dinheiro tem por finalidade permitir a aplicação de medidas cautelares e coercitivas além dos limites territoriais da parte requerente. Por outro lado, verifica-se na prática que essa cooperação internacional

---

<sup>35</sup> Sobre os efeitos da lavagem de dinheiro, veja-se a seção 2.2 deste trabalho.

está sujeita a tantas condições, requisitos e ressalvas que acaba comprometendo a eficácia do sistema mundial antilavagem de dinheiro.

Independentemente de se tratarem de medidas cautelares ou coercitivas, a solicitação de cooperação ainda poderá ser recusada com base nas exceções clássicas à cooperação internacional em matéria penal: violação à ordem pública, princípios fundamentais, segurança ou soberania do país requerido. A Convenção de Viena prevê expressamente essas possibilidades em seu artigo 7(15)(b), enquanto que o Tratado de Cooperação Brasil-Suíça em seu artigo 3(1)(d).

A seguir será analisada a relação do sigilo bancário com a cooperação judiciária internacional. Trata-se de uma questão sensível que gera grandes dificuldades ao efetivo combate da lavagem de dinheiro. Essa abordagem é necessária para delimitar com precisão o problema da presente pesquisa científica.

### 3.2.3 Cooperação internacional e sigilo bancário

O sucesso da investigação de crimes econômico-financeiros depende em grande parte do acesso a informações bancárias. São essas informações que permitem rastrear não só o destino dos recursos ilícitos, mas muitas vezes também a sua origem.

Apesar disso, o acesso a informações desta natureza não é tão simples em função do sigilo bancário. Na visão de Ping (2004:376) o sigilo bancário seria uma obrigação profissional das instituições financeiras e um direito dos clientes:

Although the meaning of banking secrecy is widely understood, there is no explicit definition at international level. In respect of a financial institution, banking secrecy is a professional obligation and a right, which means financial institutions assume an obligation that they shall not, on the one hand, expose a customer's financial information acquired in the course of business, and on the other hand, financial institutions have the right to resist a third party's enquires in order to protect the customer's financial interests. In respect of a customer, banking secrecy is a privilege, which means that the customer's financial should be protected legally and should not be invaded by other parties.

A primeira disposição legal a respeito do sigilo bancário surgiu na Suíça durante o regime nazista. Para possibilitar a apreensão dos bens dos judeus, o governo nazista proibiu em 1930 a transferência desses bens ao exterior. Como resultado, os judeus passaram a depositar suas riquezas em instituições financeiras da Suíça, sobretudo por conta da proximidade entre os dois países e pela política extra-oficial de sigilo bancário vigente.

Em 1933, o governo nazista aprovou um decreto para conter a evasão de recursos da Alemanha em direção à Suíça. Esse dispositivo legal estabelecia que qualquer nacional da Alemanha que depositasse sua riqueza no exterior seria condenado à morte. Um ano após a aprovação do referido decreto três judeus alemães foram executados.

Em consequência desses fatos e da forte pressão exercida pelos agentes da *Gestapo* sobre os funcionários das instituições financeiras suíças, o governo da Suíça decidiu positivar a prática de confidencialidade das transações bancárias. Nascia assim a primeira lei que determinava o sigilo bancário (MOSCARINO E SCHUMAKER, 1997).

Atualmente, o sigilo bancário não tem a mesma finalidade que possuía na época em que surgiu. Poucas são as justificativas para manutenção do sigilo bancário na atualidade: evitar que donos de fortunas fiquem sujeitos a ameaças e seqüestros; evitar que empresários obtenham informações financeiras sobre seus concorrentes; evitar que futuros herdeiros tenham conhecimento prévio de suas heranças etc (SAVONA, 1997).

Mesmo diante dessas justificativas, acredita-se que o sigilo bancário não deva prevalecer. Diversas são as razões para esse pensamento: as autoridades fiscais têm dificuldade para controlar a sonegação de impostos, credores têm dificuldade em recuperar seu crédito por falta de informações sobre o real patrimônio do devedor e assim por diante. Se um dia o sigilo bancário foi motivado por um ideal nobre, atualmente não passa de uma maneira para afastar a aplicação da lei.

Existem diversas fundamentações jurídicas para o sigilo bancário. Pasley (2002) considera o sigilo bancário como decorrente do direito individual à privacidade. Por outro lado, Maynard (1997) entende que o sigilo bancário possui natureza contratual. Existem aqueles, ainda, como Moscarino e Schumaker (*op. cit.*), que tratam o sigilo bancário como um sigilo profissional, a exemplo do que ocorre com os médicos e advogados. É em função dessa diversidade de fundamentações jurídicas que varia a proteção legal concedida pelos países ao sigilo bancário.

Em alguns países não há legislação específica sobre o sigilo bancário. O dever de sigilo das informações bancárias decorre de obrigações contratualmente assumidas pelas instituições financeiras, como é o caso da Holanda. Nos Estados Unidos o sigilo bancário fundamenta-se nos direitos individuais à privacidade. Por último, como é o caso da Suíça, o sigilo é protegido com base nos direitos individuais à privacidade, por obrigações

contratualmente assumidas pelas instituições financeiras e ainda pelo direito penal (PING, 2004).<sup>36</sup>

Obviamente, nenhuma dessas justificativas e fundamentações jurídicas se apresenta razoável frente aos obstáculos impostos pelo sigilo bancário ao combate à lavagem de dinheiro. A questão é saber se deve prevalecer o sigilo bancário ou o combate à lavagem de dinheiro. A opinião defendida neste trabalho é que o sigilo bancário não possui razão para existir nos dias de hoje.<sup>37</sup>

Ressalta-se que as instituições financeiras são rotineiramente utilizadas pelos criminosos para movimentar e esconder os proveitos de seus crimes. Neste contexto, os criminosos tiram proveito do sigilo que recai sobre as informações de natureza bancária. Além disso, o sistema financeiro internacional possibilita que os recursos sejam rapidamente movimentados para outros países.

Para os criminosos tornou-se altamente atrativa a possibilidade de remessa dos proveitos ilícitos para países de tradição na proteção do sigilo bancário. Os países mais procurados neste sentido são: Suíça, Luxemburgo, Panamá, Hong Kong, Ilhas Caimán, Antilhas Holandesas e Bahamas (PING, 2004).

Sem acesso a informações de natureza bancária, as autoridades não têm acesso ao paradeiro dos proveitos de origem ilícita. Sob a ótica da abordagem repressiva de combate à lavagem de dinheiro, não seria possível vincular o crime precedente aos proveitos dele decorrentes. Logo, a principal medida de combate à lavagem de dinheiro – o confisco – restaria privada de eficácia.

Apesar disto, não basta apenas possibilitar que as autoridades tenham acesso a informações de natureza bancária. Como se observou anteriormente, as operações de lavagem de dinheiro envolvem em regra mais de um país. Logo, é preciso possibilitar às autoridades também o acesso a informações de natureza bancária situadas no estrangeiro.

---

<sup>36</sup> Holmes (2003:220) comenta sobre as possíveis justificativas para manutenção do sigilo bancário: “Defenders of bank secrecy statutes typically offer three philosophical arguments in favor of such statutes. First, it has been stated that bank secrecy statutes can protect investors against confiscation of their assets by the government of their resident jurisdiction. Second, it is argued that such statutes protect a confidential relationship between client and financial adviser. Third, proponents argue that secrecy statutes promote privacy as a fundamental right, similar to one’s fundamental right to privacy in one’s home”.

<sup>37</sup> No Brasil, o sigilo bancário encontra-se disciplinado pela Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. A regra geral estabelecida é que as instituições financeiras deverão resguardar o sigilo das operações realizadas e serviços prestados. Entretanto, a regra do sigilo está sujeita a exceções, sendo a principal delas prevista no inciso IV, do § 3º do art. 1º, da Lei Complementar 105. O referido dispositivo legal dispõe que não será considerada violação ao dever de sigilo a comunicação às autoridades competentes sobre a prática de operações que envolvam recursos provenientes de qualquer prática criminosa.

Portanto, a cooperação internacional judiciária em matéria penal tem por finalidade ainda possibilitar a execução de ordens de quebra de sigilo proferidas por autoridades estrangeiras. Todavia, há uma série de condições e exceções legais previstas em diversos acordos e no direito interno do país requerido que podem dificultar a cooperação internacional na quebra de sigilo bancário.

### 3.2.3.1 Proibição às solicitações vagas ou genéricas

Entre os possíveis óbices à efetiva cooperação internacional para quebra de sigilo bancário encontra-se a proibição às solicitações vagas ou genéricas. Essa determinação pode impedir que o país requerente tenha acesso a informações protegidas por sigilo bancário no país requerido.

Vale ressaltar que a proibição às solicitações vagas ou genéricas não é um princípio de cooperação em matéria penal, tampouco um princípio de direito internacional. Trata-se de uma disposição constante do texto dos acordos de cooperação ou do próprio direito interno de certos países.

Especificamente o Acordo de Assistência Legal Mútua celebrado entre os Estados Unidos e a Suíça (Acordo Estados Unidos-Suíça) estabelece a proibição às solicitações vagas ou genéricas em seu artigo 1(2):

Art. 1 Obligation d'accorder l'entraide judiciaire

[...]

2. Est considéré comme infraction dans l'Etat requérant, au sens du présent Traité, tout acte dont on peut raisonnablement présumer dans cet Etat qu'il a été commis et qu'il réunit les éléments constitutifs d'un acte punissable.

[...] (SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT, 2007)

O dispositivo em questão estabelece que deva haver uma suspeita razoável por parte do país requerente de que os atos cometidos estão relacionados com a prática de uma conduta tipificada como crime. Assim, não são aceitas solicitações de cooperação para a quebra de sigilo bancário com o intuito de confirmar meras suspeitas ou presunções infundadas.

Para ilustrar essa situação, não seria possível apresentar uma solicitação genérica a todas as instituições financeiras que um suspeito possa ter conta ou então solicitar que sejam apresentados todos os extratos bancários de um suspeito à determinada instituição financeira.

De forma oposta, poderá haver hipóteses em que a proibição às solicitações vagas ou genéricas pode interferir negativamente no combate internacional à lavagem de dinheiro. Seria o caso, por exemplo, das investigações que ainda se encontram em estágio inicial. Nessa circunstância, a carência de informações precisas impediria a comprovação de uma suspeita razoável.

O surgimento da proibição às solicitações vagas ou genéricas está ligado em parte aos requerimentos amplos realizados por autoridades estrangeiras, principalmente as norte-americanas. Por outro lado, também é visto como uma contramedida àqueles países que se recusam a respeitar alguns preceitos de direitos humanos nas solicitações de cooperação judiciária internacional (STESSENS, 2002).

Contudo, não se verificam razões cogentes que justifiquem a inserção da proibição às solicitações vagas ou genéricas nos acordos de cooperação como um requisito de concessão da assistência judiciária. Ao lado disso, dependendo da análise realizada pelo país requerido, a proibição das solicitações vagas ou genéricas pode servir de pretexto para recusar a cooperação na quebra do sigilo bancário.

### 3.2.3.2 Princípio da especialidade

Alguns países têm receio que a informação protegida por sigilo bancário seja utilizada para outras finalidades além da prevista na solicitação de cooperação. Essa é uma preocupação freqüente por parte dos países com tradição no sigilo bancário, que consideram que as informações protegidas podem ser utilizadas para apuração de outros crimes ou até de infrações fiscais (STESSENS, *op. cit.*).

Como resultado, a destinação da informação obtida através da quebra de sigilo bancário pode se transformar em obstáculo na cooperação para o combate à lavagem de dinheiro. Ocorre que para limitar a utilização da informação protegida pelo sigilo certos países aplicam o princípio da especialidade. Apesar de sua aplicação não estar restrita ao sigilo bancário, é em relação a esse tema que o princípio da especialidade recebe maior importância.

Este princípio tem origem nos tratados de extradição, cuja finalidade é evitar que o extraditado seja julgado por crimes que não autorizariam a extradição, como por exemplo, os crimes políticos. Logo, o extraditado só poderia ser julgado pelo crime que motivou a sua extradição. Por esta razão, o princípio da especialidade em sua origem se justifica pela necessidade de proteção dos direitos humanos.

Por sua vez, na cooperação internacional em matéria penal o princípio da especialidade foi adotado para limitar a utilização da informação ou da prova obtida. Nesta hipótese, o princípio da especialidade limita a utilização da informação pelo país requerente às condutas ilícitas que fundamentaram a solicitação de cooperação ou que poderiam fundamentar a solicitação de cooperação.

Especificamente em relação à extradição, o princípio da especialidade tem uma base ampla, que se aproxima de um princípio de direito internacional. Entretanto, isso não se verifica na cooperação internacional em matéria penal, situação em que o princípio da especialidade somente pode ser aplicado quando expressamente previsto.

Deste modo, o princípio da especialidade encontra-se previsto com mais freqüência no direito interno dos países que nos acordos de cooperação internacional em matéria penal. O melhor exemplo neste sentido é o direito interno da Suíça, que prevê o princípio da especialidade com o objetivo de evitar que informações repassadas através da cooperação internacional sejam utilizadas para propósitos fiscais.

Assim, de acordo com o artigo 3(3) do *Swiss Mutual Assistance Act* de 1981, a Suíça recusava a cooperação em solicitações que envolvessem fraudes fiscais (princípio da especialidade material). Salvo autorização expressa do Departamento da Polícia Federal da Suíça, a informação também não poderia ser utilizada em procedimentos judiciais que envolvessem condutas ilícitas outras além da constante na solicitação de cooperação (princípio da especialidade relativa), como aponta Stessens (2002).

O mesmo ocorre em relação à Convenção de Viena, que estabelece em seu artigo 7(13) a regra geral em relação ao princípio da especialidade:

Artigo 7

Assistência Jurídica Recíproca

[...]

13. A Parte requerente não comunicará nem utilizará, sem a prévia anuência da Parte requerida, a informação ou as provas coligidas pela Parte requerida para outras investigações, processos ou procedimentos diferentes dos indicados na solicitação.

[...] (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, 2007)

Assim como acontece com a proibição às solicitações vagas ou genéricas, no estágio inicial das investigações não é possível definir com precisão as condutas ilícitas cometidas. A situação se agrava nos casos de crime organizado, hipótese em que há uma diversidade de condutas ilícitas que não são facilmente identificáveis. Como resultado, a solicitação de quebra de sigilo bancário será provavelmente frustrada pelo princípio da especialidade.

Enquanto no direito de extradição o princípio da especialidade tem por finalidade a garantia dos direitos humanos, na cooperação internacional em matéria penal serve de desculpa para o país requerido recusar a quebra de sigilo bancário por razões de política interna.

Em conclusão, não é possível justificar o receio de certos países em relação à utilização dada às informações protegidas por sigilo bancário. Por tal motivo, não há razão imperativa para aplicação do princípio da especialidade à quebra de sigilo bancário. Logo, o princípio da especialidade se apresenta como mais um obstáculo à eficácia do combate internacional à lavagem de dinheiro.

### 3.2.3.3 Outras limitações à quebra de sigilo bancário

Além das exceções constantes dos acordos de cooperação e do direito interno, alguns países ainda recorrem a questões de soberania, segurança interna e ordem pública para recusar a quebra de sigilo bancário. Neste sentido, em muitos casos os interesses privados de empresas são confundidos propositalmente com os interesses públicos do país, o que torna possível a recusa na cooperação para quebra do sigilo bancário.

Por outro lado, a cooperação internacional para a quebra do sigilo bancário só é possível quando expressamente solicitada. Em razão disso, alguns países adotam uma interpretação restritiva dessa exigência e acabam não fornecendo informações além das solicitadas (*nec ultra petita*). Essa é uma atitude reiterada por partes das autoridades da Suíça, por exemplo.

Para ilustrar, isso ocorreria quando a solicitação estrangeira de quebra de sigilo bancário mencionasse expressamente apenas determinada conta bancária. Mesmo tendo conhecimento da existência de mais contas bancárias envolvendo o acusado, o país requerido limitar-se-ia a quebrar o sigilo somente daquela conta bancária expressa na solicitação do país requerente.

Nesta circunstância, ao tomar conhecimento da quebra de sigilo daquela conta bancária específica, o acusado teria a oportunidade de remover os recursos depositados nas demais contas, frustrando assim qualquer medida coercitiva de combate à lavagem de dinheiro.

Em princípio, esse é um obstáculo que pode ser facilmente contornado mediante a elaboração cuidadosa do instrumento de solicitação de cooperação judiciária. Esse instrumento deve conter todas as possíveis contas e outras movimentações financeiras que

possam ter ligação com a operação de lavagem de dinheiro. Essa providência diminuiria as chances do país requerente ser surpreendido com uma resposta incompleta por parte das autoridades do país requerido.

A relevância do tema é tamanha que se constata a existência de uma proposta de desenvolvimento de um modelo uniforme de instrumento de solicitação de cooperação judiciária. Esse modelo traria benefícios a promotores, juízes, polícia, instituições financeiras e ao próprio combate à lavagem de dinheiro. No entanto, enquanto o referido modelo não for amplamente utilizado pela comunidade internacional, o combate à lavagem de dinheiro ficará sujeito às diferenças interpretativas de cada país.

Ainda assim, mesmo que a solicitação de cooperação judiciária tenha sido cuidadosamente elaborada pelo país requerente, prevendo todas as possibilidades, pode ocorrer que as autoridades do país requerido tenham informações adicionais úteis à investigação conduzida pelo país requerente.

Nesta acepção, alguns países fornecem espontaneamente informações protegidas por sigilo bancário sem a necessidade de existência de uma solicitação formal de cooperação judiciária. Essa possibilidade encontra-se prevista, por exemplo, no direito interno do Reino Unido e de Hong Kong.

Não obstante, muitas vezes os países estão limitados pelas disposições de seu próprio direito interno. Deste modo, encontram-se impedidos de fornecer informações adicionais àquelas expressamente solicitadas pelo país requerente. O resultado, como sempre, é o entrave do combate à lavagem de dinheiro.

Alternativa interessante para os problemas relacionados à solicitação formal de informações foi adotada em conjunto pelos magistrados da Suíça e Itália, durante a investigação de um grande esquema de suborno no início dos anos 90.

Com o objetivo de superar a tramitação lenta dos recursos que recaiam sobre as informações solicitadas pelos magistrados da Itália, os magistrados suíços realizavam solicitações falsas de cooperação aos magistrados da Itália, por meio da qual prestavam as informações inicialmente solicitadas pelos magistrados da Itália. Essa técnica adotada conjuntamente pelos magistrados da Itália e Suíça ficou conhecida como “comissions rogatoires croisées” (STESSENS, 2002).

Todos esses são obstáculos usualmente verificados na cooperação internacional para a quebra de sigilo bancário. Não obstante esse fato, existe um consenso de que o sigilo bancário não deveria ser utilizado como recusa de cooperação. Essa disposição encontra-se inclusive prevista no artigo 7(5) da Convenção de Viena: “as Partes não declinarão a

assistência jurídica recíproca prevista neste Artigo sob alegação de sigilo bancário” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, 2007). Essa é uma disposição que posteriormente passou a constar de outros acordos bilaterais e multilaterais de cooperação judiciária em matéria penal.

Acontece que oficialmente a grande maioria dos países aceita cooperar na quebra de sigilo bancário determinada por autoridade estrangeira. Porém, como foi observado anteriormente, eles se utilizam de justificativas indiretas para recusar a cooperação. Em consequência disto, o sigilo bancário permanece como regra no sistema financeiro internacional, enquanto que só excepcionalmente é possível contornar o grande número de obstáculos impostos a sua quebra.

O sucesso da investigação de crimes econômico-financeiros depende do acesso irrestrito a informações de natureza bancária. Enquanto a cooperação na quebra de sigilo bancário não for realidade, o sistema mundial antilavagem de dinheiro estará privado de efetividade. Por todos os motivos ora apresentados, não existe justificativa plausível para sustentação do sigilo bancário na atualidade.

### **3.3 Condições, princípios e exceções**

Foi visto até o momento que o sistema mundial antilavagem de dinheiro se utiliza da cooperação judiciária para estabelecer o diálogo e interação entre os sistemas jurídicos nacionais. É através dessa cooperação que um país consegue executar certas medidas de combate à lavagem de dinheiro fora dos limites territoriais nacionais.

Porém, a cooperação judiciária no combate à lavagem de dinheiro não funciona como deveria funcionar. Diversos são os obstáculos impostos à execução de medidas cautelares, coercivas ou de quebra de sigilo bancário. Por conta disso, o sistema mundial antilavagem de dinheiro não alcança a efetividade necessária.

Nesta seção serão tratadas algumas hipóteses específicas que prejudicam o andamento da justiça penal internacional em relação à repressão da lavagem de dinheiro. Trata-se de algumas condições, princípios e exceções utilizados com frequência pelos países para negar a solicitação de cooperação judiciária. O objetivo é demonstrar que a cooperação judiciária internacional não está preparada para lidar com o crescente aspecto de internacionalidade da lavagem de dinheiro.

Primeiramente, será estudada a condição de incriminação bilateral, que impõe a necessidade das condutas de lavagem de dinheiro e dos crimes precedentes serem tipificadas pelo direito interno de ambos os países envolvidos na cooperação judiciária. Em consequência, as eventuais diferenças entre os tipos penais adotados pelo direito de cada país podem obstar a cooperação judiciária.

Logo após, serão abordadas as exceções dos crimes de natureza fiscal e política, que impossibilitam a cooperação jurídica envolvendo crimes dessas naturezas. Essas exceções prestam um verdadeiro desserviço ao combate à lavagem de dinheiro como será visto adiante.

E ainda, o princípio do *locus regit actum* que determina a regência da cooperação judiciária pelo direito interno do país requerido. Por vezes, a aplicação incondicionada desse princípio impede que as informações obtidas através da cooperação judiciária sejam aproveitadas pelas autoridades do país requerente.

### 3.3.1 A condição de incriminação bilateral

A cooperação internacional em matéria penal está tradicionalmente sujeita às mesmas condições impostas à extradição. Neste contexto, a condição de maior relevância é a incriminação bilateral. De acordo com a condição de incriminação bilateral, os fatos que ensejarem a extradição devem ser constitutivos de crime tanto no país requerente quanto no país requerido (MACHADO, 2003).

A condição de incriminação bilateral tem fundamento no princípio da legalidade. Além disso, a justificativa da condição de incriminação bilateral para a extradição é a necessidade de proteção aos direitos humanos. No entanto, essa mesma justificativa não deve ser aplicada à cooperação internacional em matéria penal em geral.

Enfatiza-se que a grande maioria dos países exige a incriminação bilateral como pré-condição para prestação de cooperação. Dessa maneira, as diferentes formas de tipificação de um mesmo crime e de seus elementos constitutivos tornam-se obstáculos para a cooperação internacional em matéria penal.

Especificamente em relação ao combate à lavagem de dinheiro, as limitações impostas pela condição de incriminação bilateral decorrem da diferença entre os procedimentos para execução de ordens de confisco e entre os crimes precedentes previstos pelo direito interno.

A condição de incriminação bilateral pode estar prevista no direito interno do país requerido ou nos acordos de cooperação internacional em matéria penal. O exemplo desse segundo caso é o Tratado de Cooperação Brasil-Suíça:

ARTIGO 6

MEDIDAS COERCITIVAS

A execução de pedido envolvendo medidas de coerção poderá ser recusada se os fatos nele descritos não corresponderem aos elementos objetivos de um delito tipificado pelo Estado Requerido, supondo-se que tenha sido cometido neste Estado (MACHADO e REFINETTI, 2006:255).

Conseqüentemente, a condição de incriminação bilateral se apresenta como um obstáculo efetivo à cooperação internacional em matéria penal. Nomeadamente, quando a conduta de lavagem de dinheiro ou o crime precedente em questão não for tipificado pelo direito interno do país requerido, não será possível aplicar medidas de combate internacional à lavagem de dinheiro.

Ainda, em alguns acordos de cooperação a condição de incriminação bilateral é cumulada com a exigência de o crime precedente estar previsto no próprio instrumento internacional ou estar sujeito a uma pena mínima pré-estabelecida. Exemplo disto é o artigo 4(2) do Acordo Estados Unidos-Suíça:

Art. 4 Mesures de contrainte

1. [...]

2. Ces mesures sont applicables même si elles ne sont pas expressément exigées, mais seulement lorsque les faits indiqués dans la demande réunissent les conditions objectives d'une infraction:

a. Mentionnée dans la liste et punissable selon le droit en vigueur dans l'Etat requis si elle était commise dans cet Etat, ou

b. Comprise sous le chiffre 26 de la liste.

[...] (SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT, 2007)

Essa situação ganha proporção na medida em que existem acordos bilaterais de cooperação que não fazem referência expressa à condição de incriminação bilateral, todavia impõem como condição a obediência ao direito interno do país requerido. Por esta razão, se o direito interno prever a condição da incriminação bilateral, esta será certamente aplicável à cooperação internacional (STESSENS, 2002).

No entanto, a condição de incriminação bilateral é atenuada em relação à conduta da lavagem de dinheiro. Isso ocorre porque a grande maioria dos países tipificou as diferentes formas da conduta de lavagem de dinheiro previstas nos principais instrumentos internacionais que tratam da matéria. Assim sendo, não encontramos significativa

diferença entre os elementos essenciais da conduta típica de lavagem de dinheiro prevista no direito interno dos países.

Porém, o mesmo não pode ser verificado em relação aos crimes precedentes da lavagem de dinheiro. A maioria dos acordos de cooperação judiciária em matéria penal não restringe sua aplicação a uma lista pré-definida de crimes precedentes. Em razão disto, são aplicáveis ao rol de crimes precedentes estabelecido pelo direito interno dos países.

O Tratado de Cooperação Brasil-Suíça é um exemplo de instrumento internacional que pode ter sua efetividade comprometida pela condição de incriminação bilateral. Este instrumento internacional é aplicável, salvo algumas exceções previstas no próprio acordo, ao rol de crimes precedentes determinado pelo direito interno de cada um dos países.

Portanto, existe a possibilidade de que certas condutas tipificadas pelo direito interno do Brasil não sejam tipificadas pelo direito interno da Suíça e vice-versa. Dessa forma, quando a solicitação de cooperação for referente a uma dessas condutas não tipificadas por ambos os países, poderá haver a recusa de cooperação.

De tal modo, mesmo quando a conduta for tipificada tanto pelo direito interno do país requerente quanto pelo direito interno do país requerido, a condição de incriminação bilateral poderá ser problema. Essa hipótese diz respeito aos crimes precedentes cometidos no território do país requerente por pessoa jurídica.

Ocorre que nem todos os países prevêm a responsabilização penal da pessoa jurídica. Por este motivo, a impossibilidade de responsabilização penal da pessoa jurídica de acordo com o direito interno do país requerido pode representar mais um obstáculo ao combate à lavagem internacional de dinheiro.

Em um primeiro momento pode parecer um motivo de recusa pouco relevante, mas os fatos demonstram que as pessoas jurídicas têm uma presença internacional mais ampla que os indivíduos e por esse motivo são muito utilizadas em operações de lavagem de dinheiro. Machado (2004:138) comenta sobre esse envolvimento de pessoas jurídicas na lavagem de dinheiro:

Neste último caso [pessoas jurídicas], pode interferir uma sucessão de transferências de ativos, incorporações, aquisições, fusões, alterações contratuais etc. E, ainda, a utilização de ‘empresas de fachadas’ [...]

De forma oposta, a condição de incriminação bilateral é menos restritiva em relação aos instrumentos internacionais que estabelecem a obrigação de tipificação de

determinadas condutas, como é o caso da Convenção de Viena. Ocorre que os países signatários incorporam em seu direito interno as condutas típicas especificadas no instrumento internacional. Por conta disso, excetuando-se alguma ressalva por parte dos países signatários, o direito interno de todos eles deverá prever os mesmos crimes precedentes.

Não obstante as possíveis hipóteses de recusa aventadas, a condição de incriminação bilateral não é considerada um princípio de direito internacional e tampouco decorre das disposições de convenções de direitos humanos. Por este fundamento, a condição de incriminação bilateral só pode ser exigida quando prevista expressamente no acordo de cooperação internacional ou no direito interno do país requerido.

Mesmo assim, a condição de incriminação bilateral é por vezes exigida ainda que não encontre expressa previsão no acordo de cooperação ou no direito interno. Como mencionado anteriormente, a condição de incriminação bilateral é considerada vinculada ao princípio da legalidade e por esta razão tratada como um requisito necessário para garantia dos direitos humanos (STESSENS, 2002).

Alguns tratados como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos são utilizados para fundamentar tal exigência. No caso do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a condição de incriminação bilateral é imposta com base em seu artigo 15:

1. Ninguém poderá ser condenado por atos ou omissões que não constituam delito de acordo com direito nacional ou internacional, no momento em que foram cometidos. Tampouco poder-se-á impor pena mais grave do que a aplicável no momento da ocorrência do delito. Se, depois de perpetrado o delito, a lei estipular a imposição de pena mais leve, o delinqüente deverá beneficiar-se.
2. Nenhuma disposição do presente Pacto impedirá o julgamento ou a condenação de qualquer indivíduo por atos ou omissões que, no momento em que foram cometidos, eram considerados delituosos de acordo com os princípios gerais de direito reconhecidos pela comunidade das nações (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DO BRASIL, 2007).

Mas essa possibilidade parece muito mais justificar uma opção política dos governantes do que representar uma efetiva preocupação com os direitos humanos. Em primeiro lugar, porque a incriminação bilateral não é imposta como condição de punição ao acusado, mas como condição à aplicação de determinadas medidas coercivas ou cautelares. Em segundo lugar, porque existe diferença entre o princípio da legalidade material – *nullum crimen, nulla poena sine lege* – e o princípio da legalidade formal, que

estabelece que todo ato de violação dos direitos e liberdades individuais deve ter um fundamento legal (STESSENS, 2002).

Existem ainda outras justificativas habituais para exigir a condição de incriminação bilateral. Por vezes, os governantes respaldam-se na soberania nacional para afirmar que essa condição tem por objetivo garantir a reciprocidade entre países. Em outras situações, argumentam que seria uma válvula de escape para as condutas não consideradas reprováveis pela sociedade do país requerido.

Na prática, verifica-se que a combinação da condição de incriminação bilateral com a limitação do rol de crimes precedentes pelo direito interno pode transformar um país em porto seguro aos proveitos de origem ilícita. Sem dúvida, a condição de incriminação bilateral funciona como um pretexto legal para a recusa da cooperação. Stessens (2002:298) é enfático ao afirmar que:

It can be assumed with reasonable certainty that a number of states have deliberately limited their domestic money laundering legislation (or even abstained from incriminating money laundering at all) with the object of providing a safe heaven for funds that have been obtained in violation of the (criminal) laws of other countries.

De acordo com o que foi analisado nessa seção, pode-se constatar que existem diversas possibilidades de aplicação da condição de incriminação bilateral. Nem sempre essas possibilidades estão claras e devidamente fundamentadas pelo direito, seja ele interno ou internacional. Como resultado, a incriminação bilateral torna-se uma opção para frustrar a cooperação na investigação e execução de medidas cautelares que envolvam proveitos de origem ilícita.

### 3.3.2 A exceção dos crimes de natureza fiscal e política

Algumas exceções à cooperação em matéria penal são comumente encontradas nos instrumentos internacionais e no direito interno dos países. Entre as mais frequentes estão as exceções dos crimes fiscais e dos crimes políticos. Ao lado da condição de incriminação bilateral, essas exceções são constantemente utilizadas como justificativas para a recusa na cooperação.

A exceção dos crimes fiscais permite ao país requerido recusar a cooperação toda vez que a solicitação do país requerente envolver um crime de natureza fiscal. Essa

possibilidade de recusa à cooperação encontra-se prevista nos principais acordos de cooperação em matéria penal, como é o caso do Tratado de Cooperação Brasil-Suíça:

ARTIGO 3

MOTIVOS PARA RECUSAR OU ADIAR A EXECUÇÃO DO PEDIDO

1. A cooperação jurídica poderá ser recusada:

[...]

c) se o pedido referir-se a infrações fiscais; no entanto o Estado Requerido poderá atender a um pedido se a investigação ou o procedimento visar fraude em matéria fiscal. Se o pedido referir-se somente em parte a infrações fiscais, o Estado Requerido tem a possibilidade de limitar, nesta parte, a utilização das informações e meios de prova fornecidos; [...] (MACHADO e REFINETTI, 2006:255)

A origem da exceção dos crimes fiscais está relacionada ao conceito de soberania e à idéia de que os países são competidores com interesses econômicos conflitantes. Essa noção vai de encontro ao realismo político de Nicolau Maquiavel e de Thomas Hobbes, para quem não existe qualquer princípio de sociabilidade na comunidade internacional, mas sim competição, desconfiança e glória (HOBBS, 2004).

Através da exceção dos crimes fiscais, os países podem recusar a cooperação internacional quando entenderem que agindo contrariamente poderiam comprometer sua posição competitiva frente a outros países. Em outras palavras, a exceção dos crimes fiscais é utilizada para proteger os interesses econômicos dos nacionais do país requerido (STESSENS, 2002). Trata-se da sobreposição da justiça penal internacional pelos interesses econômicos dos países.

O exemplo do artigo 3(1)(c) do Tratado de Cooperação Brasil-Suíça bem demonstra a serventia da exceção dos crimes fiscais. Ocorre que tradicionalmente a Suíça adota a exceção dos crimes fiscais como um mecanismo de proteção ao setor financeiro do país.

Quem sai perdendo neste caso são os demais países signatários dos acordos celebrados com a Suíça, haja vista que ficam impedidos de dar efetividade ao combate da lavagem de dinheiro proveniente de crimes fiscais. Esse fato é de especial importância para os países considerados em desenvolvimento, que carentes de recursos e dependentes do capital estrangeiro, lutam para controlar a evasão fiscal, a exemplo do que ocorre no Brasil.

A realidade é que as infrações mais sérias ao direito tributário são tipificadas como condutas criminosas pelo direito penal interno da maior parte dos países. Por conta disso, não existe justificativa plausível para que a cooperação internacional em matéria penal esteja sujeita à exceção dos crimes fiscais.

Por vezes, a cooperação internacional tem sido frustrada pela alegação de que os recursos são provenientes da sonegação de tributos, quando na realidade decorrem de outras atividades criminosas. Como nem sempre é possível às autoridades do país requerido confirmar tal informação, o conservadorismo determina que a cooperação seja recusada. Esse recurso utilizado com frequência pelos criminosos passou a ser conhecido como “desculpa fiscal” (MACHADO, 2004).

Diante desses fatos, essa exceção só pode interessar àqueles países que têm interesse em ostentar a condição de paraíso fiscal. Assim, conseguem atrair recursos que não foram declarados às autoridades fiscais do país de sua origem. Exposto em outra forma, a exceção dos crimes fiscais possibilita que pessoas se furtem ao cumprimento do direito interno de outros países (STESSENS, 2002).

A outra exceção comumente prevista nos acordos de cooperação em matéria penal é a relativa aos crimes políticos. Essa exceção possibilita a recusa da cooperação pelo país requerido quando a solicitação do país requerente estiver relacionada a crimes de natureza política. O Tratado de Cooperação Brasil-Suíça faculta aos países a recusa na cooperação com base na exceção dos crimes políticos:

#### ARTIGO 3

##### MOTIVOS PARA RECUSAR OU ADIAR A EXECUÇÃO DO PEDIDO

2. A cooperação jurídica poderá ser recusada:

a) se o pedido de cooperação se referir a infrações consideradas pelo Estado Requerido como delitos políticos ou conexos a delitos políticos;

[...] (MACHADO e REFINETTI, 2006:255)

A exceção dos crimes políticos tem origem nos tratados sobre extradição e tem por objetivo proteger os direitos individuais do acusado. A aplicação dessa exceção justifica-se pela necessidade de garantir um julgamento justo àquele que comete crimes contra as instituições políticas de determinado país. Se fosse admissível a extradição em caso de crimes políticos, não seria possível garantir o contraditório e a ampla defesa em um julgamento conduzido no território em que os crimes foram cometidos.

Por conseguinte, a mesma lógica aplica-se à cooperação internacional em matéria penal. Qualquer solicitação de cooperação envolvendo investigação ou medidas relacionadas a proveitos de origem ilícita estaria sujeita à exceção dos crimes políticos. Portanto, quando os proveitos decorrerem da prática de condutas tipificadas como crimes políticos poderá haver a recusa na cooperação pelo país requerido.

Apesar disto, nem todos os instrumentos internacionais de cooperação jurídica estabelecem as exceções dos crimes fiscais e políticos. Em realidade, alguns até mesmo possuem disposições para evitar que essas exceções sejam utilizadas para obstar a cooperação internacional. É o que ocorre com a Convenção de Viena, que assim determina:

Artigo 3

Delitos e Sanções

[...]

10. Para os fins de cooperação entre as Partes, previstas nesta Convenção, em particular da cooperação prevista nos Artigos 5, 6, 7 e 9, os delitos estabelecidos no presente Artigo não serão considerados como delitos fiscais ou delitos políticos, nem como delitos politicamente motivados, sem prejuízo das limitações constitucionais e dos princípios fundamentais do direito interno das Partes.

[...] (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, 2007)

Em outros termos, a Convenção de Viena estabelece que o tráfico de drogas e a lavagem dos proveitos do tráfico de drogas não deverão ser considerados crimes fiscais ou crimes políticos. No entanto, o próprio dispositivo da convenção resguarda as limitações constitucionais e os princípios fundamentais do direito interno dos países envolvidos.

Nota-se, aliás, que as exceções dos crimes fiscais e políticos podem ser afastadas mais facilmente em instrumentos internacionais que possuem um rol de crimes precedentes limitado, como é o caso da Convenção de Viena. Dispositivos legais como o artigo 3(10) da convenção impedem a utilização de desculpas fiscais e, analogicamente, desculpas políticas.

Em síntese, as exceções dos crimes de natureza fiscal e política constituem uma lacuna no sistema mundial antilavagem de dinheiro. Não é possível encontrar uma justificativa para aplicação dessas exceções que seja consistente com os objetivos do combate internacional à lavagem de dinheiro. São os interesses econômicos dos países que em última análise tiram proveito dessas exceções.

### 3.3.3 O princípio do *locus regit actum*

A cooperação internacional em matéria penal está sujeita quase sempre ao princípio do *locus regit actum*. Previsto nos acordos de cooperação assim como no direito interno de diversos países, o princípio do *locus regit actum* estabelece que o país requerido deva atender às solicitações de cooperação de acordo com as normas de seu próprio direito interno (STESSENS, 2002).

A Convenção de Viena estabelece a aplicação do princípio do *locus regit actum*:

Artigo 7

Assistência Jurídica Recíproca

[...]

12. Toda solicitação será executada, de acordo com o estabelecido no direito interno da Parte requerida e, na medida em que isso não contravenha a legislação da Parte em questão e, sempre que possível, de acordo com os procedimentos especificados na solicitação.

[...] (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, 2007)

Da mesma forma, o Tratado de Cooperação Brasil-Suíça prevê a obediência ao direito interno do país requerido:

ARTIGO 5

DIREITO APLICÁVEL

1. O pedido é executado conforme o direito do Estado Requerido.

2. Se o Estado Requerente desejar que um procedimento específico seja aplicado na execução do pedido de cooperação jurídica, deverá solicitá-lo expressamente; o Estado Requerido o atenderá, se não for contrário ao seu direito.

[...] (MACHADO e REFINETTI, 2006:255)

A aplicação do princípio do *locus regit actum* decorre da soberania do país requerido. Em um primeiro momento, o princípio tem por objetivo possibilitar que as autoridades do país requerido apliquem o direito interno que lhes é afeto, ou seja, aquele direito que dominam e têm profundo conhecimento. Mais importante que isso, o princípio tem por objetivo garantir que os jurisdicionados não sejam confrontados com normas legais estranhas que em princípio não teriam poder vinculante sobre eles.

O princípio do *locus regit actum* é mais um dos dispositivos que têm por objetivo assegurar determinadas garantias, mas que na realidade acabam sendo muito mais utilizados como um meio de obstar a cooperação judiciária internacional. Esse é mais um indicador de que a cooperação judiciária internacional não se encontra preparada para lidar com o fenômeno da lavagem de dinheiro como este se apresenta nos dias de hoje.

O princípio do *locus regit actum* é utilizado também para determinar a legalidade da prova obtida no estrangeiro. Assim, a legalidade da prova deve ser confrontada de acordo com os requisitos legais do direito interno no país onde foi obtida. Somente quando esses requisitos forem respeitados poderá a prova ser admitida no processo penal. Neste caso, o país requerente deverá fazer constar em sua solicitação os requisitos que deverão ser cumpridos para que a prova não seja invalidada. Todavia, nem sempre é possível ao

país requerido atender a esses requisitos, uma vez que deve aplicar o seu próprio direito interno.

É por esse motivo que tanto a Convenção de Viena como o Tratado de Cooperação Brasil-Suíça possibilitam ao país requerente solicitar procedimentos específicos necessários de acordo com o seu direito interno. Mas é válido ressaltar que esses procedimentos específicos só poderão ser realizados se previstos no direito interno do país requerido, sob pena de violação do princípio da legalidade (STESSENS, 2002).

Propriamente quanto ao combate internacional à lavagem de dinheiro, o princípio do *locus regit actum* pode causar problemas nas medidas para quebra de sigilo bancário e obtenção de provas documentais, procedimentos essenciais em investigações de natureza econômico-financeiras. O fato é que o direito interno do país requerido estabelece quais as medidas podem ser tomadas. A esse respeito disciplina a Convenção de Viena:

Artigo 7

Assistência Jurídica Recíproca

[...]

15. A assistência jurídica recíproca solicitada poderá ser denegada:

[...]

c) quando o direito interno da Parte requerida proibir suas autoridades de atender à solicitação formulada com respeito a delito análogo, se este tiver sido objeto de investigação, processo ou procedimento no exercício da própria competência;

[..] (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, 2007)

Como cada país possui um procedimento distinto para a quebra do sigilo bancário e obtenção de provas documentais, pode haver dificuldade na cooperação entre os países. Nesta hipótese, os procedimentos adotados pelo país requerido podem carecer de algum requisito essencial para a validade da prova de acordo com o direito interno do país requerente. Esse é um problema frequentemente verificado nas solicitações de cooperação entre países do sistema jurídico da *common law* e do sistema jurídico da *civil law*.

Além disso, em decorrência do princípio do *locus regit actum* os envolvidos em um pedido de cooperação internacional possuem os mesmos direitos e deveres que em um procedimento interno de investigação. Por essa razão, aqueles que eventualmente estejam sujeitos a deveres de confidencialidade ou sigilo devem respeitar essas obrigações também em procedimentos decorrentes de pedidos de cooperação internacional (STESSENS, 2002).

Em relação ao combate internacional à lavagem de dinheiro, há uma situação que envolve especificamente o sigilo bancário e o princípio do *locus regit actum* que pode dar

margem a um conflito de leis. Isso acontece porque alguns países decidem instaurar procedimentos de investigação ou outras medidas diretamente em face dos acusados ou envolvidos, sem recorrer aos canais de cooperação judiciária internacional.

Por esse motivo, agentes de bancos, quando em território estrangeiro, têm sido compelidos pelo poder judiciário desses países a desrespeitar o dever de sigilo bancário imposto e assim prover informações necessárias para investigações e julgamentos conduzidos pelas autoridades desses países.

Contudo, em certos países, como é o caso da Suíça, a quebra do dever de sigilo bancário só pode ser autorizada de acordo com o direito suíço e pelo poder judiciário local, sob pena de responsabilização civil e criminal do infrator. Na Suíça essa previsão encontra-se no artigo 47 do *Swiss Banking Act*:

1. Celui qui en sa qualité de membre d'un organe, d'employé, de mandataire ou de liquidateur de la banque, de chargé d'enquête ou de délégué à l'assainissement nommé par la Commission des banques, ou encore de membre d'un organe ou d'employé d'une institution de révision agréée, aura révélé un secret à lui confié ou dont il avait eu connaissance à raison de sa charge ou de son emploi, celui qui aura incité autrui à violer le secret professionnel, sera puni de l'emprisonnement pour six mois au plus ou d'une amende de 50 000 francs au plus.
2. Si le délinquant a agi par négligence, la peine sera l'amende jusqu'à concurrence de 30 000 francs.
3. La violation du secret demeure punissable alors même que la charge ou l'emploi a pris fin ou que le détenteur du secret n'exerce plus sa profession.
4. Sont réservées les dispositions de la législation fédérale et cantonale statuant l'obligation de renseigner l'autorité et de témoigner en justice.  
(SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT, 2007a)

Como resultado, diversos são os argumentos utilizados pelas autoridades suíças para obter a punição daqueles que violam no exterior o dever de sigilo bancário imposto pelo direito interno suíço. Logo, o princípio da nacionalidade é constantemente utilizado pelas Cortes da Suíça para reclamar jurisdição sobre os banqueiros suíços que violam o dever de sigilo quando estão no exterior.

Porém, o principal argumento é que a divulgação de informações protegidas pelo sigilo bancário no exterior tem efeito diretamente na Suíça. Neste contexto, o artigo 7 do Código Penal suíço estabelece como um dos critérios para determinação do local do crime, o local em que ocorre a produção de seus efeitos:

Autres crimes ou délits commis à l'étranger

1 Le présent code est applicable à quiconque commet un crime ou un délit à l'étranger, sans que soient réalisées les conditions prévues aux art. 4, 5 ou 6:

- a. si l'acte est aussi réprimé dans l'Etat où il a été commis ou que le lieu de commission de l'acte ne relève d'aucune juridiction pénale;
- b. si l'auteur se trouve en Suisse ou qu'il est remis à la Suisse en raison de cet acte et
- c. si, selon le droit suisse, l'acte peut donner lieu à l'extradition, mais que l'auteur n'est pas extradé.

2 Lorsque l'auteur n'est pas de nationalité suisse et que le crime ou le délit n'a pas été commis contre un ressortissant suisse, l'al. 1 est applicable uniquement si:

- a. la demande d'extradition a été rejetée pour un motif autre que la nature de l'acte ou
- b. l'auteur a commis un crime particulièrement grave proscrit par la communauté internationale.

3 Le juge fixe les sanctions de sorte que l'auteur ne soit pas traité plus sévèrement qu'il ne l'aurait été en vertu du droit applicable au lieu de commission de l'acte.

4 Sous réserve d'une violation grave des principes fondamentaux du droit constitutionnel et de la CEDH, l'auteur ne peut plus être poursuivi en Suisse pour le même acte:

- a. s'il a été acquitté à l'étranger par un jugement définitif;
- b. s'il a subi la sanction prononcée contre lui à l'étranger, que celle-ci lui a été remise ou qu'elle est prescrite.

5 Si, en raison de cet acte, l'auteur a été condamné à l'étranger et qu'il n'y a subi qu'une partie de la peine prononcée contre lui, le juge impute cette partie sur la peine à prononcer. Il décide si la mesure ordonnée et partiellement exécutée à l'étranger doit être poursuivie ou imputée sur la peine prononcée en Suisse (SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT, 2007b).

A insistência das autoridades da Suíça em punir aqueles que violam o dever de sigilo bancário está fundada no receio de exposição dos bancos e de seus agentes a pressões de autoridades estrangeiras. O fato é que autoridades estrangeiras – principalmente norte-americanas – adotam frequentemente medidas unilaterais para obter a quebra do sigilo bancário na Suíça. Essa opção pela força unilateral é considerada muitas vezes como uma agressão à soberania dos países que protegem o sigilo bancário

O princípio do *locus regit actum* possui sólidas razões para ser aplicado à cooperação em matéria penal. Muito embora em algumas ocasiões tenha sido constatado que o respeito ao direito interno do país requerido tenha prejudicado o efetivo combate internacional à lavagem de dinheiro. Portanto, os instrumentos internacionais de cooperação devem prever mecanismos para garantir que as solicitações sejam atendidas não só em conformidade com o direito do país requerido, mas também com as especificidades exigidas pelo direito do país requerente.

Nesta seção do trabalho, foi visto que o sistema mundial antilavagem de dinheiro surgiu da necessidade de se adotar um tratamento internacional a um fenômeno cada vez

mais internacionalizado: a lavagem de dinheiro. Esse tratamento internacional possuiu uma abordagem repressiva e uma abordagem preventiva.

A abordagem repressiva é colocada em prática através do direito penal e dos inúmeros acordos de cooperação judiciária em matéria penal. Diversas são as disposições constantes de acordos como a Convenção de Viena e o Tratado de Cooperação Brasil-Suíça que têm por finalidade possibilitar a repressão internacional à lavagem de dinheiro.

Porém, a efetividade da repressão internacional da lavagem de dinheiro através da cooperação judiciária em matéria penal é questionável, na medida em que está sujeita a uma série de obstáculos que podem ser impostos pelos próprios países signatários dos referidos acordos. Assim, apesar do grande número de acordos multilaterais e bilaterais existentes, muitas vezes não é possível obter um resultado satisfatório, sobretudo quando há a colisão de interesses entre países.

Como mencionado anteriormente, o sistema mundial antilavagem de dinheiro não trata somente da repressão da lavagem de dinheiro, mas também de sua prevenção. Essa abordagem repressiva é impulsionada na comunidade internacional pelo GAFI. Portanto, necessário se faz verificar se essa abordagem preventiva da lavagem de dinheiro confere efetividade ao combate à lavagem de dinheiro, de forma a superar os obstáculos impostos à cooperação judiciária em matéria penal.

#### **4 A ABORDAGEM PREVENTIVA DE COMBATE INTERNACIONAL À LAVAGEM DE DINHEIRO**

A ênfase da abordagem preventiva de combate à lavagem de dinheiro é na identificação de recursos de origem ilícita. As normas preventivas de combate à lavagem de dinheiro se preocupam em criar mecanismos para identificar a origem dos recursos objetos de transações financeiras. Constatada a ilicitude da origem desses recursos, caberá às autoridades competentes investigar e julgar as pessoas envolvidas.<sup>38</sup>

Neste contexto, o GAFI se destaca no plano internacional justamente por sua contribuição à abordagem preventiva de combate à lavagem de dinheiro. As quarenta recomendações elaboradas e atualizadas pelo GAFI desde 1990 são consideradas o padrão internacional no tocante às normas preventivas de combate à lavagem de dinheiro. Por conta disso, nesta seção serão abordadas as principais disposições das recomendações do GAFI. O objetivo é verificar se essas disposições correspondem aos anseios da comunidade internacional.

O acompanhamento da implementação das normas preventivas de combate à lavagem de dinheiro propostas pelo GAFI é realizado através de processos de avaliação e aplicação de contramedidas. Esses processos são utilizados tanto em relação aos países membros quanto aos países não-membros do GAFI. Quando os países deixam de obedecer aos critérios mínimos de controle da lavagem de dinheiro, o GAFI recorre à aplicação de contramedidas. Desta maneira, também serão analisados nesta seção os principais aspectos dos processos de avaliação e aplicação de contramedidas. A intenção é determinar se esses processos têm força para obrigar os países a adotar as normas propostas pelo GAFI.

Uma das principais recomendações do GAFI dispõe a respeito da criação da unidade de inteligência financeira. Trata-se de um órgão nacional responsável principalmente pelo processamento das informações relativas a transações suspeitas. O funcionamento desse órgão também será objeto de estudo desta seção. Essa análise permitirá estabelecer a relevância das unidades de inteligência financeira para o combate à lavagem de dinheiro.

---

<sup>38</sup> Sobre a abordagem preventiva do combate à lavagem de dinheiro, veja-se a seção 3.1.3 deste trabalho.

#### 4.1 As quarenta recomendações do GAFI

Como anteriormente mencionado, uma das três funções primordiais do GAFI é a definição de padrões mundiais de combate à lavagem de dinheiro.<sup>39</sup> De acordo com este objetivo foi elaborada em 1990 uma relação de quarenta recomendações sobre o combate à lavagem de dinheiro.<sup>40</sup> Como a lavagem de dinheiro não é um fenômeno estático, foi necessário rever e atualizar as quarenta recomendações nos anos de 1996 e 2003 (GAFI, 2007).

As quarenta recomendações estabelecem princípios de prevenção e repressão da lavagem de dinheiro. Neste sentido, esses princípios tratam de três pontos específicos em relação à lavagem de dinheiro: melhora dos sistemas legais nacionais, aumento do papel do sistema financeiro e fortalecimento da cooperação internacional.

O GAFI levou em conta a existência de diferenças entre os sistemas jurídicos e entre os sistemas financeiros no momento de elaborar as quarenta recomendações. Por esta razão, as quarenta recomendações possuem certa margem de flexibilidade e não representam uma regulamentação exaustiva.<sup>41</sup> Isso possibilita a adoção desses princípios em função das circunstâncias particulares e requisitos constitucionais de cada país. Stessens (2002:27) comenta sobre esta opção do GAFI:

An effective response to transnational crime phenomena such as money laundering therefore requires that legislation regarding law enforcement is, at least in part, taken over on a higher, international level. This is, however, a cumbersome way of working which often involves lengthy negotiations and difficult ratifications procedures. Its effectiveness is especially doubtful in view of the fact that the actual implementation of what states agree on an international level still depends on the willingness of those states to implement it domestically. It is not surprising therefore that international law enforcement is increasingly based on other types of international instruments such as non-binding recommendations (eg. the FATF recommendations) [...]

As quarenta recomendações não têm força de lei e por isso são desprovidas de caráter vinculante. Todavia, são aceitas pela comunidade internacional como o padrão

<sup>39</sup> Sobre as funções do GAFI, veja-se a seção 3.1.3 do presente trabalho.

<sup>40</sup> Lilley (2001:73) comenta sobre a importância das quarenta recomendações: “A pedra fundamental da resposta do FATF à lavagem de dinheiro consiste nas 40 recomendações originalmente formuladas em 1990, atualizadas em 1996 para espelhar os desenvolvimentos verificados no período intermediário”.

<sup>41</sup> Sobre a dificuldade de criar padrões internacionais, Norgren (2004:202) comenta: “The task of setting global standards for rules and regulations that will be put into practice in different legal environments is a great challenge. The FATAF standards must be able to function in different legal traditions, in different economic circumstances and in different culture of enforcement. This calls for both a great expertise in designing the standards but also for a flexible attitude. The important thing is that rules deliver the desired results rather than necessarily being applied identically”.

internacional de combate à lavagem de dinheiro (SCHOTT, 2006). Na prática, os países membros do GAFI firmaram o compromisso de internalizar esses princípios em seus ordenamentos jurídicos.<sup>42</sup>

Sobre a natureza das quarenta recomendações, Stessens (2002:18) acrescenta: “The FATF recommendations often functioned as ‘droit vert’, provisions which help shape domestic legislation, with regard to money laundering”. As quarenta recomendações do GAFI representam o principal instrumento de *soft law* de combate à lavagem de dinheiro.

O progresso dos países membros quanto à adoção dos princípios estabelecidos nas quarenta recomendações é examinado pelo GAFI através dos processos de auto-avaliação e avaliação mútua. Como será visto mais adiante, essas avaliações conferem efetividade às quarenta recomendações do GAFI.<sup>43</sup>

A seguir serão abordadas as disposições mais importantes estabelecidas pelas quarenta recomendações em cada um de seus três pontos centrais de atuação. A intenção é verificar se as normas propostas pelo GAFI conseguem superar as restrições impostas à cooperação judiciária internacional.

#### 4.1.1 O setor financeiro

As normas preventivas de combate à lavagem de dinheiro propostas em âmbito internacional estão direcionadas primordialmente ao papel das instituições financeiras. O primeiro exemplo dessa especialização das normas preventivas foi a Declaração do Comitê da Basileia, que tinha por objetivo evitar o envolvimento das instituições financeiras com a lavagem de dinheiro.<sup>44</sup>

Do total das quarenta recomendações do GAFI, vinte e uma delas dispõem sobre a intensificação da função do sistema financeiro no combate à lavagem de dinheiro. Deste modo, a relevância do sistema financeiro no combate à lavagem de dinheiro também se encontra presente nas quarenta recomendações do GAFI.

---

<sup>42</sup> Sobre a implementação das quarenta recomendações acrescenta Hartman (2001:277): “The extent of international support for Forty Recommendations would warrant one of the following conclusions: (1) they have become part of customary law through broad acceptance by the dominant nations and acquiescence by the rest; (2) they have become particular customary law for the countries that have committed to them; (3) the countries that have made unilateral declarations accepting the Forty Recommendations would be stopped from claiming that they are not bound by those Recommendations. If they are general customary law, the Forty are binding upon all nations. If they are particular customary international law, they still would be binding upon the majority of the countries identified as non-cooperative [...]”

<sup>43</sup> Sobre os processos de avaliação mútua e auto-avaliação, veja-se a seção 4.2 deste trabalho.

<sup>44</sup> Sobre a Declaração do Comitê da Basileia, veja-se a seção 3.1.3 deste trabalho.

Essa especialização das normas preventivas está baseada na natureza do fenômeno da lavagem de dinheiro. As instituições financeiras formais e informais têm uma participação relevante na lavagem de dinheiro por serem os principais meios de movimentação de recursos. Diversos aspectos das instituições financeiras são favoráveis à lavagem de dinheiro.

Tanto as organizações criminosas quanto as instituições financeiras lidam com grandes quantidades de recursos. Desta forma, as organizações criminosas conseguem movimentar proveitos ilícitos através das instituições financeiras sem levantar tantas suspeitas. Pelo sistema financeiro internacional é possível realizar a transferência de recursos de um país para outro de forma instantânea. Além disso, o sistema financeiro está quase sempre sujeito ao sigilo bancário, o que dificulta a localização e confisco de proveitos ilícitos.

A globalização acentuou as vantagens do sistema financeiro para a lavagem de dinheiro. A realidade é que o sistema financeiro passou a ser essencial para movimentação de recursos, sejam de origem lícita ou ilícita. Esse é o motivo pelo qual o GAFI confere tanta importância à regulamentação do sistema financeiro.

As recomendações do GAFI que tratam do setor financeiro têm por objetivo formar um sistema de informações sobre transações financeiras, de forma a possibilitar a detecção e investigação de operações de lavagem de dinheiro. Neste contexto, entre as recomendações 4 e 25, o documento do GAFI aborda três pontos principais: (i) regras para identificação dos clientes e manutenção de arquivos; (ii) comunicação de transações suspeitas; e (iii) criação de uma unidade de inteligência financeira.

Esses três pontos são considerados os principais elementos da estratégia de combate à lavagem de dinheiro voltada ao aumento da responsabilidade do setor financeiro. Por este motivo, cada um deles será abordado com mais profundidade a seguir.

#### 4.1.1.1 As regras para identificação de clientes e manutenção dos arquivos

Na recomendação 5, o GAFI (2007) estabelece que as instituições financeiras devem realizar a identificação apropriada de seus clientes, tanto pessoas físicas como jurídicas. Essa regra serve para garantir que as instituições financeiras tenham conhecimento adequado dos clientes e das atividades financeiras destes. Essa regra foi

introduzida pela primeira vez na Declaração do Comitê da Basileia e ficou conhecida por “know your customer”.<sup>45</sup>

A recomendação 10 do GAFI menciona que a identificação apropriada dos clientes deve se dar mediante documentos oficiais de identidade, como carteira de identidade, passaporte e carteira de motorista. Porém, esse método de identificação se baseia apenas nas informações prestadas pelo cliente. Para aumentar a confiança nas informações, as instituições financeiras devem verificar as informações passadas pelos clientes com outras fontes confiáveis.

Em se tratando de pessoas jurídicas, a recomendação é verificar a existência legal, a estrutura do cliente e a existência de autorização de seus representantes. Caso haja dúvida se determinado cliente está agindo em benefício próprio, a instituição financeira deverá tomar medidas que possibilitem a determinação da verdadeira identidade dos beneficiários da conta ou da transação financeira, de acordo com a recomendação 11.

Adicionalmente, segundo a recomendação 6 as instituições financeiras devem realizar auditoria complementar em relação às pessoas politicamente expostas. Na prática, verifica-se que as instituições financeiras têm grande dificuldade em determinar quem deve ser considerado pessoa politicamente exposta e qual deve ser o tratamento adequado neste caso.<sup>46</sup>

A regra de identificação obrigatória dos clientes é essencial para a lógica da abordagem preventiva de combate à lavagem de dinheiro. O objetivo é detectar a movimentação de recursos ilícitos de forma a possibilitar a persecução penal pelas autoridades competentes. De nada adiantaria detectar recursos de origem ilícita se as instituições financeiras não forem capazes de indicar com certa segurança a identidade do beneficiário efetivo da transação.

Essa disposição é indiscutivelmente de natureza preventiva, pois tem por objetivo principal evitar que proveitos ilícitos tenham acesso ao sistema financeiro e conseqüentemente comprometam a reputação das instituições financeiras. No entanto, combinada com outras medidas preventivas pode contribuir de forma significativa na repressão da lavagem de dinheiro.

---

<sup>45</sup> Sobre o princípio de identificação apropriada de clientes constante da Declaração do Comitê da Basileia, veja-se a seção 3.1.3 deste trabalho.

<sup>46</sup> O próprio GAFI apresenta uma definição de pessoas politicamente expostas: “individuals who are or have been entrusted with prominent public functions in a foreign country, for example Heads of State or of government, senior politicians, senior government, judicial or military officials, senior executives of state-owned corporations, important political party officials. Business relationship with family members of close associates of PEPs involve reputational risks similar to those relating to PEPs themselves. The definition is not intent to cover middle ranking or more junior individuals in the foregoing categories” (FATF, 2004).

Para localizar os proveitos ilícitos, as autoridades necessitam reconstruir o rastro documental deixado pela movimentação financeira desses recursos. Essa tarefa é constantemente frustrada por dois motivos específicos: (i) as instituições financeiras estão geralmente sujeitas ao sigilo bancário; e (ii) mesmo com a quebra do sigilo bancário, as informações detidas pelas instituições financeiras podem ser insuficientes (STESSENS, 2002).

Por conseguinte, não basta tornar a identificação dos clientes obrigatória, necessário se faz também que as instituições financeiras mantenham essas e outras informações em seus arquivos, de forma que as autoridades competentes possam reconstruir o rastro documental das transações realizadas pelos criminosos.

Por esta razão, a recomendação 10 do GAFI determina que as instituições financeiras devam manter arquivados por um prazo mínimo de cinco anos todos os documentos relativos à identificação de clientes e às transações realizadas. Com a identificação obrigatória dos clientes e a manutenção de arquivos pelas instituições financeiras, cria-se um rastro documental que pode auxiliar as autoridades competentes na investigação e persecução penal da lavagem de dinheiro.

É necessário destacar que a regra de identificação dos clientes contraria o princípio tradicional de não-interferência das instituições financeiras nos negócios de seus clientes. Ocorre que essa regra acaba com a possibilidade de manutenção de contas bancárias anônimas, ou seja, aquelas em que nem mesmo a instituição financeira conhece a identidade do cliente. Entretanto, ainda são permitidas as contas numeradas, desde que a identidade do cliente seja conhecida ao menos por um número restrito de funcionários da instituição financeira, a exemplo do que ocorre na Suíça e na Bélgica (STESSENS, *op. cit.*).

Com a impossibilidade de se valer do anonimato, os criminosos recorrem a outras formas de esconder sua real identidade das instituições financeiras. Para tal, utilizam-se da interposição de pessoas, de empresas fictícias ou de fachada, e de profissionais sujeitos a regras de confidencialidade sobre clientes.

A recomendação 5 do GAFI se preocupa com essa possibilidade ao determinar que as instituições financeiras deverão “identificar o beneficiário efetivo e tomar medidas adequadas para verificar a sua identidade, de tal forma que a instituição financeira obtenha um conhecimento satisfatório sobre a identidade do beneficiário efetivo”.

O fato é que a fase de colocação é o momento mais vulnerável da lavagem de dinheiro.<sup>47</sup> A chance de detecção da operação de lavagem de dinheiro é maior quando os criminosos tentam introduzir os proveitos ilícitos no sistema financeiro, porque além de haver uma maior preocupação das instituições financeiras, ocorre também o contato físico com o cliente. Isso justifica a necessidade de identificar cada cliente de forma adequada ao menos no início da relação comercial.

O conhecimento da verdadeira identidade do cliente ou do beneficiário efetivo dos recursos é fundamental para a prevenção e até mesmo repressão da lavagem de dinheiro. Sem essa informação não é possível rastrear a origem dos recursos nem dar prosseguimento a persecução penal dos criminosos. Por isso, a regra de identificação dos clientes, quando aplicada de forma concreta pelas instituições financeiras, tende a colaborar significativamente com o combate à lavagem de dinheiro.

A regra de identificação de clientes traz ainda benefícios indiretos: promove o controle de risco entre as instituições financeiras, ajuda a manter a integridade do sistema financeiro, reduz a incidência de fraudes e outros crimes financeiros, e protege a reputação das instituições financeiras em relação aos efeitos negativos do possível envolvimento com a criminalidade (SCHOTT, 2006).

#### 4.1.1.2 A comunicação de transações suspeitas

Segundo a recomendação 13 do GAFI, as instituições financeiras devem ser obrigadas a comunicar às autoridades competentes a ocorrência de qualquer transação financeira considerada suspeita. Esse é um dos pontos principais do papel das instituições financeiras no combate à lavagem de dinheiro. Sem a comunicação das transações suspeitas é até possível manter as instituições a salvo da lavagem de dinheiro, mas as autoridades não teriam conhecimento do fato.

Em verdade, a aplicação do direito penal depende em grande parte de informações a respeito dos crimes cometidos. A obtenção dessas informações não é tarefa das mais fáceis, sobretudo quando o objetivo é apurar a ocorrência da ocultação ou movimentação de proveitos ilícitos. Em primeiro lugar porque a lavagem de dinheiro ocorre em ambientes fechados em que o acesso das autoridades é restrito, como por exemplo, nas instituições financeiras e nos mercados paralelos. Em segundo lugar porque a

---

<sup>47</sup> Sobre a fase de colocação da lavagem de dinheiro, veja-se a seção 2.2.1 deste trabalho.

maioria dos proveitos ilícitos decorre de crimes sem vítima, não havendo quem possa fornecer informações às autoridades. Ademais, a própria lavagem de dinheiro é um crime sem vítimas diretas (STESSENS, 2002).

Dessas constatações decorre a necessidade de colocar em funcionamento um meio alternativo para prover as autoridades competentes com informações sobre lavagem de dinheiro. Essa necessidade justifica a obrigatoriedade da comunicação das transações suspeitas pelas instituições financeiras, o que permite contornar o déficit de informações das autoridades a respeito das operações de lavagem de dinheiro conduzidas através do sistema financeiro.

Não basta apenas estabelecer a obrigação, é necessário também criar condições para garantir sua efetividade. Assim, a recomendação 14 do GAFI estabelece que as instituições financeiras, seus dirigentes e seus funcionários devam permanecer isentos de qualquer responsabilidade civil ou criminal pela violação de qualquer regra de confidencialidade ou sigilo, quando a comunicação de transação suspeita for realizada de boa-fé. A realização da comunicação às autoridades não deve ser divulgada pela instituição financeira, principalmente aos clientes envolvidos.

Essas disposições asseguram que não haverá receio algum das instituições financeiras em realizar a comunicação da transação suspeita. Adicionalmente, impedem que os criminosos tomem qualquer providência ao tomar conhecimento que a comunicação de transação suspeita foi realizada às autoridades competentes.

A obrigação de comunicação deve ser entendida como uma maneira de alertar as autoridades sobre o possível envolvimento de determinada transação financeira com proveitos ilícitos, pois na maioria dos casos a instituição financeira não possuirá comprovação de que a transação envolve proveitos ilícitos e muito menos saberá qual crime precedente específico teria sido praticado.

Por este motivo, a instituição financeira deve estar atenta a transações incomuns e que não correspondam ao padrão normal de transações para a conta ou cliente em questão.<sup>48</sup> Nestes casos, a instituição deve realizar a comunicação de transação suspeita deixando que as autoridades competentes realizem as investigações adicionais necessárias.

---

<sup>48</sup> Young (2004:295) aborda alguns critérios para determinação de movimentações bancárias suspeitas: "Account histories can often be characterised by a series of deposits and withdrawals of assets as a function of time. These can be viewed as a progression of peaks and troughs, similar to waves appearing in the physical world. Depending on its intended use, an account history for an individual reflects a variety of regular deposit/withdrawal phenomena, such as deposits associated with salary pay cheques, withdrawals corresponding to mortgage payments, loan repayments etc. Although a one-time transaction or a number of unrelated transactions might not be uncommon for a given account, each may be cause for concern if it deviates from anticipated behaviour".

As instituições financeiras não devem tomar outras providências ou mesmo realizar qualquer questionamento ao cliente sob o risco de levantar suspeitas.

Existem dois modelos de comunicações de transações suspeitas às autoridades. O primeiro utiliza um critério objetivo para determinar quais transações devem ser comunicadas às autoridades. De acordo com esse modelo, as instituições financeiras devem comunicar às autoridades qualquer transação financeira acima de um valor pré-estabelecido. A desvantagem desse modelo é que o grande número de comunicações pode dificultar ou mesmo impossibilitar a análise de cada uma das transações financeiras (STESSENS, 2002).

O segundo modelo não utiliza critérios objetivos para determinar quais transações devem ser comunicadas pelas instituições financeiras às autoridades. Conforme essa opção, as instituições devem comunicar às autoridades qualquer transação financeira que aparente estar relacionada com a lavagem de dinheiro. Esse modelo funda-se na avaliação das características específicas de cada transação financeira realizada (STESSENS, *op. cit.*).

Por sua vez, as recomendações do GAFI não estabelecem critérios objetivos para determinar quando uma transação deva ser considerada suspeita, ficando esta tarefa a cargo das autoridades nacionais. Contudo, o GAFI, na recomendação 11, exige maior atenção às operações complexas, as de valor elevado e as que não apresentam propósito econômico ou causa lícita aparente. Poderá haver suspeita também quando determinada transação financeira fugir aos padrões normais de atividade da conta ou do cliente.

Deste modo, tudo leva a crer que o GAFI recomenda a adoção do segundo modelo, baseado nas características específicas de cada transação financeira realizada. Todavia, peca ao não estabelecer critérios mínimos para caracterização da transação suspeita. Dependendo dos critérios adotados pela instituição financeira, a obrigação de comunicação de transação suspeita pode se tornar inútil.

Independentemente disso, alguns países optaram por também adotar o primeiro modelo, baseado no critério objetivo do valor da transação realizada. Para citar alguns exemplos, no Brasil o valor pré-estabelecido é de R\$ 10.000,00, nos Estados Unidos é de US\$ 10.000,00 e na Turquia é de US\$ 4.000,00 (MACHADO, 2004). Quando qualquer transação financeira atingir o valor estabelecido, a instituição financeira deverá comunicar o ocorrido às autoridades competentes.

A obrigação das instituições financeiras de comunicar a ocorrência de transações suspeitas às autoridades competentes tem por finalidade estabelecer um diálogo entre instituições financeiras e autoridades. Esse vínculo é necessário sobretudo pela importância

das instituições financeiras no ciclo da lavagem de dinheiro e pela dificuldade das autoridades em obter informações a esse respeito.

No entanto, deve-se ter cuidado com o excesso de subjetividade na análise realizada pelos funcionários das instituições financeiras. Em última instância são eles que decidem quando a transação deve ser comunicada às autoridades competentes.

#### 4.1.1.3 A criação de uma unidade de inteligência financeira

Para que o sistema antilavagem de dinheiro seja eficiente é necessário ter capacidade para coletar e analisar as informações financeiras. Somente desta forma é possível dispensar tratamento adequado às comunicações de transações suspeitas realizadas pelas instituições financeiras. Após o processamento, essas informações devem ser repassadas às autoridades competentes para as providências criminais necessárias (BROOME, 2005).

Neste sentido, a recomendação 26 do GAFI dispõe sobre a criação de uma unidade de inteligência financeira para receber, requerer, analisar e transmitir as comunicações de transações suspeitas.

O objetivo da unidade de inteligência financeira é agregar valor às comunicações de transações suspeitas, analisando-as juntamente com informações provenientes da polícia, poder judiciário, administração pública etc. Sem capacidade técnica para coletar e analisar as informações financeiras, as autoridades competentes carecem de condições para utilizar as informações na investigação e persecução penal da lavagem de dinheiro.

As unidades de inteligência financeira podem ter estrutura administrativa, policial, judicial ou combinada de acordo com o modelo adotado por cada país membro do GAFI. Não obstante a estrutura escolhida, a idéia é formar uma equipe especializada com capacidade técnica para analisar as comunicações de transações suspeitas, auxiliando na tarefa das autoridades competentes.

Para ilustrar, no Brasil foi criado o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) pela lei 9.613/98 (BRASIL, 2006). O COAF é a unidade de inteligência financeira brasileira estabelecida de acordo com a recomendação 26 do GAFI. O COAF tem por finalidade disciplinar e aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades de lavagem de dinheiro.

Além disso, foi criado no ano de 1995 um organismo internacional informal chamado *Egmont Group of Financial Intelligence Units* (Egmont Group). A iniciativa

partiu das unidades de inteligência financeira dos Estados Unidos e da Bélgica. O objetivo desse organismo informal é maximizar a cooperação entre as unidades de inteligência financeira dos países (MACHADO, 2004).

Como será visto mais adiante, o Egmont Group possibilita que as unidades de inteligência financeira nacionais troquem informações sem a necessidade de recorrer à cooperação judiciária internacional. Principalmente quando amparadas pela efetiva comunicação de transações suspeitas por parte das instituições financeiras, as unidades de inteligência financeira representam um avanço no combate à lavagem de dinheiro. Devido a sua importância, o funcionamento das unidades de inteligência financeiras será abordado em uma seção específica deste trabalho.

#### 4.1.2 O sistema legal nacional

Além do aumento do papel do sistema financeiro, as recomendações do GAFI tratam também da melhora dos sistemas legais nacionais. Desta forma, algumas das recomendações estabelecem padrões e critérios mínimos que deverão ser adotados pelos países membros em relação à repressão da lavagem de dinheiro. Como mencionado anteriormente, esse é um dos três pontos principais de aplicação das quarenta recomendações do GAFI.

A preocupação do GAFI em relação aos sistemas legais nacionais é válida. As diferenças relevantes entre os sistemas legais nacionais e a falta de critérios mínimos obstam a cooperação judiciária internacional para o combate da lavagem de dinheiro. A intenção do GAFI é aproximar os sistemas legais nacionais de forma a diminuir os possíveis motivos para recusa da cooperação judiciária internacional.

As recomendações do GAFI a esse respeito tratam dos dois elementos que fundamentam a lavagem de dinheiro: a movimentação e ocultação de bens e a licitude ou ilicitude de sua origem (MACHADO, 2004). Assim, as recomendações do GAFI que dispõem sobre a melhora dos sistemas legais nacionais estabelecem padrões mínimos para cada um desses elementos da lavagem de dinheiro.

Sobre a movimentação e ocultação de bens, o GAFI decidiu cuidar da dificuldade que o elemento subjetivo do crime de lavagem de dinheiro apresenta para a produção da prova criminal. A questão é determinar quando o agente da conduta de lavagem de dinheiro deve ter o conhecimento de que os bens movimentados são de origem criminal.

Por isso, a recomendação 2 remete aos elementos subjetivos de intenção e conhecimento constantes da Convenção de Viena e da Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional de 2000 (Convenção de Palermo), ressaltando a possibilidade de o elemento intencional ser deduzido a partir de circunstâncias factuais objetivas. Adicionalmente, o mesmo dispositivo estabelece que os sistemas legais nacionais deverão prever a responsabilidade criminal das pessoas jurídicas, ou pelo menos a responsabilização civil ou administrativa para o caso de envolvimento com proveitos ilícitos.

O elemento subjetivo é considerado um problema potencial ao combate à lavagem de dinheiro, principalmente àqueles países em que o acusador deve provar o conhecimento ou a intenção do agente. Neste contexto, o GAFI sugere que sejam adotados elementos objetivos na definição legal da lavagem de dinheiro que facilitem a produção de provas em relação ao grau de conhecimento da origem dos bens.

Quanto à licitude ou ilicitude do bem, a preocupação do GAFI são os critérios utilizados por cada país para determinar se os bens possuem origem ilícita. Em outras palavras, qual o rol de crimes precedentes da lavagem de dinheiro estabelecido por cada país. Uma das principais metas do GAFI a esse respeito foi a ampliação do rol de crimes precedentes além do tráfico ilícito de drogas.<sup>49</sup>

Na primeira versão das quarenta recomendações de 1990, o GAFI determinava que os países deveriam criminalizar a lavagem de dinheiro com base na Convenção de Viena, ou seja, estabelecer como crimes precedentes aqueles relacionados ao tráfico ilícito de drogas. Todavia, após os procedimentos de revisão das quarenta recomendações nos anos de 1996 e 2003, o rol de crimes precedentes sugerido foi ampliado (BROOME, 2005).

Em razão disso, a recomendação 1 determina que os países devam incriminar a conduta de lavagem de dinheiro de acordo com as disposições da Convenção de Viena e da Convenção de Palermo. Como resultado, os crimes precedentes previstos nos sistemas legais nacionais devem compreender ao menos aqueles crimes precedentes estabelecidos nas duas convenções.

Mas a recomendação 1 vai além e determina que os países devam incluir todos os crimes graves, de forma a ampliar o máximo possível o rol de crimes precedentes. Nesta hipótese, ficaria a critério de cada país determinar quais condutas configuram crime grave.

---

<sup>49</sup> Sobre a ampliação do rol de crimes precedentes, veja-se a seção 2.2.1 deste trabalho.

Ao limitar o rol dos crimes precedentes àqueles graves, o GAFI reconhece a existência de crimes que não geram ganho financeiro, hipótese em que não há preocupação com a lavagem de dinheiro.

A referida recomendação possibilita ainda que os países determinem o rol de crimes precedentes com base na pena mínima ou máxima de prisão. Esse é o caso da Suíça, por exemplo, que estabelece o rol dos crimes precedentes com base nos crimes sujeitos a uma pena mínima de prisão acima de um ano. Na Áustria, são considerados crimes precedentes da lavagem de dinheiro aqueles sujeitos a uma pena mínima de prisão acima de três anos (MACHADO, 2004).

Existem países ainda como Canadá, Estados Unidos e Grécia que estabelecem expressamente a lista dos crimes precedentes da lavagem de dinheiro. Outros, como é o caso Austrália, Finlândia e Reino Unido, prevêm que todos os crimes poderão ser precedentes à lavagem de dinheiro (MACHADO, *op. cit.*). Esse posicionamento está de acordo com a Convenção do Conselho da Europa, que define “proveitos de crime” como qualquer vantagem econômica derivada de infrações criminais (MACHADO, *op. cit.*).

Por último, a recomendação 1 determina que independentemente do critério adotado por cada país, todos devem adotar um rol de crimes precedentes que inclua no mínimo um conjunto de crimes que se integrem nas categorias de infrações designadas. Ao todo são vinte categorias de infrações designadas que constam do glossário que acompanha as quarenta recomendações do GAFI.

O conceito de lavagem de dinheiro originalmente desenvolvido para lidar especificamente com a questão do tráfico de drogas foi ampliado para todos os crimes graves. Essa ampliação do rol de crimes precedentes é altamente recomendável. Na realidade existem diversas formas de atividades criminosas que podem gerar lucros significativos, não existindo justificativa para que a disciplina jurídica dos proveitos ilícitos não seja aplicada a todos eles.

Assim, a disciplina jurídica concedida por alguns países a determinadas condutas antecedentes à lavagem de dinheiro é de fundamental importância para o combate à lavagem de dinheiro. É o que ocorre, por exemplo, com o tratamento jurídico dado ao enriquecimento ilícito e à sonegação fiscal, que em alguns países não são considerados crime, mas mérito ilícito administrativo.<sup>50</sup> Como observado antes, essa diferença de

---

<sup>50</sup> Sobre a exceção dos crimes fiscais, veja-se a seção 3.3.2 deste trabalho.

tratamento jurídico dispensado a certas condutas pode impedir o preenchimento da condição de incriminação bilateral.<sup>51</sup>

A atenção demonstrada pelo GAFI com o detalhamento da construção do tipo penal da lavagem de dinheiro não se verifica em relação à sanção penal. O mesmo acontece nas Convenções de Viena, Palermo ou qualquer outro instrumento internacional voltado ao combate da lavagem de dinheiro. Contudo, é de se destacar que todos os países membros do GAFI prescrevem a pena privativa de liberdade como sanção à lavagem de dinheiro, mesmo não havendo uma padronização formal a respeito.<sup>52</sup>

Não obstante a preocupação central do GAFI ser com os elementos da lavagem de dinheiro, os sistemas legais nacionais também devem possibilitar a execução de medidas cautelares a fim de assegurar a efetividade do confisco de proveitos ilícitos. Por esse motivo, a recomendação 3 estabelece que os países devam adotar medidas para identificação, localização, apreensão, avaliação, congelamento e confisco de proveitos ilícitos. Essa recomendação toma por base as medidas previstas nas Convenções de Viena e Palermo.

As disposições da recomendação 3 ressaltam que o propósito essencial da identificação das operações de lavagem de dinheiro e daqueles que a realizam é possibilitar o confisco dos proveitos ilícitos. É através do confisco que as autoridades buscam suprimir o lucro como motivação das atividades criminosas.

De fato se faz necessário que os sistemas legais nacionais estejam em sintonia, adotando critérios mínimos comuns no que diz respeito ao elemento subjetivo do crime de lavagem de dinheiro e à determinação do rol dos crimes precedentes. Mais do que limitar a repressão da lavagem de dinheiro no âmbito interno, um sistema legal nacional deficiente pode comprometer todo o sistema mundial antilavagem de dinheiro. Desta forma, a preocupação do GAFI com os sistemas legais nacionais demonstra-se justificada.

---

<sup>51</sup> Sobre a condição de incriminação bilateral, veja-se a seção 3.3.1 deste trabalho.

<sup>52</sup> Especificamente em relação à privação de liberdade na legislação brasileira, vale ressaltar que o crime de lavagem de dinheiro é insuscetível de fiança e liberdade provisória, como argumenta Mendroni (2006:119): “Previstos no artigo 3º da lei [9.613/98], vemos aí outro instrumento importante para o sucesso do processo. Pelo mesmo motivo supra referido, diga-se, principalmente por garantia da instrução criminal, não há como se pensar em liberdade provisória, com ou sem fiança, a um suposto criminoso milionário fugitivo da justiça. O dispositivo não pode ser considerado absoluto, sob pena de inconstitucionalidade, já que o direito à liberdade é consagrado expressamente na Constituição Federal. Significa, entretanto, que eventual concessão de liberdade provisória somente pode ser deferida em casos excepcionais, analisados em face da situação concreta”.

#### 4.1.3 A cooperação internacional

O GAFI também destaca nas suas recomendações a necessidade de uma cooperação internacional eficiente para o combate à lavagem de dinheiro. Esse é o terceiro ponto principal de abordagem das quarenta recomendações. O motivo fundamental é que os criminosos se valem do fato de que as autoridades possuem uma competência territorial limitada, restrita pelas fronteiras nacionais. Assim, é necessário verificar se as disposições das quarenta recomendações são capazes de dar solução a esse problema.

Desta maneira, a cooperação internacional para o combate à lavagem de dinheiro possui duas finalidades. A primeira é criar mecanismos de intercâmbio de informações que independam da intervenção do Poder Judiciário. A segunda é reduzir ou suprimir os motivos que podem ser alegados pelos países para recusar a assistência legal mútua.

No tocante ao fortalecimento da cooperação internacional, a recomendação 35 do GAFI estabelece que os países membros devam ratificar a Convenção de Viena, a Convenção de Palermo e a Convenção Internacional das Nações Unidas para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo de 1999 (Convenção de Financiamento ao Terrorismo), além de outras convenções regionais voltadas ao combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo.

Para o GAFI essas convenções estabelecem as bases para a cooperação internacional. Entretanto, os países dependem do direito interno para auxiliá-los na produção de provas solicitada por outro país ou no requerimento e concessão de assistência legal mútua. Por este motivo a implementação dessas convenções não basta para assegurar a cooperação internacional efetiva nas investigações conduzidas por autoridades estrangeiras (BROOME, 2005).

Logo, a recomendação 36 do GAFI sugere aos países que estes devam proporcionar assistência legal mútua nas investigações e procedimentos de natureza criminal relativos à lavagem de dinheiro de forma rápida, construtiva e eficiente. Essa disposição tem por finalidade facilitar a assistência legal mútua e a extradição, medidas frequentemente solicitadas por autoridades estrangeiras.

Muito embora existam canais de cooperação informal diretamente entre autoridades policiais de países distintos, na maioria das vezes as informações trocadas dessa maneira não podem ser utilizadas como prova em procedimentos judiciais. Através da assistência legal mútua, a prova obtida é admitida no país requerente, desde que respeitadas as restrições de utilização impostas pelo país requerido (BROOME, *op. cit.*).

Porém, os instrumentos de assistência legal mútua têm suas limitações. Como abordado anteriormente, um dos requisitos comuns de concessão da assistência legal mútua é a condição da incriminação bilateral. Em outras palavras, a conduta em questão deve ser tipificada tanto pelo direito interno do país requerente quanto do país requerido.<sup>53</sup>

A recomendação 37 do GAFI visa superar essa deficiência, determinando que os países devam prestar a mais ampla assistência legal mútua ainda quando não atendida a condição de incriminação bilateral. A intenção neste caso é facilitar o diálogo entre os distintos sistemas legais nacionais através da eliminação da condição de incriminação bilateral.

No entanto, a maior parte dos países membros do GAFI exige a incriminação bilateral como condição para prestar a assistência legal mútua. Assim, as diferentes formas de tipificar o crime, definir seus elementos subjetivos, bem como dar cumprimento a uma ordem de confisco tornam-se obstáculos à cooperação internacional.

Para tentar contornar esse problema, a recomendação 37 determina que a condição de incriminação bilateral deva ser considerada cumprida independentemente do país requerente e requerido tipificarem a conduta na mesma categoria de crimes ou com a mesma terminologia.

Ademais, a efetividade da assistência legal mútua depende do atendimento rápido às solicitações de cooperação. Esse fato é reconhecido pela recomendação 38 que estabelece a necessidade de tomar medidas rápidas em resposta às solicitações das autoridades estrangeiras, principalmente quando for necessário congelar, apreender ou decretar o confisco de proveitos ilícitos.

Além dos crimes precedentes, a própria conduta de lavagem de dinheiro deve ser considerada crime grave. É por esta razão que a recomendação 39 determina que a conduta de lavagem de dinheiro deva ser considerada crime sujeito à extradição. Em adição, quando o país requerido não puder extraditar seus nacionais, deverá submeter o caso ao poder judiciário nacional a fim de dar prosseguimento a persecução penal no próprio país requerido.

Ainda em reconhecimento à necessidade de ampliar a cooperação internacional, a recomendação 40 do GAFI estabelece que devam existir dispositivos claros e eficazes para facilitar a imediata troca entre autoridades “homólogas”, seja de forma espontânea ou

---

<sup>53</sup> Sobre a condição de incriminação bilateral, veja-se a seção 3.3.1 deste trabalho.

mediante solicitação, sobre informações em relação à lavagem de dinheiro e aos crimes precedentes.

Especificamente, a recomendação 40 estabelece ainda que as solicitações de assistência legal mútua não devem ser recusadas quando referirem-se à matéria fiscal, sob a alegação de sigilo bancário ou em decorrência da limitação dos poderes ou atribuições da autoridade homóloga. Nesta última hipótese, a autoridade que possua os poderes e atribuições necessários deverá auxiliar no atendimento da assistência legal mútua solicitada.

Como foi observado, diversos são os possíveis obstáculos à efetiva cooperação internacional para o combate da lavagem de dinheiro.<sup>54</sup> Questões como o elemento subjetivo do crime de lavagem de dinheiro e a determinação do rol dos crimes precedentes representam pontos sensíveis. Portanto, a prioridade concedida à cooperação internacional nas quarenta recomendações foi uma decisão acertada do GAFI.

As quarenta recomendações do GAFI representam o instrumento internacional mais importante voltado ao combate da lavagem de dinheiro. Essas recomendações são consideradas o padrão internacional aplicável aos sistemas financeiros, sistemas legais nacionais e à cooperação internacional. Por esse motivo, os princípios estabelecidos pelas quarenta recomendações encontram-se atualmente previstos em boa parte dos sistemas legais nacionais.

Como será visto adiante, grande parte do sucesso das quarenta recomendações decorre dos esforços do GAFI para a promoção do sistema antilavagem de dinheiro. Neste sentido, a natureza não-vinculatória das quarenta recomendações não impede a expansão mundial dos padrões propostos pelo GAFI.

## 4.2 Avaliação e contramedidas do GAFI

As quarenta recomendações do GAFI são normas de *soft law* que estabelecem padrões mínimos de combate da lavagem de dinheiro. Apesar de desprovidas de força de lei, as quarenta recomendações são amplamente aceitas no plano internacional como o padrão internacional de combate à lavagem de dinheiro.

---

<sup>54</sup> Sobre a cooperação internacional para o combate à lavagem de dinheiro, veja-se a seção 3.2.2 deste trabalho.

O que assegura em parte esse sucesso é a determinação dos países membros do GAFI em manter o sistema financeiro internacional a salvo da influência negativa do crime organizado. Deste modo, a primeira preocupação do GAFI é garantir que seus próprios países membros atendam às quarenta recomendações de forma satisfatória.

No entanto, o sistema antilavagem de dinheiro fica prejudicado como um todo quando existem jurisdições que não adotam padrões mínimos de combate à lavagem de dinheiro. Isso ocorre em decorrência do elevado grau de integração propiciado pelo sistema financeiro internacional. Os recursos ilícitos introduzidos com facilidade no sistema financeiro dessas jurisdições acabam sendo transferidos sem maiores problemas aos sistemas financeiros dos países membros do GAFI. Portanto, a segunda preocupação do GAFI passou a ser a difusão dos padrões mínimos de combate à lavagem de dinheiro a países com sistemas financeiros relevantes.

Para alcançar essas metas o GAFI estabeleceu um sistema de avaliação das medidas de combate à lavagem de dinheiro implementadas tanto pelos países membros quanto pelos países não-membros. Quando os resultados da avaliação não são satisfatórios, o GAFI recorre à aplicação de contramedidas. É a aplicação dessas contramedidas que mantém o sistema antilavagem de dinheiro funcionando adequadamente, muito embora as quarenta recomendações careçam de força vinculante.<sup>55</sup>

Como será visto a seguir, a avaliação dos países membros do GAFI é feita com base nas quarenta recomendações, enquanto que a avaliação dos países não-membros é realizada com base em uma relação especial de 25 critérios. Ressalta-se que a avaliação dos países não-membros é consideravelmente mais rigorosa que a avaliação dos países membros do GAFI. Desta forma, de acordo com a hipótese da presente pesquisa, a intenção dessa seção é verificar o grau de obrigatoriedade das recomendações do GAFI.

#### 4.2.1 Países membros do GAFI

O acompanhamento da adoção das medidas de combate à lavagem de dinheiro por cada país membro do GAFI é realizado através de avaliações mútuas conduzidas por um grupo multidisciplinar de avaliadores pertencentes aos demais países membros. Esse

---

<sup>55</sup> Witherell (2002:259) comenta sobre a efetividade do sistema de avaliações do GAFI: “An excellent example is presented by the FATAF’s 40 Recommendations. Although its Secretariat is hosted by the OECD, the FATAF is not a part of the Organisation. Nevertheless, where efforts of FATAF and the OECD complement each other, such as on bribery and corruption or on the functioning of the international financial system, the two secretariats consult with each other and exchange information. It is worthwhile underlining here the effectiveness of the FATAF multilateral monitoring and peer review process”.

grupo de avaliadores verifica o grau de adequação de cada país ao sistema antilavagem de dinheiro.

As avaliações mútuas foram realizadas em duas ocasiões desde a criação do GAFI.<sup>56</sup> A primeira rodada de avaliações mútuas ocorreu entre os anos de 1992 e 1996 e teve como meta verificar a adequação dos países membros à versão original das quarenta recomendações do GAFI. O resultado dessa primeira rodada de avaliações mútuas foi consubstanciado em relatórios contendo as medidas adotadas e as medidas sugeridas a cada país membro pelos avaliadores (MACHADO, 2004).

A segunda rodada de avaliações mútuas ocorreu entre os anos de 1996 e 1999 e teve como objetivo verificar o progresso de cada país membro desde a primeira rodada de avaliações mútuas. Nesta rodada, os avaliadores focaram na eficácia das medidas já adotadas por cada país membro, assim como na adoção das medidas faltantes ou sugeridas no relatório final da primeira rodada.

Independentemente dos resultados obtidos depois da realização dessas duas rodadas de avaliações, a implementação das recomendações do GAFI seria melhor se os processos de avaliação fossem realizados com mais frequência. Essa constatação decorre do relevante progresso realizado pelos países logo após a publicação dos resultados de cada rodada de avaliações mútuas.

Com o objetivo de estudar os efeitos dos processos de avaliação e contramedidas do GAFI, necessário se faz abordar os aspectos de funcionamento desses institutos.

A avaliação mútua de cada país membro do GAFI é conduzida em etapas. Na primeira etapa, cada país membro responde a um questionário sobre a adoção do sistema antilavagem de dinheiro. O objetivo desse questionário é obter informações preliminares sobre os aspectos financeiros, legais e operacionais do combate à lavagem de dinheiro no país. Os mecanismos de cooperação internacional adotados por cada país membro também fazem parte do questionário (MACHADO, 2004).

Em seguida, é organizada uma visita do grupo multidisciplinar de avaliadores ao país em questão. O objetivo dessa visita é realizar encontros nos órgãos governamentais que fazem parte do sistema antilavagem de dinheiro. Geralmente os avaliadores se encontram com representantes do Ministério da Justiça, Ministério da Fazenda, Banco Central, unidade de inteligência financeira nacional, agência de supervisão bancária e autoridades policiais e judiciais. Entretanto, nada obsta que os avaliadores visitem outros

---

<sup>56</sup> Sobre a criação do GAFI, veja-se a seção 3.1.3 deste trabalho.

órgãos governamentais que entendam como relevantes para o resultado da avaliação (MACHADO, *op. cit.*).

Depois é elaborado o esboço do relatório de cada avaliação mútua pelo secretariado do GAFI de acordo com os comentários repassados pelos avaliadores. O relatório é dividido em introdução, descrição da situação e da política adotada por cada país membro, a estrutura dos órgãos envolvidos e as medidas de combate à lavagem de dinheiro adotadas (MACHADO, 2004).

O esboço do relatório é submetido à nova apreciação dos avaliadores e aos comentários de cada país membro avaliado. Após a revisão conforme as sugestões formuladas, o secretariado do GAFI elabora a versão final do relatório de avaliação mútua com a concordância dos avaliadores e do próprio país membro avaliado. Por fim, o relatório é encaminhado às delegações dos países membros para discussão e adoção formal pelo GAFI (MACHADO, *op. cit.*).

O conteúdo de cada relatório de avaliação mútua é confidencial, restrito ao país avaliado e ao GAFI. Cabe a cada país decidir se torna público ou não o relatório de avaliação mútua do GAFI, como foi feito pela Holanda e Irlanda. Contudo, o GAFI elabora um sumário do relatório de avaliação mútua de cada país membro que é inserido no Relatório Anual e é acessível ao público (MACHADO, *op. cit.*).

Especificamente no caso da segunda rodada de avaliações mútuas, cada relatório contempla ainda as providências adotadas pelo país em questão quanto às medidas faltantes na época da primeira rodada de avaliações mútuas, a avaliação da eficiência das medidas adotadas e novas recomendações e sugestões para o aperfeiçoamento do sistema antilavagem de dinheiro do país em questão (MACHADO, *op. cit.*).

As estatísticas elaboradas com base nos relatórios finais da segunda rodada de avaliações mútuas indicam que entre 10 e 90% das sugestões realizadas ao término da primeira rodada foram cumpridas pelos países membros até aquele momento. Diversas foram as justificativas dos países membros para não adoção integral das sugestões formuladas ao final da primeira rodada de avaliações mútuas. Entre as principais justificativas encontram-se a discordância com a recomendação, a existência de óbices legais e constitucionais e a inaptidão para tomar as providências necessárias dentro do prazo estabelecido (MACHADO, *op. cit.*).

Obviamente não é possível esperar uma implementação uniforme das recomendações por todos os países membros. Contudo, os levantamentos estatísticos realizados demonstram que nem todos os países membros se motivaram imediatamente

com os esforços do GAFI. O progresso na implementação das medidas propostas foi obtido de forma gradual.

Assim, os resultados finais podem ser considerados indicadores da aceitação do modelo de combate à lavagem de dinheiro proposto pelo GAFI. Muito embora esse modelo não seja perfeito e ainda necessite de maior eficácia por parte de cada país membro, é possível afirmar que se tornou a referência mundial no combate à lavagem de dinheiro.

Porém, de nada adianta um processo elaborado e estruturado de avaliação se não houver conseqüências àqueles países que não adotam as medidas recomendadas de combate à lavagem de dinheiro. Por essa razão, os próprios países membros do GAFI decidiram elaborar uma política formal aplicável aos países que não implementam as quarenta recomendações de maneira satisfatória.

Essa política é baseada na pressão dos pares (*peer pressure*) e é composta de cinco contramedidas que podem ser aplicadas em face desses países. Essas contramedidas caracterizam-se pela natureza diplomática, própria de uma política de pressão dos pares. Como será visto adiante, nos casos dos países membros, essa política se manifesta através de relatórios, reuniões e visitas de delegações. O objetivo é assegurar que todos os países membros alcancem um nível satisfatório de obediência às quarenta recomendações do GAFI.

A contramedida mais branda é a obrigação de fornecimento regular de relatórios acerca do progresso quanto à adoção das medidas sugeridas pelo GAFI. Outra providência é o envio de carta pelo presidente do GAFI endereçada aos ministros de Estado do país em questão, alertando sobre a não-implementação das quarenta recomendações. O GAFI pode ainda enviar uma missão de representantes ao país para reforçar o conteúdo da carta enviada aos ministros de Estado.

Como contramedida, o GAFI pode também se valer da recomendação 21 e encaminhar uma declaração a todas as instituições financeiras dos países membros solicitando que concedam “particular atenção às suas relações de negócio e às operações com pessoas singulares e coletivas, inclusive as sociedades e instituições financeiras, situadas em países que não aplicam as recomendações do GAFI ou o fazem de modo insuficiente”.

Se todas essas contramedidas não surtirem o efeito desejado - a implementação das quarenta recomendações de forma satisfatória - o GAFI poderá aplicar a sanção máxima, que corresponde à suspensão da condição de membro do GAFI. Neste caso, o país em questão passaria da condição de país membro para país ou território não-

cooperante, o que possibilitaria a aplicação de uma série de contramedidas adicionais como será visto na próxima seção terciária deste trabalho.

Como resultado da primeira rodada de avaliações, foi requerido pelo GAFI que alguns países apresentassem relatórios regulares acerca do progresso quanto à implementação das medidas de combate à lavagem de dinheiro. Esse foi o caso de Aruba, Antilhas Holandesas, Nova Zelândia, Grécia e Turquia. Esses dois últimos países chegaram inclusive a receber a correspondência enviada pelo presidente do GAFI alertando sobre o não-cumprimento das medidas propostas pelo grupo. A etapa seguinte da pressão dos pares foi necessária apenas em relação à Turquia, que recebeu uma missão de representantes do GAFI em seu território (FATF, 2007a).

Após a aplicação de cada uma dessas contramedidas é possível observar que houve uma redução significativa no número de países membros que persistiram em não implementar as quarenta recomendações de forma satisfatória. Essa constatação demonstra de certo modo a eficácia dos processos de avaliação e aplicação de contramedidas do GAFI e, conseqüentemente, das quarenta recomendações.

Ao final da segunda rodada também foi necessário solicitar a apresentação de relatórios regulares acerca do progresso de implementação das medidas de combate à lavagem de dinheiro. No entendimento do GAFI, Suécia, Cingapura, Áustria, Turquia, Canadá e Japão não tinham alcançado um nível satisfatório de implementação das quarenta recomendações. Além desses países, os Estados Unidos também apresentaram voluntariamente relatórios periódicos sobre a implementação das medidas de combate à lavagem de dinheiro (FATF, *op. cit.*).

A situação específica que merece destaque é a reação do GAFI à resistência da Áustria em abolir a legislação que permitia a existência de contas anônimas no país. Esse caso demandou a aplicação de todas as etapas da política formal aplicável aos países que não implementam as quarenta recomendações de forma satisfatória.

O ápice da reação do GAFI contra a Áustria foi a elaboração de uma declaração assinada por todos os países membros, em papel timbrado da OCDE, concedendo um prazo de três meses para que o governo austríaco apresentasse um compromisso político de suprimir o sistema de contas anônimas até junho de 2002, em conformidade com as recomendações do GAFI.

O governo austríaco deveria ainda assumir a obrigação de apresentar e apoiar um projeto de lei para extinguir as contas anônimas do país. Caso as exigências não fossem cumpridas, a Áustria estaria automaticamente suspensa do GAFI depois de transcorrido o

prazo assinalado. Enquanto isso, o GAFI manteve a aplicação da recomendação 21 em face da Áustria, até a entrada em vigor da legislação que determinou a identificação obrigatória de todas as contas no país.

Apesar das quarenta recomendações não terem força de lei, a política de pressão dos pares acaba tornando-as obrigatórias aos países membros do GAFI. O sistema de avaliação mútua é bem estruturado de forma a apurar inclusive a efetividade das medidas adotadas por cada um dos países membros. Historicamente verifica-se que as contramedidas aplicadas surtiram efeito, haja vista que a grande maioria dos países afetados acabaram por implementar as recomendações do GAFI de maneira satisfatória.

#### 4.2.2 Países não-membros do GAFI

Como conseqüência do aumento do controle e das medidas de combate à lavagem de dinheiro nos países membros, as operações de lavagem de dinheiro tomaram conta de outras jurisdições. Esse é o resultado apontado por um relatório publicado pelo GAFI no ano de 2000 (FATF, 2007a). Como conseqüência, o GAFI decidiu que seria necessário expandir o espaço de aplicação das quarenta recomendações a outros países de relevância para o sistema financeiro internacional.

Por conta disso, o GAFI deu início ao “programa de difusão mundial do sistema antilavagem de dinheiro” em fevereiro de 2000. As principais metas do programa eram a ampliação dos países membros do GAFI, a aproximação de outros organismos internacionais e a avaliação de jurisdições não-cooperantes com as políticas do grupo (MACHADO, 2004).

Em primeiro lugar, o GAFI elaborou um processo para identificação das jurisdições que apresentavam obstáculos ao efetivo combate internacional da lavagem de dinheiro. Esse processo prevê 25 critérios de avaliação elaborados com base nas quarenta recomendações que possibilitam identificar os chamados países e territórios não-cooperantes (SCHOTT, 2006). O objetivo dessa avaliação é incentivar a adoção de medidas de prevenção, detecção e repressão da lavagem de dinheiro pelo maior número possível de países.

Esses critérios elaborados pelo GAFI estão distribuídos em três grandes grupos, que coincidem com a preocupação dos países membros: (i) o sistema financeiro; (ii) a cooperação internacional; e (iii) as medidas de prevenção, detecção e repressão da lavagem de dinheiro (FATF, 2007b).

A análise desses critérios é uma etapa importante para a verificação da efetividade das medidas de combate à lavagem de dinheiro propostas pelo GAFI em face dos países e territórios não-cooperantes.

Os critérios a respeito do sistema financeiro tratam principalmente da identificação dos clientes, do sigilo bancário e da obrigação de comunicação das transações suspeitas. A finalidade desses critérios específicos é avaliar se os países não membros do GAFI adotam as referidas medidas de prevenção à lavagem de dinheiro.

Neste sentido, os critérios 4 e 5 dispõem sobre a existência de contas anônimas ou em nomes fictícios e da ausência de leis, regulamentos ou acordos eficazes entre as autoridades de supervisão e as instituições financeiras direcionadas à identificação do cliente e do beneficiário efetivo da conta. Esses critérios correspondem à recomendação 5 do GAFI.

Assim como nas quarenta recomendações do GAFI, não há critério expresso quanto à supressão do sigilo bancário. Contudo, os critérios 8 e 9 dispõem sobre a possibilidade de quebra do sigilo bancário pelas autoridades administrativas para apuração de suspeitas de lavagem de dinheiro e também pelas autoridades judiciais para fins de persecução penal. Note-se que as quarenta recomendações não estabelecem a obrigatoriedade de quebra de sigilo bancário fora da esfera judicial.

De acordo com os critérios 10 e 11, as instituições financeiras devem contar com um sistema eficaz de comunicação de transações suspeitas ou incomuns às autoridades competentes. Além disso, os critérios ainda estabelecem que deva existir a previsão de aplicação de sanções criminais ou administrativas em caso de descumprimento da obrigação de comunicação das transações suspeitas ou incomuns. Essa imposição de sanção não encontra correspondência nas quarenta recomendações do GAFI.

Dessa forma, é possível constatar que os critérios de avaliação do sistema financeiro dos países e territórios não-cooperantes são mais rigorosos que as disposições das quarenta recomendações do GAFI. Isso reflete em parte a grande preocupação dos países membros em relação à ausência ou deficiência de mecanismos eficientes para resguardar o sistema financeiro dos proventos ilícitos.

Os critérios de avaliação dos países e territórios não-cooperantes abordam ainda a cooperação internacional. A finalidade nesse caso é apurar a existência de possíveis

obstáculos tanto à cooperação judiciária internacional quanto à assistência recíproca administrativa.<sup>57</sup>

Assim, o critério 15 dispõe sobre a existência de leis ou regulamentos que impeçam o intercâmbio de informações entre autoridades administrativas ou que submetam o intercâmbio de informações a condições excessivamente restritivas. Na mesma esteira, o critério 16 versa sobre a proibição da condução de investigações em favor de autoridades administrativas estrangeiras. A lógica é que as autoridades administrativas devem ter poder e autonomia para cumprir integralmente as solicitações de informação e investigação provenientes do exterior.

Sobre a cooperação internacional entre autoridades judiciais, o critério 19 dispõe sobre a não-criminalização dos proveitos ilícitos dos crimes graves. Além disso, o critério 22 aborda a recusa de cooperação internacional em casos que envolvam condutas tipificadas pelo direito interno do país requerente, especialmente quando relativos a casos fiscais. Esse último critério visa suprimir tanto a condição de incriminação bilateral quanto à exceção dos crimes de natureza fiscal.<sup>58</sup>

Os critérios 17, 18 e 21 tratam sobre as práticas restritivas à cooperação internacional, a demora em responder solicitações das autoridades estrangeiras e o fracasso em tomar as medidas apropriadas para dar efetividade ao combate da lavagem de dinheiro. Percebe-se que estes critérios prescrevem uma análise subjetiva dos países e territórios não-cooperantes que não possui correspondência nas quarenta recomendações do GAFI.

Os critérios abordam ainda os recursos disponibilizados pelos países e territórios não-cooperantes para a prevenção, detecção e repressão da lavagem de dinheiro. A finalidade desses critérios é garantir que as autoridades participantes do sistema antilavagem de dinheiro tenham meios apropriados para realizar seus propósitos.

Neste contexto, os critérios 23, 24 e 25 dispõem sobre o fracasso em fornecer às autoridades administrativas e judiciais recursos financeiros, humanos e técnicos necessários ao exercício de seus funções, a existência de um corpo profissional inadequado ou corrupto, e ainda sobre a ausência de unidade de inteligência financeira para a coleta, análise e disseminação de informações sobre transações suspeitas.

Os critérios de avaliação aplicáveis aos países e territórios não-cooperantes são baseados nas mesmas preocupações que fundamentam as quarenta recomendações. No

---

<sup>57</sup> Sobre a assistência recíproca administrativa, veja-se a seção 4.3.3 deste trabalho.

<sup>58</sup> Sobre a condição de incriminação bilateral e a exceção dos crimes de natureza fiscal, vejam-se respectivamente as seções 3.3.1 e 3.3.2 deste trabalho.

entanto, os critérios são visivelmente mais rigorosos que as recomendações. Isso demonstra primeiramente uma maior preocupação do GAFI com os países e territórios não-cooperantes do que com os países membros. Ademais, representa uma forma de pressão para que os países e territórios não cooperantes adotem as medidas propostas e se tornem membros do GAFI.

Todos esses critérios foram utilizados na avaliação de 29 jurisdições com centros financeiros relevantes, realizada no ano de 2000. Essa avaliação compreendeu a obtenção de informações relativas à legislação e aos mecanismos de regulação de cada uma dessas jurisdições e a análise dos relatórios de avaliação mútua e de auto-avaliação quando disponíveis (FATF, 2007b).

Em seguida, um primeiro relatório dessas informações foi submetido à apreciação e comentários de cada país examinado. Depois de debatido e aprovado pelo GAFI, foram publicados os resultados em relação a cada uma das jurisdições examinadas, incluindo os critérios não cumpridos. Dessa relação foram identificadas 15 jurisdições com problemas sérios e sistemáticos, que passaram a integrar a primeira lista de países e territórios não-cooperantes com o sistema antilavagem de dinheiro. Desde então o GAFI publica periodicamente o progresso das modificações realizadas pelos países constantes da lista (FATF, *op. cit.*).

O fato de um país constar dessa relação deveria incentivá-lo a se adequar o mais rápido possível aos padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro. Quando isso não ocorre, o GAFI recomenda que todas as instituições financeiras redobrem os cuidados em transações envolvendo o país ou território não-cooperante, conforme determina a recomendação 21.

O GAFI ainda possui a faculdade de determinar a aplicação de contramedidas àqueles países e territórios não-cooperantes que persistam em não se adequar aos padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro. Essas contramedidas são aplicadas através do sistema financeiro internacional pelas instituições financeiras dos países membros do GAFI (FATF, 2007c).

Primeiramente, o GAFI pode determinar que as instituições financeiras dos países membros passem a adotar critérios mais rígidos para identificação de clientes dos países e territórios não-cooperantes. Dessa forma, o princípio da identificação adequada dos clientes é aplicado ao menos indiretamente.

É possível ao GAFI ainda tornar o dever de comunicação às autoridades mais rigoroso, ampliando o rol de hipóteses em que as instituições financeiras dos países

membros deverão alertar sobre transações suspeitas. O fato é que transações que envolvam países e territórios não-cooperantes têm maior probabilidade de envolvimento com recursos de origem ilícita.

Outra contra-medida utilizada é a restrição da operação de instituições financeiras sediadas nos países e territórios não-cooperantes dentro dos países membros. Assim, a abertura de filiais, subsidiárias e escritórios de representação dessas instituições financeiras no território dos países membros ficaria sujeita à aprovação prévia do GAFI.

O GAFI também é capaz de alertar os demais setores da economia que pode haver o risco de utilização de recursos de origem ilícita em transações com países e territórios não-cooperantes. Essa é uma forma indireta de desestimular a realização de negócios com indivíduos e entidades nacionais de países e territórios não-cooperantes.

E ainda, como último recurso, o GAFI pode tomar a drástica decisão de proibir seus países membros de realizar qualquer transação com instituições financeiras sediadas em países e territórios não-cooperantes.

Para ilustrar, os países membros do GAFI decidiram aplicar contramedidas em face de Nauru em dezembro de 2001. As contramedidas persistiram mesmo depois de Nauru haver aprovado uma lei que determinou a criminalização da lavagem de dinheiro, a identificação de contas e a comunicação de transações suspeitas. O principal motivo foi a existência de mais de quatrocentos bancos *offshore* no país e a ausência de supervisão e regulamentação do setor financeiro (FATF, 2007c).

Essas são algumas das contramedidas à disposição do GAFI para coagir os países e territórios não-cooperantes a se adequarem aos padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro. Como observado, todas elas têm o objetivo de restringir a participação dos países e territórios não-cooperantes no sistema financeiro internacional. Isso pode causar sérios prejuízos às instituições financeiras e negócios estabelecidos em países e territórios não-cooperantes.

Por esse motivo, passa a existir uma pressão interna nesses países a favor da adequação aos padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro. A eficiência das contramedidas tomadas pelo GAFI pode ser mensurada ainda pela redução progressiva da lista de países e territórios não-cooperantes. Neste sentido, foi decidida na Reunião Plenária do GAFI de 2006 a exclusão das duas únicas jurisdições remanescentes, Myanmar

e Nigéria. Esse fato demonstra que existe uma preocupação dos países quanto à adequação aos padrões propostos pelo GAFI.<sup>59</sup>

Tanto no caso dos países membros quanto dos países não-membros o sistema de avaliação e contramedidas surte efeitos. Isso implica dizer que a implementação das quarenta recomendações pelos países membros é satisfatória. Da mesma forma, os padrões de combate à lavagem de dinheiro adotados pelos países não-membros atendem aos critérios determinados pelo GAFI. O resultado final é que o GAFI consegue manter o sistema mundial antilavagem de dinheiro estruturado em preocupações comuns e equilibrado em regras mínimas de controle da lavagem de dinheiro.

### **4.3 As unidades de inteligência financeira**

Como se observou anteriormente, a recomendação 26 do GAFI sugere aos países membros a criação de uma unidade de inteligência financeira (UIF).<sup>60</sup> Essa recomendação baseia-se no fato de que as autoridades policiais e judiciárias não dispõem de recursos específicos para processar as informações financeiras de maneira apropriada.

Portanto, a atribuição primordial da UIF é realizar a coleta, análise e disseminação de informações sobre transações suspeitas. É com base nas informações processadas pela UIF que as autoridades competentes realizam a investigação e persecução penal da lavagem de dinheiro e dos crimes precedentes. Contudo, outras atribuições podem ser conferidas às unidades de inteligência financeira pelos governantes de cada país.

As unidades de inteligência financeira podem ainda adotar diferentes estruturas de funcionamento de acordo com as circunstâncias particulares de cada país. Cada estrutura possui vantagens e desvantagens em relação às outras, mas todas possuem a atribuição comum de coletar, analisar e disseminar informações sobre transações suspeitas.

Além disso, tais unidades desempenham um importante papel na cooperação internacional para o combate à lavagem de dinheiro. Trata-se da assistência administrativa recíproca entre as unidades de inteligência financeira, que permite o intercâmbio de informações relacionadas a transações suspeitas. Essa cooperação não substitui em regra a

---

<sup>59</sup> Doyle (2002:298) critica o sistema de avaliação e contramedidas do GAFI: “Thus, while the money laundering blacklist seems thus far to have been effective in accomplish the FATF’s goals, the ultimate threat of financial sanctions for non-compliance, and possibly the black list itself, violate the international law to the extent that they contravene already extant FATF-member treaty obligations”.

<sup>60</sup> Sobre a recomendação do GAFI a respeito da criação da unidade de inteligência financeira, veja-se a seção 4.1.1 deste trabalho.

cooperação judiciária internacional, mas facilita consideravelmente o combate internacional à lavagem de dinheiro.

A seguir serão abordadas as principais funções das unidades de inteligência financeira, suas possíveis estruturas de funcionamento e a assistência administrativa recíproca entre elas. O objetivo é demonstrar a contribuição e as limitações das unidades de inteligência financeira no combate à lavagem de dinheiro, de forma a verificar se criam alternativas aos obstáculos da cooperação judiciária internacional.

#### 4.3.1 Principais funções das unidades de inteligência financeira

As unidades de inteligência financeira não são iguais em todos os países. Todavia, todas compartilham três funções básicas: receber, analisar e disseminar informações relevantes para o combate à lavagem de dinheiro (SCHOTT, 2006). Essa disseminação das informações ocorre tanto dentro de cada um dos países como entre eles.

Como já ressaltado por diversas vezes, o aspecto de internacionalidade da lavagem de dinheiro é crescente.<sup>61</sup> Em razão disso, é fundamental que as unidades de inteligência financeira trabalhem em conjunto com outras unidades de inteligência financeira nacionais. Mecanismos hábeis de troca de informações no plano internacional são imprescindíveis para o combate eficiente da lavagem de dinheiro.

Assim, considerando a primeira de suas funções básicas, as unidades de inteligência financeira servem de repositório central para todas as informações relevantes sobre lavagem de dinheiro. As instituições financeiras têm como obrigação levar ao conhecimento da UIF nacional todas as transações consideradas suspeitas.<sup>62</sup> Mais do que receber e armazenar informações, as unidades de inteligência financeira possuem certo controle sobre a destinação da informação recebida.

A utilização de um repositório central garante que todas as informações relevantes estarão em um local único, o que confere maior eficiência na obtenção e processamento dessas informações (SCHOTT, 2006). Portanto, a centralização das informações é uma condição essencial para o efetivo combate da lavagem de dinheiro.

No entanto, a atribuição da UIF não se restringe ao armazenamento de informações financeiras. As unidades de inteligência financeira devem ainda analisar as

---

<sup>61</sup> Sobre o crescente aspecto de internacionalidade da lavagem de dinheiro, veja-se a seção 2.1 deste trabalho.

<sup>62</sup> Sobre a necessidade de comunicação das transações suspeitas pelas instituições financeiras, veja-se a seção 4.1.1 deste trabalho.

informações coletadas. Saques, depósitos, transferências e pagamentos podem conter informações relevantes para a detecção e persecução da lavagem de dinheiro.

Essa análise financeira faz-se necessária para distinguir as transações suspeitas daquelas transações meramente incomuns. A obtenção de informações não teria sentido algum sem a análise financeira. É esta providência que possibilita a detecção de transações envolvendo proveitos ilícitos. Ao realizar esse processamento, as unidades de inteligência financeira agregam valor às informações repassadas pelas instituições financeiras.

Muitas dessas unidades utilizam programas de computador avançados para auxiliar na análise do grande volume de informações financeiras recebidas diariamente e assim possibilitar o cruzamento dessas informações com outras fontes de dados. Geralmente as unidades de inteligência financeira têm acesso aos bancos de dados de registros imobiliários, departamentos de trânsito, companhias telefônicas e agências de repressão ao crime (BROOME, 2005).

A análise financeira das informações obtidas tem três finalidades. A primeira delas é reunir informações necessárias para instruir a persecução penal, alcançada através da análise de todas as informações obtidas, mas principalmente das transações suspeitas comunicadas pelas instituições financeiras (SCHOTT, 2006). Todas as informações passadas pelas instituições financeiras são confrontadas com informações detidas pelas próprias unidades de inteligência financeira.

Além disso, a análise financeira serve para possibilitar a formulação de hipóteses acerca de uma pessoa ou transação específica. A intenção é verificar possíveis padrões, métodos, cúmplices e condutas que possam ser esperados dessa pessoa ou transação financeira. Essa é uma tarefa que visa auxiliar nas investigações conduzidas pelas autoridades competentes.

A análise financeira pode ainda ter por finalidade o desenvolvimento de conhecimento voltado à atuação futura das unidades de inteligência financeira. Trata-se de uma análise que não tem por objeto um caso específico, mas sim a identificação de novas tendências, problemas e padrões de forma ampla. Esse tipo de análise envolve a totalidade das informações obtidas pela UIF.

As atividades desempenhadas pelas unidades de inteligência financeira parecem garantir força de ação ao sistema antilavagem de dinheiro. Porém, para que essas tarefas possam ser realizadas de forma satisfatória, as unidades de inteligência financeira devem ser dotadas da autoridade necessária, dos recursos humanos apropriados e de capacidade

técnica. Condição essencial para o sucesso da análise é garantir o acesso das unidades de inteligência financeira à informação.

Neste contexto, o sigilo bancário pode representar um obstáculo ao trabalho das unidades de inteligência financeira.<sup>63</sup> Deve haver um equilíbrio entre as preocupações com o sigilo bancário e a análise efetiva por parte das unidades de inteligência financeira. As regras de sigilo bancário aplicáveis às instituições financeiras devem ser elaboradas de forma a não interferir no trabalho das unidades de inteligência financeira.

Ainda em relação as suas principais funções, as unidades de inteligência financeira devem ter poder para compartilhar as informações obtidas e analisadas com outras autoridades locais ou com outras unidades de inteligência financeira nacionais. As unidades de inteligência financeira facilitam a troca de informações sobre transações suspeitas ou incomuns.

No plano nacional, o compartilhamento de informações tem por objetivo auxiliar as autoridades competentes nas investigações ou na persecução penal. A efetividade das medidas de combate à lavagem de dinheiro depende da disponibilidade das informações às autoridades competentes. Por isso, a UIF deve fornecer as informações processadas às autoridades competentes o mais breve possível, de forma a possibilitar a tomada de providências urgentes.

No plano internacional, as unidades de inteligência financeira nacionais devem ser parceiras no combate à lavagem de dinheiro. O crescente aspecto de internacionalidade da criminalidade organizada e da lavagem de dinheiro justifica essa demanda. A possibilidade de fácil e rápida comunicação entre as unidades de inteligência financeira de diversos países representa uma das grandes vantagens desse sistema.

Reconhecendo os benefícios dessa comunicação, um número de unidades de inteligência financeira se reuniu em 1995, no Palácio Egmont Arenberg em Bruxelas, para estabelecer um grupo informal de cooperação internacional entre as unidades nacionais. Conhecido atualmente por *Egmont Group of Financial Intelligence Units* (Egmont Group), essas unidades de inteligência financeira reúnem-se regularmente para encontrar novas maneiras de cooperar nas áreas de intercâmbio de informações, treinamento e compartilhamento de técnicas e experiências sobre a lavagem de dinheiro (EGMONT GROUP, 2007d).

---

<sup>63</sup> Sobre as conseqüências do sigilo bancário ao combate da lavagem de dinheiro, veja-se a seção 3.2.3 deste trabalho.

O Egmont Group é um órgão informal sem secretariado ou localização permanente, que se reúne em sessão plenária uma vez ao ano e em grupos de trabalho três vezes ao ano. Entre as sessões plenárias e os grupos de trabalho, um comitê de unidades de inteligência financeira fica responsável pelas atividades do grupo. Atualmente cem unidades de inteligência financeira nacionais fazem parte do Egmont Group (2007b).

Uma das principais intenções do Egmont Group é estabelecer uma rede mundial através da cooperação internacional entre as unidades de inteligência financeira nacionais. O propósito do Egmont Group inclui a expansão e sistematização do intercâmbio de informações financeiras, o aperfeiçoamento das habilidades e capacidades dos agentes e técnicos envolvidos, a melhora dos instrumentos tecnológicos de comunicação entre as unidades nacionais e o auxílio no desenvolvimento das unidades de inteligência financeira mundo afora (EGMONT GROUP, 2007c).

Para ser membro do Egmont Group, a unidade nacional precisa se enquadrar na definição de UIF estabelecida pelo grupo:

A central, national agency responsible for receiving (and, as permitted, requesting), analyzing, and disseminating to the competent authorities, disclosures of financial information (i) concerning suspected proceeds of crime, or (ii) required by national legislation or regulation, in order to counter money laundering (EGMONT GROUP, 2007c).

Ademais, a UIF deve se comprometer a atuar conforme os “Princípios para Intercâmbio de Informações sobre Lavagem de Dinheiro entre as Unidades de Inteligência Financeira” (EGMONT GROUP, *op. cit.*). Esses princípios dispõem sobre as condições para o intercâmbio de informações, limitação da utilização das informações e confidencialidade. O objetivo é maximizar o intercâmbio de informações entre unidades de inteligência financeira nacionais, colaborando assim com o combate da lavagem de dinheiro.

As unidades de inteligência financeira ainda podem receber outras atribuições além das funções acima apresentadas. Neste sentido, as unidades de inteligência financeira podem receber poderes de supervisão das instituições financeiras em relação ao cumprimento de obrigações como a comunicação de transações suspeitas ou o arquivamento de documentos e informações sobre clientes e transações (SCHOTT, 2006). Em caso de não conformidade com essas obrigações, as unidades de inteligência financeira podem até mesmo aplicar sanções em face das instituições financeiras.

As unidades de inteligência financeira centralizam e analisam as informações repassadas pelas instituições financeiras. Logo, as unidades de inteligência financeira encontram-se em situação privilegiada para fiscalizar o cumprimento das medidas preventivas de combate à lavagem de dinheiro. Cabe esclarecer que alguns países conferem esses poderes de supervisão também às unidades de inteligência financeira, enquanto que outros conferem esses poderes exclusivamente às unidades de inteligência financeira (SCHOTT, 2006).

Da mesma maneira, as unidades de inteligência financeira podem receber a atribuição de regulação do sistema financeiro no que diz respeito ao combate à lavagem de dinheiro. Neste caso, as unidades de inteligência financeira passariam a emitir regulamentos sobre a implementação de medidas de combate à lavagem de dinheiro. O COAF é um exemplo de UIF brasileira que também possui atribuição de regulação.

As unidades de inteligência financeira podem ser responsáveis ainda pela investigação criminal ou pela execução de medidas cautelares. Podem receber poderes para requisitar informações adicionais às instituições financeiras e mesmo para identificar recursos que possam ser objeto de congelamento, apreensão ou confisco. Às unidades financeiras podem ser conferidos ainda poderes para aplicar medidas cautelares em relação aos recursos de origem suspeita, de forma a assegurar a eficácia de uma possível medida de confisco.

Treinamento e pesquisa também podem fazer parte das atribuições das unidades de inteligência financeira. Por conta de seu alto grau de especialização, a UIF pode ser utilizada para dar treinamento sobre a lavagem de dinheiro para outros setores do governo ou da iniciativa privada. A experiência da UIF também a coloca em situação privilegiada para realizar pesquisas com base nas informações coletadas, analisadas e disseminadas.

Diversos são os motivos que justificam o estabelecimento de uma UIF central ao invés de encaminhar as informações diretamente às agências de combate ao crime (STESSENS, 2002). Em primeiro lugar, faz-se necessário ter os conhecimentos especializados concentrados em apenas uma instituição, considerando que nem todas as agências de combate ao crime possuem conhecimento especializado.

Em segundo lugar, a centralização das informações obtidas e da análise dessas informações agilizam o trabalho das autoridades competentes. Desta forma, o tempo de suspensão de transações suspeitas pode ser reduzido enquanto medidas para congelamento dos recursos possam ser tomadas rapidamente.

Em terceiro lugar, o processamento e análise das informações pelas unidades de inteligência financeira desoneram as autoridades policiais e judiciárias dessas funções. Essas autoridades passam a se concentrar somente nas informações processadas e analisadas pelas unidades de inteligência financeira. Países que não possuem UIF experimentam grandes dificuldades no processamento de informações financeiras, como é a situação da Alemanha (STESSENS, 2002).

Em quarto lugar, a intermediação entre as instituições financeiras e as autoridades acaba elevando o grau de confiança entre elas, considerando que as informações serão previamente analisadas pelas unidades de inteligência financeira antes de chegarem às autoridades policiais ou judiciárias. Esse procedimento reduz sensivelmente as chances de um cliente inocente ficar sujeito a investigações policiais ou judiciárias desnecessárias.

Por último, o estabelecimento de unidades de inteligência financeira de natureza administrativa ou policial auxilia aos legisladores submeterem às informações financeiras obtidas ao princípio da especialidade.<sup>64</sup> Seria difícil sustentar o princípio da especialidade se as instituições financeiras tivessem que comunicar as transações suspeitas diretamente às autoridades judiciárias.<sup>65</sup>

Em suma, as unidades de inteligência financeira desempenham uma importante função no combate à lavagem de dinheiro. A cooperação internacional administrativa auxilia no intercâmbio de informações entre unidades de inteligência financeira nacionais. As informações podem ser obtidas facilmente independentemente das limitações impostas à cooperação judiciária internacional.

#### 4.3.2 A estrutura das unidades de inteligência financeira

É importante ressaltar que não existe modelo único de UIF internacionalmente aceito. Deste modo, constata-se que há diferença entre as unidades de inteligência financeira nacionais, principalmente no que diz respeito à estrutura adotada por cada país (SCHOTT, 2006).

Nas últimas duas décadas foram desenvolvidas ao menos quatro estruturas de UIF: administrativa, policial, judicial e combinada. A opção por uma das estruturas mencionadas depende das circunstâncias de cada país. A diferença essencial entre esses modelos é a localização da UIF e sua relação com outros órgãos (BROOME, 2005).

---

<sup>64</sup> Sobre a natureza das unidades de inteligência financeira, veja-se a seção 4.3.2 deste trabalho.

<sup>65</sup> Sobre o princípio da especialidade, veja-se a seção 3.2.3.2 deste trabalho.

Porém, é válido alertar que a classificação apresentada é resultado da constatação da estrutura adotada pela maioria das unidades de inteligência financeira nacionais, então é possível a adoção de outras estruturas. A seguir serão verificadas as principais características, vantagens e desvantagens de cada uma das quatro estruturas mencionadas. Essa análise é necessária para constatar as possíveis limitações apresentadas por cada uma das estruturas ao funcionamento do sistema antilavagem de dinheiro.

#### 4.3.2.1 Estrutura administrativa

As unidades de inteligência financeira que adotam a estrutura administrativa encontram-se geralmente sob a administração e supervisão de órgãos não vinculados à polícia ou ao poder judiciário (SCHOTT, 2006). Em muitos casos constituem órgãos independentes localizados junto ao ministério da fazenda, banco central ou ministério da justiça.

A lógica relacionada a esse tipo de estrutura é estabelecer um intermediário entre as instituições financeiras (e outros negócios e profissionais sujeitos às normas de prevenção da lavagem de dinheiro) e as autoridades encarregadas de investigação e persecução penal (SCHOTT, *op. cit.*). As unidades financeiras de inteligência que adotam essa estrutura aumentam o grau de confiança recíproca entre as instituições financeiras e as autoridades competentes.<sup>66</sup>

No modelo administrativo, a UIF obtém e analisa informações das instituições financeiras repassando-as às autoridades competentes. Ao lado disso, também é responsável por obter informações adicionais das instituições financeiras quando solicitado pelas autoridades competentes (BROOME, 2005).

A utilização da estrutura administrativa possui vantagens e desvantagens. A primeira vantagem é que a UIF funciona como uma ligação entre as instituições financeiras e as autoridades competentes. Isso evita uma relação direta entre as instituições financeiras e as autoridades competentes, ao mesmo tempo em que permite a divulgação das informações necessárias para a investigação e persecução penal (SCHOTT, *op. cit.*).

Outra vantagem é que as instituições financeiras e o público em geral sentem maior confiança a respeito da disseminação de informações financeiras quando realizada com base nas análises realizadas pela UIF, pois fica limitada aos casos de lavagem de

---

<sup>66</sup> Sobre as justificativas para adoção das unidades de inteligência financeira, veja-se a seção 4.3.1 deste trabalho.

dinheiro. Dessa maneira não ocorre a disseminação indiscriminada de informações pelas instituições financeiras.

Quando os países optam pela adoção da estrutura administrativa, há uma maior facilidade no intercâmbio de informações entre as unidades de inteligência financeira nacionais, que funcionam como intermediários neutros e tecnicamente especializados entre as instituições financeiras e as autoridades competentes.

Todavia, como nesta hipótese a UIF não faz parte da polícia judiciária, pode ocorrer demora na aplicação de medidas cautelares baseadas nas informações analisadas pela UIF, como o congelamento de transações ou prisão de suspeitos.

Ademais, as unidades de inteligência financeira neste caso não têm o mesmo poder para obtenção de provas que as unidades que adotam a estrutura policial ou judicial. Outra desvantagem é que esse modelo de UIF é mais exposto à influência política que as outras estruturas (SCHOTT, 2006).

Entre os países que adotam unidades de inteligência financeira com estrutura administrativa encontram-se Andorra, Antilhas Holandesas, Aruba, Austrália, Bélgica, Bolívia, Brasil, Bulgária, Canadá, Colômbia, Croácia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Israel, Liechtenstein, Malta, Mônaco, Panamá, Polônia, República da Coreia, República Tcheca, Rússia, Ucrânia e Venezuela (EGMONT GROUP, 2007b).

Como mencionado anteriormente, as unidades de inteligência financeiras que adotam a estrutura administrativa acabam servindo de intermediárias entre as instituições financeiras e as autoridades competentes. As instituições financeiras têm receio de ter vínculos institucionais diretos com as autoridades policiais. Por este motivo, as instituições financeiras têm preferência pelas unidades de inteligência financeira que adotam a estrutura administrativa. Como resultado, as autoridades conseguem obter maior cooperação por parte das instituições financeiras.

#### 4.3.2.2 Estrutura policial

Em alguns países a unidade de inteligência se reveste da estrutura policial. Nesta hipótese, a UIF é geralmente estabelecida como parte de um órgão policial, o que lhe garante poderes para execução da lei. Isso permite à UIF trabalhar em conjunto com outras unidades policiais, havendo um benefício mútuo pela troca de técnicas, experiências e fontes de informação (*op. cit.*).

As informações recebidas e obtidas pelas unidades de inteligência financeira podem ser acessadas mais facilmente por outras agências policiais, facilitando a utilização dessas informações em investigações conduzidas pelas autoridades competentes. O intercâmbio de informações é facilitado pela utilização de redes nacionais e internacionais de troca de informações criminais, como é o caso da Interpol.

Assim como as unidades de inteligência financeira que adotam a estrutura administrativa, as que adotam a estrutura policial também possuem vantagens e desvantagens.

Entre as vantagens, as unidades de inteligência financeira são estabelecidas junto a estruturas existentes, sendo desnecessária a criação de um novo órgão. Por tal motivo, é possível utilizar ao máximo as informações financeiras na aplicação da lei. Além disso, a reação dos órgãos policiais em caso de indicação de lavagem de dinheiro ou outros crimes é mais rápido. Por último, o acesso a informações criminais é mais fácil do que em outros modelos (SCHOTT, 2006).

Contudo, há certa relutância das instituições financeiras em passar informações a unidades de inteligência financeira desse tipo. Pode haver receio de que a informação liberada seja utilizada para a investigação de outros crimes que não a lavagem de dinheiro. As instituições financeiras podem ainda temer a divulgação de informações que não passam de mera suspeita.

Como os órgãos policiais não são intermediários ideais das instituições financeiras, pode levar tempo até que seja estabelecida uma confiança mútua. Na maioria dos casos será necessário iniciar um procedimento investigatório formal para obter acesso às informações detidas pelas instituições financeiras.

É possível encontrar unidades de inteligência financeira estruturada sob a forma policial na Áustria, Eslováquia, Estônia, Hungria, Islândia, Reino Unido e Suécia (EGMONT GROUP, 2007b).

#### 4.3.2.3 Estrutura judicial

As unidades de inteligência financeira podem ainda ser constituídas sob a estrutura judicial. Nesta hipótese, a UIF é estabelecida dentro do poder judiciário dos países ou sob a supervisão da promotoria de justiça. Essa estrutura é típica dos países que adotam o sistema jurídico da *common law*, onde os promotores fazem parte do poder judiciário e possuem autoridade sobre os órgãos policiais (*op. cit.*).

Esse tipo de UIF é apropriado para aqueles países de forte tradição no sigilo bancário. Um vínculo próximo e direto com autoridades judiciais é necessário para garantir a cooperação por parte das instituições financeiras (SCHOTT, 2006). De outra forma, há grande dificuldade em obter a quebra do sigilo bancário.

Nesse modelo a UIF recebe e analisa as informações das instituições financeiras, repassando-as diretamente às autoridades judiciais para que sejam determinadas as providências a serem tomadas. Neste estágio é possível aplicar medidas cautelares ou coercitivas, como localização de bens e recursos, oitiva de testemunhas, prisão de suspeitos e apreensão de recursos de origem ilícita (BROOME, 2005).

As unidades de inteligência financeira desse tipo têm como vantagem o alto grau de independência a interferências de natureza política. Em adição, as informações são divulgadas diretamente às autoridades encarregadas da investigação ou persecução penal. Essas unidades ainda contam com poderes para congelar e apreender bens e recursos, deter suspeitos, realizar interrogatórios etc.

As mesmas desvantagens das unidades de inteligência financeira que adotam a estrutura policial são verificadas neste tipo. Adicionalmente, as unidades de inteligência financeira constituídas sob a forma judicial podem ter dificuldade em realizar o intercâmbio de informações com outras unidades de inteligência financeira nacionais que adotam estruturas distintas.

Chipre, Luxemburgo e Portugal são exemplos de países que adotam essa estrutura para suas unidades de inteligência financeira (EGMONT GROUP, 2007b).

#### 4.3.2.4 Estrutura combinada

Existem ainda unidades de inteligência financeira que adotam uma combinação dos outros tipos de estruturas mencionados. Esse tipo de UIF tem por objetivo obter as vantagens de várias estruturas em um único órgão.

Em alguns casos, agentes de diversas agências regulatórias e policiais trabalham ao mesmo tempo na UIF enquanto continuam com suas atribuições nas agências de origem.

Entre os países que estabelecem unidades de inteligência financeira que adotam uma estrutura combinada estão Dinamarca, Jérsei e Noruega (EGMONT GROUP, 2007b).

### 4.3.3 Assistência administrativa recíproca

Como abordado anteriormente, as unidades de inteligência financeira nacionais realizam o intercâmbio de informações relacionadas a transações suspeitas ou incomuns. Entretanto, a assistência administrativa recíproca entre unidades de inteligência financeira nacionais ocorre de acordo com determinadas condições.

Examinar essas condições não é tarefa fácil, considerando que essa cooperação se dá através de memorandos de entendimento nem sempre acessíveis ao público. Ainda, destaca-se que as recomendações do GAFI não fazem menção à forma de intercâmbio de informações entre unidades de inteligência financeira nacionais, tampouco existe qualquer padronização internacional sobre o tema.

Os esforços existentes para aprimorar o intercâmbio de informações entre as unidades de inteligência financeira nacionais são atribuídos ao Egmont Group.<sup>67</sup> O Egmont Group alcançou grandes e louváveis resultados na cooperação internacional entre unidades de inteligência financeira nacionais, entre eles a elaboração de um modelo de memorando de entendimento atualmente adotado pela maioria das unidades nacionais (STESSENS, 2002).

A seguir serão abordadas as condições de funcionamento dessa cooperação internacional entre unidades de inteligência financeiras nacionais. A ênfase será dada ao efeito dessas condições na efetiva troca de informações entre unidades de inteligência financeira nacionais e nos procedimentos penais subsequentes. Esse estudo é essencial na investigação dos possíveis benefícios das unidades financeiras ao combate da lavagem de dinheiro.

#### 4.3.3.1 Validade das restrições dos memorandos de entendimento

Exceto nas situações em que o direito interno dos países envolvidos estabeleça que a cooperação internacional com outras unidades de inteligência financeira possa ocorrer apenas mediante a celebração de acordos formais, a assistência administrativa recíproca pode ocorrer sem a necessidade de qualquer acordo formal. Mesmo assim, constata-se que as unidades de inteligência financeira nacionais preferem adotar memorandos de entendimento para regular a cooperação entre elas (STESSENS, 2002).

---

<sup>67</sup> Sobre o Egmont Group, veja-se a seção 4.3.1 deste trabalho.

A questão que surge é saber se as restrições impostas no memorando de entendimento em relação ao intercâmbio de informações podem ser exequíveis pelo poder judiciário nacional. Essa questão é relevante no caso daquelas informações utilizadas como provas em procedimentos criminais.

Os memorandos de entendimento são considerados vinculantes para as unidades de inteligência financeira. Fato que comprova essa alegação é que muitos memorandos possuem dispositivos que permitem a recusa de cooperação pelas unidades de inteligência financeira, por exemplo, em casos de soberania, segurança nacional, ordem pública ou outros interesses nacionais relevantes. Se as unidades de inteligência financeira não considerassem os memorandos de entendimento vinculantes não haveria necessidade desses dispositivos para a recusa da cooperação.

Embora seja possível afirmar que as unidades de inteligência financeira consideram os memorandos de entendimento vinculantes, o argumento utilizado não serve para determinar se esses memorandos vinculam os Estados ou as autoridades judiciárias do Estado ao qual a UIF faz parte. A questão depende do direito interno do Estado onde a UIF encontra-se situada.

Se o direito interno permitir que a UIF celebre memorandos de entendimento com outras unidades nacionais, em princípio o memorando será vinculante ao Estado. Na ausência do permissivo legal, as disposições do memorando não serão vinculantes ao Estado ou à autoridade judiciária do Estado, pois a UIF não tem competência para celebrar tratados em nome do Estado (STESSENS, 2002).

Dessas considerações é possível concluir que qualquer violação das condições previstas no memorando de entendimento só poderá ser invocada pelo réu quando o direito interno permitir que a UIF celebre o memorando de entendimento. Caso contrário, não poderá ser pleiteada a exclusão da prova obtida através do intercâmbio de informações entre unidades de inteligência financeira perante o poder judiciário nacional.

A situação será diferente se as condições violadas forem previstas pelo direito interno ou estiverem estabelecidas em tratados celebrados e ratificados pelas autoridades competentes dos Estados envolvidos. Nesta hipótese não há que se falar em vinculação do Estado ao memorando de entendimento.

#### 4.3.3.2 Condição de incriminação bilateral

Como se observou anteriormente, a cooperação judiciária internacional em matéria penal está sujeita à condição da incriminação bilateral. A importância dada à condição da incriminação bilateral é tamanha neste caso que chega a frustrar a cooperação internacional em matéria penal.<sup>68</sup>

No entanto, a condição de incriminação bilateral não tem relevância alguma no caso da assistência administrativa recíproca entre unidades de inteligência financeira nacionais. As unidades de inteligência financeira possuem atribuições restritas, o que limita o tipo de informação a que têm acesso. Por esta razão, as informações são trocadas sem qualquer limitação e sem considerar qualquer vinculação a determinados fatos ou crimes (STESSENS, 2002).

Essa característica é de fundamental importância à assistência administrativa recíproca e, conseqüentemente, ao efetivo combate da lavagem de dinheiro. Assim é possível obter a minimização dos efeitos que os princípios da soberania e da territorialidade têm sobre o combate da lavagem de dinheiro.

A explicação para isto é que na maioria das vezes não é possível vincular a informação a uma conduta criminal específica, o que impede que a informação seja utilizada para fins de persecução penal. Seria ilógico, e até mesmo impossível, impor a condição de incriminação bilateral à assistência administrativa recíproca entre unidades de inteligência financeira, considerando que ainda não há suspeita formal de crime ou possibilidade de identificação da conduta criminal.

Em certas ocasiões o intercâmbio de informações entre unidades de inteligência financeira nacionais terá por objeto transações em espécie e estatísticas genéricas. Isso é especialmente aplicável à lavagem de dinheiro, situação em que leva tempo para determinar quais os crimes precedentes originaram os recursos em questão. Em conseqüência disso, poderá haver inclusive a troca de informações sobre operações de lavagem de dinheiro que não são passíveis de sanção criminal em algum dos países envolvidos (STESSENS, *op. cit.*).

---

<sup>68</sup> Sobre a condição de incriminação bilateral imposta à cooperação judiciária internacional em matéria penal, veja-se a seção 3.3.1 deste trabalho.

#### 4.3.3.3 O princípio da especialidade

O fato do intercâmbio de informações entre unidades de inteligência financeira nacionais não estar sujeito à condição da incriminação bilateral não significa necessariamente que a assistência administrativa recíproca não sofra qualquer limitação.

A principal restrição neste caso surge após a realização da troca de informações entre unidades de inteligência financeira. Como ocorre na cooperação judiciária em matéria judiciária, a assistência administrativa recíproca entre unidades de inteligência financeira está sujeita ao princípio da especialidade.<sup>69</sup>

De acordo com o princípio da especialidade, a utilização da informação recebida de uma unidade de inteligência estrangeira é restrita. Logo, é possível garantir que as limitações de utilização da informação pelo país que recebeu as informações serão as mesmas impostas ao país que forneceu a informação. Acaba sendo mais lógico limitar as consequências da informação que o intercâmbio das informações, haja vista que a importância das informações para fins de persecução penal pode não ser clara ainda.

A imposição do princípio da especialidade pode ser estabelecida pelo direito interno do país que recebe a informação, hipótese em que a utilização da informação recebida será a mesma das informações recebidas internamente das instituições financeiras. Esse princípio também pode decorrer das disposições do memorando de entendimento celebrado entre as unidades de inteligência financeira nacionais.

Devido à natureza de sigilo dos memorandos de entendimento celebrados entre as unidades de inteligência financeira nacionais é difícil verificar os termos de utilização da informação trocada. Esse é um fator que prejudica consideravelmente a investigação do tema e o desenvolvimento do presente trabalho.

O modelo de memorando de entendimento elaborado pelo Egmont Group (2007a) estabelece o livre intercâmbio para fins de análise e processamento das informações. Porém, o modelo possui disposições que limitam a utilização das informações para fins de persecução penal, condicionando a utilização da informação como prova ou por outras autoridades ao consentimento prévio da UIF que forneceu a informação.

Portanto, constata-se que o intercâmbio de informações entre unidades de inteligência financeira nacionais não é irrestrita. De qualquer forma, a assistência administrativa recíproca proporciona a livre utilização das informações para fins de análise

---

<sup>69</sup> Sobre a imposição do princípio da especialidade à cooperação judiciária em matéria penal, veja-se a seção 3.2.3.2 deste trabalho.

de transações suspeitas. Desta maneira, tanto as unidades financeiras nacionais quanto as autoridades competentes locais possuem mais subsídios para conduzir investigações sobre a lavagem de dinheiro e os crimes precedentes.

#### 4.3.3.4 Limitações decorrentes da natureza administrativa das unidades de inteligência financeira

A atribuição da UIF tem natureza administrativa, muito embora seja intrinsecamente ligada ao combate da lavagem de dinheiro e independentemente da estrutura adotada. Sua função primordial é servir de intermediária entre instituições financeiras e as autoridades competentes. A tarefa da UIF é predominantemente separar as informações relevantes das irrelevantes, que investigar casos de lavagem de dinheiro ou obter provas para a persecução penal (STESSENS, 2002).

Neste contexto, a cooperação internacional entre unidades de inteligência financeira deve servir para a finalidade a qual estas se destinam. Por isso, o intercâmbio de informações deve restar limitado para fins de inteligência e não para a produção de provas.

Da mesma forma, uma UIF não deve solicitar informações adicionais sobre determinada transação financeira uma vez iniciada a investigação criminal. O modelo de memorando de entendimento elaborado pelo Egmont Group (2007a) estabelece que a assistência administrativa recíproca deverá ser recusada se o país solicitante já tiver instaurado procedimentos judiciais concernentes aos mesmos fatos. Essa disposição tem por objetivo evitar que a cooperação judiciária em matéria penal seja substituída pela assistência administrativa recíproca.

Há situações em que as informações obtidas de forma legítima através da assistência administrativa recíproca poderão servir como prova em procedimentos judiciais. Nesta hipótese, seria contraproducente recorrer à cooperação judiciária internacional. Em razão disto, o modelo de memorando de entendimento elaborado pelo Grupo Egmont (*op. cit.*) prevê a possibilidade de utilização da informação como prova em procedimentos judiciais, desde que com o consentimento prévio das autoridades competentes do país que divulgou a informação.

Desta forma é possível evitar que a assistência administrativa recíproca seja utilizada em substituição à cooperação judiciária em matéria penal. Além disso, a UIF que prestou a informação tem a possibilidade de assegurar que a informação não será utilizada

para finalidades não autorizadas pelo direito interno de seu país. É a garantia de que as mesmas limitações impostas pelo direito interno serão respeitadas no plano internacional.

Surgidas de uma iniciativa do GAFI, as unidades de inteligência financeira conquistaram seu espaço no sistema antilavagem de dinheiro. Primeiramente porque as unidades de inteligência financeira trazem confiança às instituições financeiras, o que proporciona maior colaboração por parte destas. Além disso, as unidades de inteligência financeira processam as informações recebidas das instituições financeiras, tornando-as valiosas à investigação e persecução penal da lavagem de dinheiro. E por fim, muitos dos obstáculos impostos à cooperação judiciária internacional podem ser superados através da assistência administrativa recíproca entre unidades de inteligência financeira nacionais.

Assim, as unidades de inteligência financeira tornaram-se peças fundamentais para o efetivo combate da lavagem de dinheiro. Atualmente todos os centros financeiros mais importantes do mundo possuem uma UIF encarregada do processamento de informações financeiras. Essa expansão demonstra que as unidades de inteligência financeira auxiliam em parte na superação dos obstáculos impostos à cooperação judiciária internacional em matéria penal.

## 5 CONCLUSÕES

O presente trabalho abordou o combate à lavagem de dinheiro sob o aspecto internacional da questão. O motivo dessa escolha é o freqüente envolvimento de mais de um Estado nas tentativas de legitimar recursos de origem ilícita. Para tratar do tema proposto foi necessário realizar um estudo dos meios de cooperação internacional disponíveis para auxiliar no combate à lavagem de dinheiro.

Na segunda seção do trabalho foi visto que a criminalidade organizada teve uma grande expansão graças à liberalização do comércio e ao abrandamento das fronteiras entre Estados propiciados pelo fenômeno da globalização. Atividades como o comércio ilícito de drogas, armas e seres humanos, a corrupção e o terrorismo tiram proveito da nova ordem econômica mundial. Essas atividades ilícitas encontram-se atualmente tão presentes no contexto internacional quanto os negócios lícitos. A consequência dessa expansão das atividades das organizações criminosas é o aumento da disponibilidade de recursos ilícitos no mercado mundial.

Em seguida foi observado que as organizações criminosas enfrentam problemas para utilizar e movimentar os proveitos ilícitos. Isso ocorre porque os proveitos ilícitos estão sujeitos ao confisco e os criminosos às sanções da lei. Por esta razão, as organizações criminosas recorrem à lavagem de dinheiro como meio de ocultar a origem ilícita desses recursos, assim como para possibilitar sua livre movimentação. Desta forma, os proveitos ilícitos passam a ser vistos como recursos provenientes de uma atividade lícita qualquer.

Foi visto também que a lavagem de dinheiro é um processo complexo que envolve a colocação dos recursos ilícitos no sistema financeiro, a ocultação da origem ilícita desses recursos através da realização de sucessivas transações financeiras e a posterior integração desses valores na economia lícita. O processo ficou mais claro com a apresentação de alguns casos concretos de lavagem de dinheiro que se utilizavam de setores específicos da economia para legitimar recursos de origem ilícita. Assim, foi possível constatar que é comum envolver diversos Estados na lavagem de dinheiro com o intuito de aumentar a eficiência e a segurança do processo. Por conta disso, é possível afirmar que uma das principais características da lavagem de dinheiro é sua internacionalidade.

A lavagem de dinheiro facilita a expansão da criminalidade. Isso acontece porque as organizações criminosas dependem da lavagem de dinheiro para utilizar e movimentar o lucro obtido com atividades ilícitas. Se a repressão penal tiver sucesso em confiscar os

proveitos ilícitos, as organizações criminosas serão obrigadas a mudar de atividade. Logo, forma-se um ciclo em que a obtenção de lucro fomenta a criminalidade organizada, que por sua vez cria a demanda pela lavagem de dinheiro, que possibilita a utilização do lucro pelas organizações criminosas e assim por diante. Além disso, a movimentação financeira de recursos ilícitos pode acarretar ainda distorções econômicas, degeneração da sociedade e esfacelamento das instituições políticas.

Na terceira seção foi visto que o confisco dos proveitos de crime e a incriminação da lavagem de dinheiro são os dois principais instrumentos de repressão à lavagem de dinheiro. Por reprimir a lavagem de dinheiro, esses dois instrumentos influenciam também indiretamente na repressão dos demais crimes. Adicionalmente, existem mecanismos de comunicação e intercâmbio entre sistemas jurídicos para facilitar o combate internacional da lavagem de dinheiro.

O conjunto desses mecanismos é comumente chamado de sistema mundial antilavagem de dinheiro. Esse sistema contempla duas abordagens do problema, a abordagem repressiva de combate à lavagem de dinheiro está fundamentada no direito penal, enquanto a abordagem preventiva está baseada nas normas que regulamentam o sistema financeiro. Cada uma das abordagens possui seu objetivo e lógica de investigação.

A abordagem preventiva tem o propósito de evitar que as instituições financeiras sejam envolvidas no processo de lavagem de dinheiro, enquanto a abordagem repressiva tem o propósito de inibir condutas reprováveis pela sociedade. Ademais, a abordagem preventiva utiliza-se das informações financeiras para chegar à conduta criminosa e a abordagem repressiva se vale da incriminação da lavagem de dinheiro para confiscar os proveitos dos crimes precedentes.

Como foi possível perceber no trabalho, essas duas abordagens do tema não são excludentes uma da outra. Várias normas preventivas servem para auxiliar o direito penal na repressão do fenômeno da lavagem de dinheiro, enquanto que o poder de sanção do direito penal garante obediência às normas preventivas. Muito embora tenham origens, objetivos e lógicas distintas, as duas abordagens devem ser adotadas conjuntamente pelas autoridades públicas, a fim de trazer efetividade ao combate à lavagem de dinheiro. Essa constatação foi possível através do comparativo realizado entre as duas abordagens ao longo do trabalho.

O marco da abordagem repressiva de combate à lavagem de dinheiro foi a Convenção da Organização das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988 (Convenção de Viena). O pressuposto da Convenção de

Viena é o combate do tráfico ilícito de drogas a partir do enfraquecimento do poder financeiro das organizações criminosas dedicadas à atividade. Em outras palavras, ela estabelece disposições voltadas ao combate da lavagem do dinheiro oriundo do tráfico ilícito de drogas. As principais contribuições da Convenção de Viena a esse respeito são a tipificação da lavagem de dinheiro e a previsão de confisco dos proveitos ilícitos. Apesar de ter sido o principal instrumento responsável pela internacionalização da abordagem repressiva de combate à lavagem de dinheiro, a Convenção de Viena falha ao limitar suas disposições aos crimes precedentes ligados ao tráfico ilícito de drogas.

Na continuidade do trabalho foram verificados os pressupostos que justificam a necessidade da cooperação judiciária internacional no combate da lavagem de dinheiro. Ocorre que a soberania estatal impõe certos limites à aplicação do direito penal. Neste sentido, a informação necessária para comprovar a prática da lavagem de dinheiro ou do crime precedente pode estar localizada em território distinto daquele em que tem lugar a investigação e julgamento do crime. Ademais, os proveitos de origem ilícita podem estar localizados em território distinto daquele em que tem lugar a investigação e julgamento do crime. Restou claro então que o combate eficiente da lavagem de dinheiro demanda um esforço concertado por parte da comunidade internacional. É por este motivo que os Estados necessitam da cooperação judiciária em matéria penal.

A análise da cooperação judiciária internacional aplicada ao combate à lavagem de dinheiro foi realizada tendo por base as disposições da Convenção de Viena, do Tratado de Cooperação Judiciária em Matéria Penal entre a República Federativa do Brasil e a Confederação Suíça e do Acordo de Assistência Legal Mútua entre os Estado Unidos e a Confederação Suíça. Foi visto que essa cooperação se dá através da solicitação formal de um país ao outro para execução de certas medidas ou para obtenção de informações.

Essas solicitações podem se referir à execução de medidas cautelares ou coercitivas. Especificamente em relação ao combate da lavagem de dinheiro, essas medidas se fazem necessárias para localizar, apreender e confiscar proveitos ilícitos. As medidas cautelares previstas nos instrumentos analisados têm fundamental importância para a obtenção de provas e para o congelamento de recursos. Porém, foi visto que a ressalva ao direito interno do país requerido pode frustrar a aplicação das medidas cautelares. Por sua vez, a medida coercitiva prevista nos instrumentos analisados de maior relevância ao combate da lavagem de dinheiro é o confisco de proveitos ilícitos localizados no exterior. Neste caso, também restou constatado que as medidas coercitivas podem ser refutadas com base em disposições do direito interno do país requerido.

Foi abordado ainda que o sucesso da investigação de crimes econômico-financeiros depende em grande parte do acesso a informações bancárias. São essas informações que permitem rastrear não só o destino dos recursos ilícitos, mas muitas vezes também a sua origem. Contudo, as informações bancárias estão quase sempre protegidas por sigilo bancário. Sobre este assunto, verificou-se que o sigilo bancário foi importante em determinada época histórica, mas não se justifica nos dias de hoje.

Por isso, é essencial que a cooperação judiciária internacional possibilite a quebra de sigilo bancário no exterior. O problema é que pode haver uma série de condições e exceções legais previstas em diversos acordos e no direito interno dos países requeridos que dificultam a cooperação judiciária internacional na quebra de sigilo bancário. Nomeadamente, foram abordadas a proibição às solicitações vagas ou genéricas e o princípio da especialidade, sem contar as freqüentes alegações de recusa com base em questões de soberania, segurança interna e ordem pública. Todas essas condicionantes demonstraram como é difícil obter a quebra do sigilo bancário através da cooperação judiciária internacional em matéria penal.

Foi constatado também que existem hipóteses específicas que prejudicam o andamento da justiça penal internacional em relação à repressão da lavagem de dinheiro. Trata-se de algumas condições, princípios e exceções utilizados com freqüência pelos países para negar a solicitação de cooperação judiciária internacional. A primeira delas é a condição de incriminação bilateral, que impõe a necessidade das condutas de lavagem de dinheiro e dos crimes precedentes serem tipificados pelo direito interno de ambos os países envolvidos na cooperação judiciária. Como resultado da exigência da incriminação bilateral, foi observado que as eventuais diferenças entre os tipos penais adotados pelo direito interno de cada Estado podem obstar a cooperação.

Posteriormente, foram tratadas as exceções dos crimes de natureza fiscal e política, que impossibilitam a cooperação jurídica envolvendo crimes precedentes dessas naturezas. Essas exceções se prestam apenas para atender aos interesses econômicos dos países que impõem sua exigência. Ainda foi averiguado o princípio do *locus regit actum*, que determina a regência da cooperação judiciária pelo direito interno do país requerido. Por vezes, a aplicação incondicionada desse princípio impede que as informações obtidas através da cooperação judiciária sejam aproveitadas pelas autoridades do país requerente. O resultado inevitável da análise dessas condições, princípios e exceções é que a cooperação judiciária internacional em matéria penal não está preparada para lidar com o crescente aspecto de internacionalidade da lavagem de dinheiro.

Na quarta seção do trabalho foi estudada a abordagem preventiva de combate à lavagem de dinheiro. Essa abordagem é impulsionada pelas iniciativas do Grupo de Ação Financeira sobre a Lavagem de Dinheiro (GAFI). As três funções primordiais do GAFI no que diz respeito à prevenção da lavagem de dinheiro são: monitorar o progresso de seus países membros quanto à implementação de medidas de combate à lavagem de dinheiro, analisar e divulgar tendências, técnicas e medidas de combate à lavagem de dinheiro, e promover a adoção e implementação mundial dos padrões definidos pelo grupo em relação ao combate à lavagem de dinheiro.

Resultante dessas funções, as quarenta recomendações elaboradas e atualizadas pelo GAFI desde 1990 são consideradas o padrão internacional no tocante às normas preventivas de combate à lavagem de dinheiro. Neste contexto, foi visto que os princípios de combate à lavagem de dinheiro estabelecidos pelas quarenta recomendações visam o aumento do papel do sistema financeiro, a melhora dos sistemas legais nacionais e o fortalecimento da cooperação internacional.

Em relação ao sistema financeiro, as recomendações do GAFI estabelecem regras para a identificação dos clientes e manutenção de arquivos, a obrigatoriedade das instituições financeiras comunicarem as transações suspeitas às autoridades competentes e a necessidade de criação de uma unidade de inteligência financeira. Essas recomendações estão em conformidade com a idéia de que as instituições financeiras são essenciais para a movimentação de recursos ilícitos. Ao ter por objetivo formar um sistema de informações sobre transações financeiras, a fim de possibilitar a detecção e investigação de operações de lavagem de dinheiro, essas recomendações do GAFI estabelecem padrões mínimos que contribuem significativamente com o combate da lavagem de dinheiro.

As recomendações do GAFI têm por finalidade ainda aproximar os sistemas legais nacionais de forma a diminuir os possíveis motivos de recusa da cooperação judiciária internacional. A intenção é limitar as circunstâncias em que os Estados poderão recorrer a exigências como a condição da incriminação bilateral ou o princípio do *locus regit actum*. Essas recomendações prevêm ainda critérios mínimos comuns para os sistemas legais nacionais. Os mais importantes dizem respeito ao elemento subjetivo do crime de lavagem de dinheiro e à determinação do rol dos crimes precedentes. Apesar de serem recomendações voltadas aos sistemas legais nacionais, ficou claro que se trata de disposições que indiretamente têm por finalidade facilitar a cooperação judiciária internacional no combate da lavagem de dinheiro.

De outra forma, as recomendações do GAFI que dispõem sobre o fortalecimento da cooperação internacional visam criar mecanismos de intercâmbio de informações que independam do poder judiciário e suprimir os motivos que podem ser alegados para a recusa da assistência legal mútua. As disposições neste sentido determinam a obrigação de ratificação dos principais tratados internacionais sobre a matéria e a supressão da condição de incriminação bilateral e da exceção dos crimes de natureza fiscal nas solicitações de quebra de sigilo bancário. Constatou-se assim a prioridade concedida pelo GAFI à questão da cooperação internacional nas quarenta recomendações. Essas disposições podem não contemplar solução para todos os obstáculos da cooperação judiciária internacional em matéria penal, mas sem dúvida contribuem de maneira saliente em sua redução.

Em decorrência da natureza não vinculante das quarenta recomendações, foram estudados ainda os sistemas de avaliação e contramedidas adotados pelos países membros do GAFI para assegurar obediência da comunidade internacional aos padrões formulados pelo grupo. Tanto no caso dos países membros quanto dos países não-membros do GAFI o sistema de avaliação e aplicação de contramedidas surte efeitos. Através da análise feita foi possível constatar que a implementação das quarenta recomendações pelos países membros e a adoção dos critérios mínimos pelos países não-membros do GAFI são satisfatórias. Como resultado, o GAFI consegue manter o sistema mundial antilavagem de dinheiro estruturado em preocupações comuns e equilibrado em regras mínimas de controle da lavagem de dinheiro.

Por último, foram abordadas as principais funções das unidades de inteligência financeira, suas possíveis estruturas e a assistência administrativa recíproca entre elas. A criação da unidade de inteligência financeira pelos Estados é uma das principais recomendações do GAFI. Desta maneira, foi averiguado que as unidades de inteligência financeira tornaram-se peças fundamentais para o efetivo combate da lavagem de dinheiro. Vários são os motivos que fundamentam essa afirmação. Primeiro, as unidades de inteligência financeira trazem confiança às instituições financeiras, o que proporciona maior colaboração por parte destas. Além disso, essas unidades processam as informações recebidas das instituições financeiras, tornando-as valiosas à investigação e persecução penal da lavagem de dinheiro. E por fim, muitos dos obstáculos impostos à cooperação judiciária internacional podem ser superados através da assistência administrativa recíproca entre unidades de inteligência financeira nacionais. Essas constatações realizadas demonstram que as unidades de inteligência financeira auxiliam na superação de grande parte dos obstáculos impostos à cooperação judiciária internacional em matéria penal.

Em síntese, é possível afirmar que as iniciativas do Grupo de Ação Financeira sobre a Lavagem de Dinheiro superam com ressalvas os impedimentos introduzidos pela globalização para localização e confisco do produto de atividades consideradas criminais, confirmando assim parcialmente a hipótese do projeto de pesquisa. Essa constatação se deve em boa parte à dependência da vontade política dos Estados em dar pleno cumprimento aos padrões elaborados pelo grupo.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDER, K. *The legalization of the international anti-money laundering regime: the role of the Financial Action Task Force*. Cambridge: ESRC, University of Cambridge, 2000. 58 p.

ARAÚJO JÚNIOR, J. M. Introdução à teoria geral do direito penal internacional. In: KUEHNE, Maurício (Org.). *Ciência penal: coletânea de estudos*. Curitiba: JM Editora, 1999. 375 p.

ARAÚJO, N. *Direito Internacional Privado: teoria e prática brasileira*. 3. ed. atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. 582 p.

BALDWIN, F. N. Organized crime and money laundering in the Americas. *Florida Journal of International Law*, Florida, vol. 14, n. 1, 2001, 8 p.

BANCO MUNDIAL. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org>>. Acesso em: 22 mai. 2006.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. *Basel Committee on Banking Supervision*. Disponível em: <<http://www.bis.org/bcbs/index.htm>>. Acesso em: 06 mar. 2007.

BONANATE, L. Verbete: Terrorismo Político, In: BOBBIO, N. *Dicionário de Política*. 5. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, v.2.

BRASIL. Lei n. 9.613, de 03 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 jun. 2006.

BROOME, J. *Anti-money laundering: international practice and policies*. Hong Kong: Sweet & Maxwell Asia, 2005.

CALLEGARI, A. L. *Direito penal econômico e lavagem de dinheiro: aspectos criminológicos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. 191 p.

CERVINI, R.; JUAREZ, T. *Princípios de cooperação judicial penal internacional no protocolo do Mercosul*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. 231 p.

CHOMSKY, N. *11 de setembro*. 8 ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 160 p.

DAL RI JÚNIOR, A. *O Estado e seus inimigos: a repressão política na história do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2006. 395 p.

DAL RI JÚNIOR, A. *História do direito internacional; Comércio e moeda; Cidadania e nacionalidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004. 320 p.

DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS DO COMITÊ DA BASILÉIA. Disponível em: <<http://www.imolin.org/pdf/imolin/basle98.pdf>>. Acesso em 02 de jun. 2006.

DOYLE, T. Cleaning up anti-money laundering strategies - current FATF tactics needlessly violate international law. *Houston Journal of International Law*, Houston, v. 24, n. 2, 2002, 36 p.

DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION. *National Narcotics Intelligence: The supply of illicit drugs to the United States*. Disponível em: <<http://www.dea.org/>>. Acesso em: 23 maio 2006.

EGMONT GROUP. *FIU's in action: 100 cases from the Egmont Group*. Disponível em: <<http://www.egmontgroup.org/>>. Acesso em 06 mar. 2007.

EGMONT GROUP. *Model memoranda of understanding*. Disponível em: <<http://www.egmontgroup.org/>>. Acesso em 06 mar. 2007a.

EGMONT GROUP. *Official list of Egmont FIUs*. Disponível em: <<http://www.egmontgroup.org/>>. Acesso em 06 mar. 2007b.

EGMONT GROUP. *Statement of purposes*. Disponível em: <<http://www.egmontgroup.org/>>. Acesso em 06 mar. 2007c.

EGMONT GROUP. *White paper*. Disponível em: <<http://www.egmontgroup.org/>>. Acesso em 06 mar. 2007d.

FATF. *Money laundering FAQ*. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org>>. Acesso em 24 mar. 2007.

FATF. *Review of FATF anti-money laundering and mutual evaluation procedures 1992-1999*. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org>>. Acesso em 24 mar. 2007a.

FATF. *Report on money laundering typologies 1995-1996*. Paris: FATF, 1996. 38 p.

FATF. *Reports on non-cooperative countries and territories*, 2000. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org>>. Acesso em 24 mar. 2007b.

FATF. *Report on money laundering 2002-2003*. Paris: FATF, 2003. 29 p.

FATF. *Report on money laundering typologies 2003-2004*. Paris: FATF, 2004. 29 p.

FATF. *Money laundering & terrorist financing typologies 2004-2005*. Paris: FATF-OECD, 2005. 92 p.

FATF. *NCCT initiative*. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/>>. Acesso em 06 mar. 2007c.

FISCHER, K. R. In rem alternatives to extradition for money laundering. *Loyola International Comparative Law Review*, Los Angeles, v. 25, 2003, 49 p.

GAFI. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/>>. Acesso em: 02 jun. 2006.

GAFI. *As quarenta recomendações*, 2003. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/>>. Acesso em 24 mar. 2007.

HABERMAS, J. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Littera Mundi, 2001. 220 p.

HARTMAN, B. Coercing cooperation from offshore financial centers: identity and coincidence of international obligations against money laundering and harmful tax competition. *Boston College International & Comparative Law Review*, Boston, v. 24, 2001, 38 p.

HARVEY, J. Compliance and reporting issues arising for financial institutions from money laundering regulations: a preliminary cost benefit study. *Journal of Money Laundering Control*, London, v. 7, n. 4, 2004, 12 p.

HIGGINS, R. *Problems & process: international law and how to use it*. New York: Oxford University Press, 1993. 274 p.

HOBBS, T. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1974, passim e MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

HOLMES, W. C. Strengthening available evidence-gathering tools in the fight against transnational money laundering. *Northwestern Journal of International Law and Business*, Champaign, vol. 24, n.1, 2003, 28 p.

IANNI, O. *Teorias da Globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. 271 p.

INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE, 8, 1997, Lima, Peru. *Economic corruption: some facts*. Disponível em: <[http://www1.transparency.org/iacc/8th\\_iacc/index.html](http://www1.transparency.org/iacc/8th_iacc/index.html)>. Acesso em: 23 maio 2006.

JESUS, D. E. *Direito penal, v. 1: parte geral*. 28 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2005. 750 p.

JORDÃO, R. P. *Crime (quase) perfeito: corrupção e lavagem de dinheiro no Brasil* São Paulo: Editora, Fundação Perseu Abramo, 2000. 47 p.

KENNEDY, P. Watching the clothes go round: combating the effects of money laundering on economic development and international trade. *Currents International Trade Law Journal*, South Texas College of Law, Houston, n. 12, 2003. 150 p.

KÜNG, H. *Uma ética global para a política e a economia mundiais*. Tradução Carlos Almeida Pereira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. 475 p.

LEONG, A. V. M. Definitional analysis: the war on terror and organised crime. *Journal of Money Laundering Control*, London, v. 8, n. 1, 2004, 17 p.

LEVI, M.; GILMORE, W. Terrorist finance, money laundering and the rise and rise of mutual evaluation: a new paradigm for crime control? *European Journal of Law Reform*, Utrecht, vol. 4, n. 2, 2002, 28 p.

LEVITT, M. Stemming the flow of terrorist Financing: practical and conceptual challenges. *The Fletcher Forum of World Affairs*, v. 27, I, 2003, 11 p.

LEVITT, M. The political economy of Middle East terrorism. *Middle East Review of International Affairs*, v. 6, n. 4, dez. 2002.

LILLEY, P. *Lavagem de dinheiro: negócios ilícitos transformados em atividades legais*. São Paulo: Futura, 2001. 253 p.

LUPO, S. *História da máfia: das origens aos nossos dias*. São Paulo: Editora UNESP, 2002. 442 p.

MACHADO, M. R. (Org.); REFINETTI, F. D. (Org.). *Lavagem de dinheiro e recuperação de ativos: Brasil, Nigéria, Reino Unido e Suíça*. São Paulo: Quartier Latin, 2006. 279 p.

MACHADO, M. R. *Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*. São Paulo: Editora 34, 2004. 254 p.

MARTIN, H. e SCHUMANN, H. *A Armadilha da Globalização*. 5.ed. São Paulo: Globo, 1999. 352 p.

MATHERS, C. *Crime School, money laundering: true crime meets the world of business and finance*. New York: Firefly Books, 2004. 240 p.

MAYNARD, P. Privacy rights v anti-money laundering – the question of balance. *Journal of Money Laundering Control*, London, v. 1, n. 2, 1997, 23 p.

MCDOWELL, J. *Economic perspectives: the consequences of money laundering and financial crime*. U.S. Department of State – Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2001.

MENDRONI, M. B. *Crime de lavagem de dinheiro*. São Paulo: Atlas, 2006. 213 p.

MILLARD, G. Brazil and organized crime in South America. *Florida Journal of International Law*, Florida, vol. 14, n. 1, 2001, 6 p.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. *Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas*. Disponível em: < <http://www2.mre.gov.br/dai/entorpecentes.htm> >. Acesso em: 06 mar. 2007.

MOSCARINO, G.; SHUMAKER, M. Beating the shell game: banking secrecy laws and their impact on civil recovery in international fraud actions. *Journal of Money Laundering Control*, London, v. 1, n. 1, 1997, 34 p.

NAÍM, M. *Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006. 321 p.

NOBLE, R.; GOLUMBIC, C. A new anti-crime framework for the world - merging the objective and subjective models for fighting money laundering. *New York University Journal of International Law and Politics*, New York, v. 30, n. 1-2, 1998, 66 p.

NORGREN, C. The control of risks associated with crime, terror and subversion. *Journal of Money Laundering Control*, London, v. 7, n. 3, 2004, 7 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 22 mai. 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Le crime organisé et le trafic de la drogue*. Nápoles: 1994.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Action against Corruption and Bribery*. Disponível em: <<http://www.un.org/>>. Acesso em: 23 maio 2006a.

PASLEY, R. *Privacy rights v anti-money laundering enforcement*. North Carolina: University of North Carolina: North Carolina, 2002.

PING, H. Banking secrecy and money laundering. *Journal of Money Laundering Control*, London, v. 7, n. 4, 2004, 7 p.

POLITS, D. S. Money laundering, terrorism financing and financial networks. *IDF Law Review*, Jerusalem, v. 1, 2003, 80 p.

PRADO, L. R. *Direito penal econômico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. 544 p.

QUIRK, P. *Macroeconomic Implications of money laundering*. Washington DC: IMF, 1996.

RAMINA, L. O. *Ação internacional contra a corrupção*. 1.ed. Curitiba: Juruá, 2003. 227 p.

REUTER, P.; TRUMAN, E. *Chasing dirty money: the fight against money laundering*. Washington DC: Institute for International Economics, 2004. 232 p.

ROZA, E. Brazilian banking institution and anti-money laundering framework: compliance with international standards. *Law and Business Review of the Americas*, vol. 11, n. 2, 2005, 21 p.

SÁNCHEZ RIOS, R. Reflexões sobre o delito econômico e a sua delimitação. *Verba Iuris*, Curitiba, v. 2, n. 2, 2000, 20 p.

SANTINI, C. Globalisation and the offshore dimension – building integrity, confidence and cooperation. *Journal of Money Laundering Control*, London, v. 5, n. 4, 2002, 4 p.

SAVONA, E. *Responding to money laundering: international perspectives*. New York: Harwood Academic Publishers, 1997.

SCHOTT, P. A. *Reference guide to anti-money laundering and combating the financing of terrorism*. Washington DC: The World Bank and the International Monetary Fund, 2006.

SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT. *Traité entre la Confédération suisse et les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale*. Disponível em: <<http://www.ofj.admin.ch/rhf/it/home/straf/recht/bilateral/sr0-351-933-6.html>>. Acesso em: 06 mar. 2007.

SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT. *Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne*. Disponível em: <[http://www.admin.ch/ch/f/rs/952\\_0/a47.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/952_0/a47.html)>. Acesso em: 06 mar. 2007a.

SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT. *Code pénal suisse*. Disponível em: <[http://www.admin.ch/ch/f/rs/311\\_0/a7.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/311_0/a7.html)>. Acesso em: 06 mar. 2007b.

SILVA, M. F. G. *A Economia Política da Corrupção no Brasil*. São Paulo: Senac São Paulo, 2001. 144 p.

SMELLIE, A. Prosecutorial challenges in freezing and forfeiting proceeds of transnational crime and the use of international asset sharing to promote international cooperation. *Journal of Money Laundering Control*, London, v. 8, n. 2, 2004, 10 p.

STESSENS, G. *Money laundering: a new international law enforcement model*. New York: Cambridge University Press, 2002. 460 p.

TANZI, V. *Money laundering and the international financial system*. Washington: International Monetary Fund, 1996. 14 p.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL. *Corruption Perceptions Index 2005*. Disponível em: <<http://www.transparency.org/>>. Acesso em: 22 maio 2006.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL. *Global Corruption Report 2001*. Disponível em: <<http://www.transparency.org>>. Acesso em: 23 maio 2006a.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL. *Global Corruption Report 2004*. Disponível em: <<http://www.transparency.org>>. Acesso em: 22 maio 2006b.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL. *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2005*. Disponível em: <<http://www.transparency.org/>>. Acesso em: 22 maio 2006c.

UNITED NATIONS. *Conflict diamonds: sanctions and war*. Disponível em: <<http://www.un.org/peace/africa/Diamond.html>>. Acesso em 24 mar. 2007.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *International Conference on Drug Abuse and Illicit Trafficking*. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/a42r112.htm>>. Acesso em 06 mar. 2007.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Corruptions facts*. Disponível em: <<http://www.unodc.org/>>. Acesso em 23 maio 2006.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Status of treaty adherence*. Disponível em <[http://www.unodc.org/pdf/treaty\\_adherence\\_convention\\_1988.pdf](http://www.unodc.org/pdf/treaty_adherence_convention_1988.pdf)>. Acesso em: 06 mar. 2007.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *Cortina de fumaça Hezbollah*. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals/>>. Acesso em: 23 maio 2006.

UNITED STATES TREASURY DEPARTMENT. *Contributions by the Department of the Treasury to the financial war on terrorism*. Disponível em: <<http://www.treas.gov/>>. Acesso em: 23 maio 2006.

WITHERELL, W. International approaches to combating financial abuse and promoting stable financial markets. *Journal of Money Laundering Control*, London, v. 5, n. 4, 2002, 6 p.

YOUNG, C. Periodic account activity and automated money laundering detection. *Journal of Money Laundering Control*, London, v.7, n. 4, 2004, 3 p.

ZAGARIS, B; CASTILLA, S. Constructing an international financial enforcement subregime: the implementation of anti-money laundering policy. *Brooklyn Journal of International Law*, New York, vol. 19, n. 3, 1993, 96p.

ZIEGLER, J. *A Suíça lava mais branco*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990. 156p.

ZIEGLER, J. *Senhores do crime: as novas máfias contra a democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2003. 332p.