



Universidade de Brasília
Banco Central do Brasil
Coordenação de Extensão da Faculdade de Direito
Curso de Pós-Graduação *lato Sensu* em Direito Econômico da Regulação Financeira

ANTÔNIO JUAN FERREIRO CUNHA

**PANORAMA DA ATUAL LEGISLAÇÃO DE PREVENÇÃO DA
LAVAGEM DE DINHEIRO E DO FINANCIAMENTO DO
TERRORISMO FRENTE ÀS NOVAS RECOMENDAÇÕES DO
FATF/GAFI**

**BRASÍLIA – DF
JUNHO/2006**

ANTÔNIO JUAN FERREIRO CUNHA

**PANORAMA DA ATUAL LEGISLAÇÃO DE PREVENÇÃO DA
LAVAGEM DE DINHEIRO E DO FINANCIAMENTO DO
TERRORISMO FRENTE ÀS NOVAS RECOMENDAÇÕES DO
FATF/GAFI**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília (UNB), Brasília, Distrito
Federal, para a obtenção do título de especialista em
Direito Econômico da Regulação Financeira.

Orientador: Professor Cristiano Paixão Araújo Pinto

**BRASÍLIA – DF
JUNHO/2006**

CUNHA, Antônio Juan Ferreiro. Trabalho de Monografia (Curso de Pós-graduação em Direito Econômico da Regulação Financeira.) – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

Resumo: o trabalho visa analisar a atual legislação e a regulamentação editada pelo Banco Central referente à prevenção da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo frente às novas recomendações do FATF/GAFI.

Palavras-chave: lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo, crimes antecedentes, PEPs, bancos correspondentes.

Agradecimentos

Dedico esse trabalho a meus pais pelo apoio e incentivo que me permitiram chegar até aqui.

Agradeço a Rosana e Ana Clara, por aceitarem de bom grado minha ausência; e ainda pela confiança, carinho e amor.

Agradeço ao meu orientador, Professor Cristiano Paixão pela colaboração e orientação sábia.

RESUMO

O presente trabalho se propõe a analisar a atual legislação e regulamentação editada pelo Banco Central referente à prevenção da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo frente às novas recomendações do FATF/GAFI identificando pontos nos quais se constate a ausência de sintonia com as recomendações internacionais.

A matéria ganha importância ao se avaliar os prejuízos que tais delitos acarretam à sociedade. Dessa forma, a existência de um quadro de leis e normas de acordo com os padrões considerados como mais modernos e eficientes na prevenção da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo se traduz em uma base mais sólida para combater o crescente poder econômico do crime organizado e sua influência nas instituições da sociedade. No que se refere ao sistema financeiro, a atualização das normas atualmente vigentes proporcionará instrumentos mais eficazes para blindá-lo contra a sua utilização para práticas ilícitas.

Palavras-chave:

lavagem de dinheiro

terrorismo

financiamento do terrorismo

crimes antecedentes

PEPs

bancos correspondentes

private banking

SUMÁRIO

ABREVIATURAS UTILIZADAS	8
INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I - INICIATIVAS INTERNACIONAIS E SUA REPERCUSSÃO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E NA REGULAMENTAÇÃO DO BANCO CENTRAL	
1.1 Convenção de Viena e o surgimento das unidades de inteligência financeira	15
1.2 Iniciativas dos organismos internacionais na prevenção da lavagem de dinheiro	22
1.3 As Quarenta Recomendações e os programas de avaliação do FATF/GAFI	24
1.4 Brasil: quadro normativo e institucional	26
CAPÍTULO II – O TERRORISMO E SEU FINANCIAMENTO	
2.1 Histórico	32
2.2 Convenção Internacional das Nações Unidas para a Supressão do Financiamento do Terrorismo	33
2.3 Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas	36
2.4 Recomendações Especiais sobre o Financiamento do Terrorismo	38
2.5 Situação no Brasil	39
2.6 A experiência norte-americana	41
2.7 A Diretiva Européia	44
CAPÍTULO III - OUTROS CONFLITOS COM AS RECOMENDAÇÕES INTERNACIONAIS	
3.1 Crimes antecedentes à lavagem de dinheiro	46
3.2 Pessoas politicamente expostas	49
3.3 Pessoas obrigadas	55
3.4 Bancos correspondentes	58
3.5 Outros aspectos	62
CONCLUSÃO	67
BIBLIOGRAFIA	69
ANEXO 1 – Quarenta Recomendações do FATF/GAFI	72

ANEXO 2 – Recomendações Especiais sobre o Financiamento do Terrorismo	87
ANEXO 3 – Lei nº. 9.613/98	90
ANEXO 4 – Circular BCB 2.852/98	95
ANEXO 5 – Carta-Circular BCB 2.826/98	97

Abreviaturas utilizadas

- ABIN – Agência Brasileira de Inteligência
- AGU – Advocacia Geral da União
- APG – Asia/Pacific Group on Money Laundering
- BIS – Bank for International Settlements
- CFATF – Caribbean Financial Action Task Force
- CICAD/OEA - Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas/Organização dos Estados Americanos
- CJF – Conselho da Justiça Federal
- CGU – Controladoria Geral da União
- COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras
- CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
- CVM – Comissão de Valores Mobiliários
- DRCI – Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
- EAG – Eurasian Group
- ESAAMLG – Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group
- FATF/GAFI – Financial Action Task Force/Groupe d'Action Financière
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FSAP – Financial Sector Assessment Program
- FSRBs – FATF Style Regional Bodies
- GAFISUD – Grupo de Ação Financeira na América do Sul contra a Lavagem de Dinheiro
- GGI-LD – Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro
- GPML – Global Plan Against Money Laundering
- KYC – Know Your Customer
- MENAFATF – Middle East and North Africa Financial Action Task Force
- MONEYVAL – Council of Europe Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures
- MPF – Ministério Público Federal
- OCC – Office of the Comptroller of the Currency
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- ODCCP – Office for Drug Control and Crime Prevention
- OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

PEPs – Politically Exposed Persons

RMCCI – Regulamento de Câmbio e Capitais Internacionais (RMCCI)

SUSEP – Superintendência de Seguros Privados

UIF – Unidade de Inteligência Financeira

INTRODUÇÃO

A lavagem de dinheiro representa uma séria ameaça à sociedade na medida em que representa um importante instrumento para o fortalecimento do crime organizado e de sua infiltração nas instituições do Estado. Na economia, sua presença pode resultar em instabilidade, perda de controle e distorções econômicas, dificultando a implementação de uma política econômica.

Lavadores de dinheiro não tomam decisões de investimento baseadas em aspectos comerciais comuns, alocando recursos em atividades ineficientes, mas que atendam seu objetivo principal, ou seja, proteger os recursos obtidos de forma ilícita e ocultar sua origem. Dessa forma, procuram vender produtos abaixo do custo de produção, concorrendo de forma desleal com atividades legítimas e distorcendo os preços de bens e *commodities* com efeitos macroeconômicos negativos no longo prazo. Os elevados volumes de recursos transferidos internacionalmente em operações de lavagem de dinheiro também representam potenciais riscos para o aumento da volatilidade do fluxo de capitais internacionais e das taxas de juros e de câmbio.¹

Tais influências ficam mais claras quando consideramos os valores envolvidos. Embora de difícil aferição, tendo em vista sua natureza, algumas estimativas do volume de recursos lavados anualmente no mundo apontam para um valor entre 2 e 5 por cento do produto interno bruto global, o que representaria algo entre US\$ 900 bilhões e US\$ 2,2 trilhões anualmente (dados do FMI – 2005). Na América Latina, metodologia similar aponta para um valor entre US\$ 60 bilhões e US\$ 150 bilhões.

O ingresso e a saída abrupta de tal volume de recursos também pode acarretar problemas de liquidez no sistema financeiro levando, em casos extremos, à quebra de bancos e crises financeiras. Atualmente, as instituições financeiras, especialmente bancos, estão atentas aos riscos, especialmente legais e de reputação, a que estão sujeitas quando atuam

¹ CHONG, Alberto E.; LÓPEZ-DE-SILANES, Florencio. Money Laundering: What Do We Know?. In Economic and Social Progress in Latin America - 2005 Report. IDB - Inter-American Development Bank, 2004. Texto disponível em http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubB-2005E_8782.pdf. Acesso em 2.jun.2006.

como intermediárias em operações de lavagem de dinheiro, o que tem levado à implementação de controles internos cada vez mais sofisticados.

Finalmente, um ambiente que não ofereça barreiras à lavagem de dinheiro incentiva a expansão da prática de atividades criminosas e em especial da corrupção, implicando a alocação crescente de recursos para o seu combate, sem a garantia da efetividade que medidas preventivas apresentariam. Sociedades contaminadas pela corrupção se caracterizam, ainda, pela migração de recursos do setor formal para o informal, levando à redução da arrecadação de tributos por parte do Estado e dos recursos para o cumprimento de suas atribuições, tais como investimentos em educação, saúde e segurança pública.

Pesquisa efetuada pelo Banco Mundial em 2002 apontou um grau de infiltração da lavagem de dinheiro na América Latina inferior ao verificado na África e Ásia, mas consideravelmente superior ao de países desenvolvidos. No entanto, o mais preocupante é que em um universo de 80 países pesquisados, seis dos treze maiores índices no sistema bancário, em uma escala de zero a 10, pertencem a países da América Latina: Argentina (6,86 – primeira da lista ao lado da Ucrânia), Colômbia (6,57), Haiti (6,43), Paraguai (6,43), Nicarágua (6,29) e Bolívia, Equador, Guatemala e Honduras (6). No segmento não-bancário os resultados são ainda piores: sete entre as doze maiores concentrações de lavagem de dinheiro ocorrem na América Latina: Colômbia (8,0), Haiti (7,86), Argentina (7,29), Paraguai (7,29), Nicarágua (7,14), Guatemala (7,14) e Bolívia, México e Jamaica (7,0). O Brasil aparece com uma boa avaliação no segmento bancário (4,6), mas que não encontra correspondência no segmento não-bancário (6,5).²

Em que pese o fato da pesquisa estar baseada em questionários respondidos por *experts* ao redor do mundo, o que lhe confere um certo caráter subjetivo, a análise da correlação dos dados obtidos com outras variáveis permitiu ao Banco Mundial apontar no relatório cinco fatores intimamente relacionados à lavagem de dinheiro:

i) solidez do sistema bancário – economias caracterizadas por um sistema bancário não transparente, regulamentação inadequada e monitoramento ineficiente por parte dos órgãos de supervisão geram um ambiente propício para a lavagem de dinheiro;

² CHONG; LÓPEZ-DE-SILANES (2004, p.243-244).

ii) desenvolvimento do sistema financeiro – lavadores de dinheiro se utilizam frequentemente de produtos e serviços típicos de um mercado desenvolvido, tais como meios de transmissão de dinheiro, operações de câmbio, derivativos (contratos futuros, opções e *swaps*), administração de carteiras, títulos públicos e privados, leasing financeiro, bem como outros instrumentos financeiros substitutos do dinheiro em espécie, como cartões de crédito e débito e *smart cards*, que dificultam a detecção de atos ilícitos. O grande desafio é como desenvolver um mercado financeiro sem encorajar a lavagem de dinheiro, o que leva novamente à importância da elaboração de regras apropriadas e mecanismos eficientes de monitoramento do mercado;

iii) tamanho da economia informal – é especialmente difícil a detecção da lavagem de dinheiro quando atividades criminosas estão profundamente infiltradas na economia legal. Similarmente, também é difícil separar transações legais das ilegais em uma economia caracterizada por pequenas empresas ou firmas individuais dominando a estrutura de produção e distribuição de bens e serviços;

iv) qualidade das instituições governamentais – em geral, a lavagem de dinheiro encontra menor resistência em ambientes caracterizados por instituições governamentais fracas;

v) qualidade da governança corporativa³ – cuja importância aumentou diante dos recentes escândalos contábeis e fraudes envolvendo grandes corporações de países desenvolvidos e processos de privatização em países em desenvolvimento (notadamente no Leste Europeu). A empresa que opta pelas boas práticas de governança corporativa adota como linhas mestras transparência, prestação de contas (*accountability*) e equidade, o que reduz consideravelmente o risco de fraudes.⁴

³ Governança corporativa é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre Acionistas/Cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – www.ibgc.org.br).

⁴ CHONG; LÓPEZ-DE-SILANES (2004, p.244-248).

Um aspecto característico da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo é o fato de envolverem, usualmente, transferências de recursos em um contexto internacional. Assim, as medidas para seu combate sem levar em conta a coordenação e cooperação nesse contexto produzem efeitos consideravelmente limitados. Nesse sentido, as recomendações elaboradas por organismos internacionais, notadamente as Quarenta Recomendações do Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (FATF/GAFI)⁵, permitem que os esforços globais sejam direcionados para estratégias mais eficazes e eficientes.

Tais recomendações passaram por uma série de revisões nos últimos anos em decorrência da crescente sofisticação das técnicas de ocultação de ativos. Particularmente, no último processo de revisão de suas recomendações, finalizado em 2003, o FATF/GAFI procurou ampliar o escopo dos crimes antecedentes da lavagem de dinheiro e das pessoas obrigadas a identificar clientes e comunicar operações suspeitas às autoridades, com destaque para a adoção de procedimentos específicos em relação aos chamados clientes de alto risco, tais como as pessoas politicamente expostas (mais conhecidas por sua sigla em inglês: PEPs – *Politically Exposed Persons*) e bancos correspondentes no exterior.

O objetivo do presente trabalho é, diante das recomendações elaboradas pelo FATF/GAFI e por outros organismos internacionais, identificar e analisar aspectos na legislação brasileira e, particularmente, na regulamentação do Banco Central, que representem vulnerabilidades possibilitando o uso do sistema financeiro para a prática da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo.

No primeiro capítulo deste trabalho são descritas as iniciativas internacionais para a prevenção da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo, com ênfase na atuação da Organização das Nações Unidas (ONU), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do FATF/GAFI passando pelo surgimento das unidades de inteligência financeira. Também são abordadas as leis e principais normas que tratam da matéria no Brasil.

O segundo capítulo é dedicado ao terrorismo e seu financiamento, tema que ganhou enorme repercussão após os atentados de setembro de 2001, a ponto de desencadear a

⁵ O grupo é conhecido pelas duas siglas: FATF, do inglês Financial Action Task Force e GAFI, do francês Groupe d'Action Financière.

elaboração de novas recomendações e conjuntos de leis e normas, algumas das quais extremamente polêmicas. Assim, são abordadas as Nove Recomendações contra o Financiamento do Terrorismo do FATF/GAFI, além de algumas medidas adotadas no âmbito da União Européia e Estados Unidos. Trata-se de um ponto particularmente importante por se tratar, talvez, da principal deficiência apontada pelos organismos internacionais em suas análises e avaliações sobre a matéria no Brasil.

Por fim, no terceiro capítulo são abordados alguns dos novos temas debatidos no âmbito do processo de revisão das Quarenta Recomendações, tais como, crimes antecedentes à lavagem de dinheiro, pessoas sujeitas às obrigações de identificar clientes, manter registro de operações e comunicar situações suspeitas, PEPs, bancos correspondentes e *private banking*, e que demandam uma atuação do Brasil no sentido de editar novas leis e normas ou rever as atualmente vigentes.

CAPÍTULO I – INICIATIVAS INTERNACIONAIS E SUA REPERCUSSÃO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E NA REGULAMENTAÇÃO DO BANCO CENTRAL

1.1 Convenção de Viena e o surgimento das Unidades de Inteligência Financeira

Nos anos 1980, a prevenção da lavagem de dinheiro passou a ser considerada como uma estratégia mais eficiente para o combate ao crime organizado e, em especial, ao narcotráfico. Um dos primeiros instrumentos a abordar a lavagem de dinheiro sob esse prisma foi a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena), de 20 de dezembro de 1988⁶, que instava as partes signatárias a adotar as medidas necessárias para caracterizar como delitos penais em seu direito interno, quando cometidos internacionalmente:

i) a conversão ou a transferência de bens, com conhecimento de que tais bens são procedentes de algum ou alguns dos delitos estabelecidos na convenção, 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 na convenção ou de participação no delito ou delitos em questão;

Em um contexto de crescente conscientização do grau de risco representado pela lavagem de dinheiro para as instituições bancárias e para o sistema financeiro em geral, os países membros do G-7, reunidos em Paris, em 1989, criaram, no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (FATF/GAFI)⁷, com o objetivo de analisar técnicas e padrões de lavagem de dinheiro, bem como avaliar as ações adotadas para o seu combate nos planos

⁶ Incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº. 154, de 26 de junho de 1991.

⁷ Atualmente o FATF/GAFI é composto por 31 países e 2 organizações internacionais, além de contar com mais de 20 observadores, entre os quais a ONU, o FMI e o Banco Mundial.

nacional e internacional e as medidas julgadas necessárias para o aprimoramento dessas ações.

Com o tempo, de forma a ampliar o número de países envolvidos na luta contra a lavagem de dinheiro sem, contudo, inchar o FATF/GAFI, surgiram organismos regionais construídos de forma semelhante a este, denominados genericamente como FATF Style Regional Bodies (FSRBs), com assento no FATF/GAFI na qualidade de observadores, a saber: Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), Caribbean Financial Action Task Force (CFATF), Council of Europe Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures (MONEYVAL), Eurasian Group (EAG), Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG), Middle East and North Africa Financial Action Task Force (MENAFATF) e o Grupo de Ação Financeira na América do Sul contra a Lavagem de Dinheiro (GAFISUD), do qual o Brasil é país membro.

Em 1992, a Organização dos Estados Americanos (OEA) propôs o primeiro modelo de legislação anti-lavagem de dinheiro elaborado por um organismo internacional, resultado de um trabalho de dois anos desenvolvido por um grupo de *experts* no âmbito da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD). Esse modelo, construído de forma compatível com as recomendações emanadas do FATF/GAFI, sofreria alterações posteriores com o objetivo de aumentar a lista de crimes antecedentes à lavagem de dinheiro e, mais recentemente, incluir o financiamento do terrorismo e elevar a lavagem de dinheiro à categoria de crime autônomo.

Em 1994, o modelo recebeu o respaldo de chefes de Estado do hemisfério ocidental por ocasião da Primeira Reunião de Cúpula das Américas, realizada em Miami, que culminaria, no ano seguinte, na elaboração de um plano de ação com o fim de desenvolver no hemisfério esforços coordenados no combate à lavagem de dinheiro. O plano aprovado pela Conferência Ministerial sobre a Lavagem de Dinheiro e Instrumentos do Crime, em Buenos Aires, relacionava ações jurídicas, regulatórias, medidas para a aplicação de leis e um programa de avaliação do processo de implantação.

A CICAD acabaria por criar, em 2001, a Unidade Contra a Lavagem de Dinheiro, responsável por dar apoio técnico e capacitação a seus Estados membros nas áreas financeira,

jurídica e policial com programas voltados a reguladores do setor financeiro, juízes, unidades de inteligência financeira e órgãos policiais.

A ONU voltou a enfatizar o tema na 20ª Sessão Especial da Assembléia Geral para tratar o Problema Mundial das Drogas, ocasião em que se reforçou a importância do combate à lavagem de dinheiro entre as deliberações aprovadas, conforme a seguir:

“We the States Members of the United Nations,

Concerned about the serious world drug problem, and having assembled at the twentieth special session of the General Assembly to consider enhanced action to tackle it in a spirit of trust and cooperation,

Undertake to make special efforts against the laundering of money linked to drug trafficking and, in that context, emphasize the importance of strengthening international, regional and subregional cooperation, and recommend that States that have not yet done so adopt by the year 2003 national money-laundering legislation and programmes in accordance with relevant provisions of the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances of 1988, as well as the measures for countering money-laundering, adopted at the present session”⁸

Importante observar que nessa mesma assembléia é manifestada preocupação com as ligações entre a produção e o tráfico de drogas, o crime organizado transnacional e o terrorismo, ligação cujo reflexo na definição de políticas e medidas de prevenção e combate só se materializaria de forma substancial após os atentados terroristas de 2001 nos Estados Unidos.

A assembléia da ONU também adotou seis planos de ação dentre os quais um referente à luta contra a lavagem de dinheiro – o Global Plan Against Money Laundering (GPML) ou Plano de Ação Contra a Lavagem de Dinheiro.⁹ O GPML é um programa trienal de investigação e assistência técnica executado pelo Escritório de Fiscalização de Drogas e Prevenção de Delitos (Office for Drug Control and Crime Prevention – ODCCP) e tem a finalidade de incrementar a eficácia da luta internacional contra a lavagem de dinheiro, mediante a prestação de serviços de assistência e cooperação técnica aos Estados membros da ONU. No Brasil, o GPML é representado pelo Programa das Nações Unidas para Controle

⁸ Resolução S-20/2 da Assembléia Geral das Nações Unidas.

⁹ Resolução S-20/4 da Assembléia Geral das Nações Unidas.

Internacional de Drogas (UNDCP), agência da ONU responsável pela articulação do controle internacional de drogas e crimes correlatos.¹⁰

Nesse meio tempo, surgiram ao redor do mundo diversas agências governamentais especializadas, denominadas unidades de inteligência financeira (mais conhecidas pela sigla em inglês, FIU – Finance Intelligence Unit), com o objetivo de atuar no combate à lavagem de dinheiro.

No desenvolvimento dessa missão, ante o caráter transnacional do crime de lavagem de dinheiro, ficou clara a necessidade de se estabelecer mecanismos de cooperação internacional e sistematizar o intercâmbio de experiências e de informações de inteligência financeira, o que levou à criação, em 1995, de um fórum informal reunindo FIUs de diversos países. O fórum, conhecido como Grupo de Egmont, reúne-se anualmente com o objetivo de discutir questões relevantes sobre a lavagem de dinheiro e avaliar o estágio de desenvolvimento de novas agências verificando se atendem aos requisitos exigidos de uma FIU e se estão aptas a fazer parte do grupo.

Nesse sentido, o Grupo de Egmont define uma FIU como “uma agência central nacional, responsável por receber (e, se permitido, requisitar), analisar e encaminhar às autoridades competentes, denúncias sobre informações financeiras: a) referentes a recursos oriundos de crime e potencial financiamento do terrorismo ou b) requisitados pela legislação nacional ou regulamentação, com o objetivo de combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo.”¹¹

Como membro do grupo, a FIU tem a possibilidade de participar de programas de treinamento de funcionários, grupos de trabalho e troca de experiências e, ainda, acesso a uma rede de segurança internacional, o Egmont Secure Web, que permite realizar intercâmbio de informações com unidades de outros países e com a administração central do Grupo de

¹⁰ COAF. Cartilha sobre Lavagem de Dinheiro: Um Problema Mundial. Texto disponível em <https://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/publicacoes/cartilha.htm>. Acesso em 20.mai.2006.

¹¹ Definição estabelecida em 1995 e alterada em 2004, de forma a incorporar o tema do financiamento do terrorismo.

Egmont. O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), FIU brasileira criada pela Lei nº. 9.613, de 3.3.1998, passou a integrar o Grupo de Egmont em 1999.

Atualmente, existem 101 países com unidades de inteligência financeira operacionalmente reconhecidas, com outras em diversos estágios de desenvolvimento. Apesar de não haver diferenças quanto às suas três funções básicas (recebimento de comunicações de operações financeiras, análise e encaminhamento das comunicações aos órgãos competentes) (figura 1), a forma como essas unidades são estabelecidas administrativamente pode variar de modo significativo.

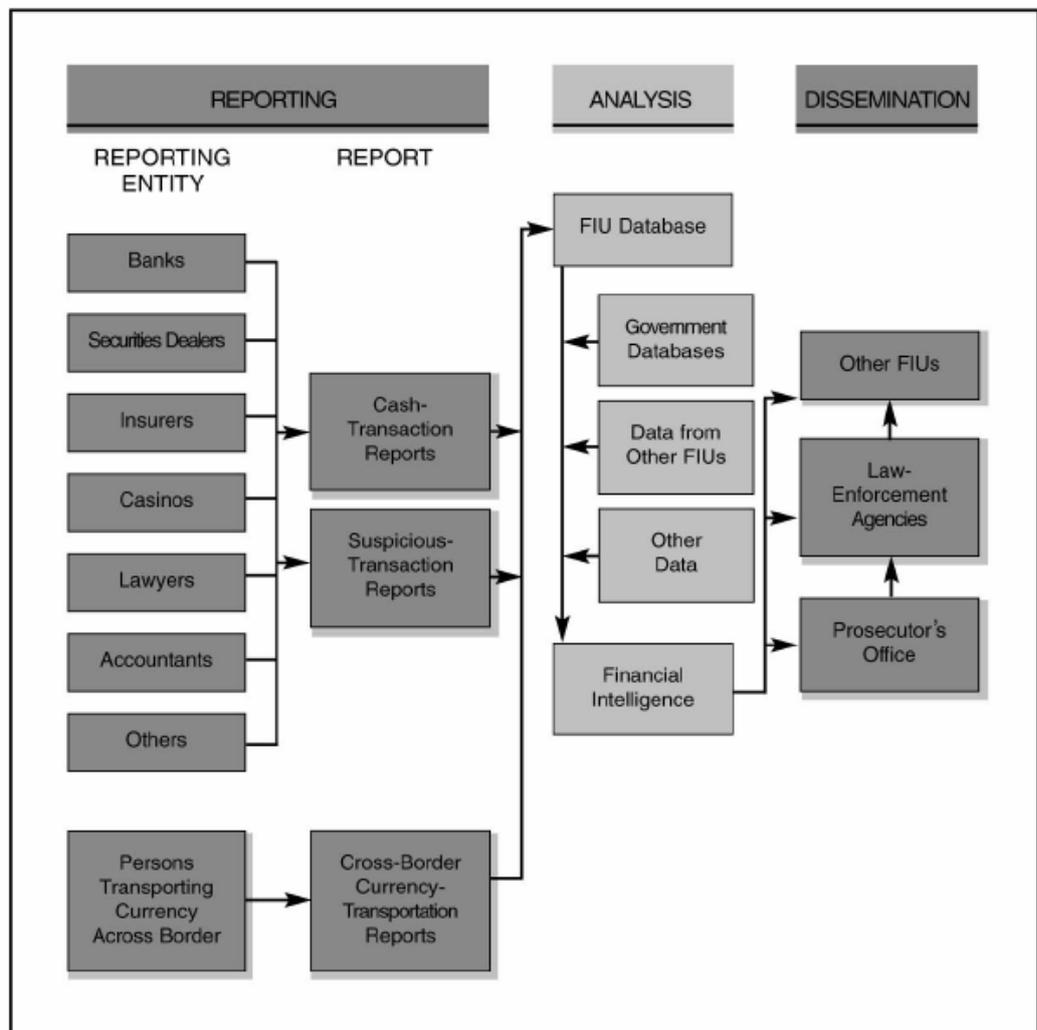


Figura 1¹²

¹² IMF and WORLD BANK. Financial Intelligence Units: An Overview. Washington: IMF e World Bank, 2004. p.4. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/FIU/fiu.pdf>. Acesso em 15.mai.2006.

Em alguns países, foi priorizada a função da unidade de inteligência financeira como uma ferramenta adicional para os órgãos policiais envolvidos no combate à lavagem de dinheiro e crimes associados, o que levou ao estabelecimento da FIU na estrutura de uma agência de investigação ou promotoria pública. Outros países priorizaram a necessidade de um intermediário entre as instituições financeiras e a polícia e, conseqüentemente, suas unidades foram criadas fora dessas agências.

Assim, é possível encontrar unidades de inteligência financeira como parte da estrutura do Ministério da Fazenda (casos de Brasil, Bulgária, Colômbia, Croácia, Coréia do Sul, EUA, França, México, Polônia e República Tcheca), Banco Central (Espanha, Itália, Filipinas, Malásia e Venezuela) ou outra agência regulatória (Japão) ou, ainda, em estrutura separada, independente de qualquer ministério (África do Sul, Austrália, Bélgica, Chile e Rússia).

Também podem fazer parte de um órgão com poderes de polícia (Alemanha, Áustria, Portugal, Reino Unido e Suécia) ou de órgão judicial ou de promotoria (Luxemburgo).

Casos particulares são os da Dinamarca e Noruega, cujas FIUs possuem características dos tipos policial e judicial (no primeiro caso, funcionando sob a estrutura da Promotoria Pública e no segundo, de um órgão de polícia). Ilhas Cayman, Jersey, Guernsey e Tailândia são outros exemplos de FIUs com características híbridas.

Tabela 1 – Algumas Unidades de Inteligência Financeira

País	FIU	Tipo	Localização
Alemanha	Zentralstelle für Verdachtsanzeigen	Policial	Polícia Federal
Argentina	Unidad de Información Financiera (UIF)	Administrativo	Ministério da Justiça (independente)
Brasil	Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)	Administrativo	Ministério da Fazenda
Canadá	Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC/CANAFE)	Administrativo	Independente
Estados Unidos	Financial Crimes Enforcement Network (FinCen)	Administrativo	Depto. do Tesouro (Ministério da Fazenda)
Espanha	Servicio Ejecutivo de la Comisión de Vigilancia de las Infracciones de Control de Cambios (SEPBLAC)	Administrativo	Banco Central
França	Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN)	Administrativo	Ministério da Fazenda
Itália	Ufficio Italiano dei Cambi / Servizio Antiriciclaggio	Administrativo	Banco Central
Japão	Japan Financial Intelligence Office (JAFIO)	Administrativo	Autoridade de Serviços Financeiros
Reino Unido	National Criminal Intelligence Service (NCIS)	Policial	Polícia
Suíça	Money Laundering Reporting Office Switzerland (MROS)	Administrativo	Polícia Federal

1.2 Iniciativas dos organismos internacionais na prevenção da lavagem de dinheiro

Quase simultaneamente à divulgação da Convenção de Viena, o Comitê da Basileia¹³ reconhecia a vulnerabilidade do setor financeiro para práticas criminosas e lavagem de dinheiro em seu trabalho “Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money-Laundering”, de dezembro de 1988. No texto são divulgados princípios éticos com o propósito de encorajar os bancos a adotar procedimentos efetivos de identificação de seus clientes, evitar transações que aparentem não ser legítimas e cooperar com as agências policiais.

A identificação de clientes recebe tratamento de destaque nos trabalhos desenvolvidos pelo comitê, tendo em vista se tratar de aspecto crítico em uma política de combate à lavagem de dinheiro. Assim, em outubro de 2001, o comitê publica “Customer Due Dilligence for Banks” que, sob um foco prudencial, procura alertar os supervisores bancários

¹³ O Comitê da Basileia é um fórum constituído por supervisores bancários da Alemanha, Bélgica, Canadá, Espanha, EUA, França, Holanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Reino Unido, Suécia e Suíça, com o propósito de promover a cooperação regular em matérias relativas à supervisão bancária. O grupo é secretariado pelo Bank for International Settlements (BIS).

e os bancos para os riscos legais, operacionais e de reputação a que estes estão sujeitos ao não implementarem os controles e procedimentos necessários no escopo de uma sólida política “Conheça seu Cliente”.

Paralelamente aos esforços desenvolvidos no âmbito da ONU, OEA e OCDE, o FMI também manifestava sua preocupação com as possíveis conseqüências da lavagem de dinheiro para as economias de seus países membros, especialmente nos aspectos relacionados à solidez e estabilidade das instituições financeiras e do sistema financeiro como um todo e à crescente volatilidade do fluxo internacional de capitais.

Nos primeiros trabalhos de avaliação desenvolvidos pelo FMI surgiram discussões sobre os conflitos originados de uma certa sobreposição de atribuições em relação àquelas do FATF/GAFI. De fato, o Brasil teve sua política de prevenção da lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo avaliada pelo FMI como parte do Financial Sector Assessment Program (FSAP) em 2002, com resultados significativamente diferentes, em alguns aspectos, daqueles verificados na primeira rodada de avaliação do FATF/GAFI.

Após uma série de discussões, foi desenvolvida uma metodologia única para avaliação dos países por parte não apenas do FATF/GAFI e FMI, como também pelo Banco Mundial e pelos FSRBs. O Fundo estabeleceu, ainda, seu escopo de atuação com base em três pilares:

i) programas de avaliação das políticas de prevenção da lavagem de dinheiro e do combate ao financiamento do terrorismo, em colaboração com o FATF/GAFI e no âmbito do FSAP e Offshore Financial Centers Program. Desde junho de 2002, já foram concluídas 89 avaliações, das quais 38 conduzidas pelo FMI;

ii) assistência técnica, em parceria com o Banco Mundial com o objetivo de fortalecer o marco legal, regulatório e de supervisão financeira nos países, bem como suas unidades de inteligência financeira (UIFs);

iii) desenvolvimento de políticas, de forma conjunta com o FATF/GAFI e FSRBs, por meio da análise de práticas internacionais na adoção de políticas de prevenção da lavagem

de dinheiro e do financiamento do terrorismo, com ênfase nas remessas de recursos, devido à sua importância macroeconômica, particularmente nos países em desenvolvimento.

Por fim, cabe destacar a iniciativa do Grupo de Wolfsberg, uma associação de doze grupos bancários internacionais¹⁴ com o objetivo de desenvolver padrões para as áreas de serviços financeiros no que se refere à adoção de políticas “Conheça seu Cliente” e de prevenção de lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo. Os padrões Wolfsberg consistem em um grupo de diversos conjuntos de princípios abordando temas como bancos correspondentes, *private banking*, fundos mútuos, monitoramento de transações e adoção de medidas diferenciadas com base nos diferentes graus de risco de lavagem de dinheiro.

1.3 As Quarenta Recomendações e os programas de avaliação do FATF/GAFI

Como um dos primeiros resultados de seus trabalhos, o FATF/GAFI publicou, em 1990, as 40 Recomendações, um documento contendo um conjunto de medidas contra a lavagem de dinheiro abrangendo ações no âmbito do Poder Judiciário, sistema financeiro e sua regulamentação e cooperação internacional.

As 40 Recomendações foram objeto de revisão em 1996 e, mais recentemente, em 2003. Tais atualizações tiveram por base o reconhecimento da existência, por parte do FATF/GAFI, de novos padrões de lavagem de dinheiro. Particularmente, a última revisão se desenvolveu em resposta à crescente sofisticação das técnicas de ocultação de ativos com origem ilícita. Assim, na nova versão das Quarenta Recomendações foram incluídas:

- i) ampliação do escopo dos crimes antecedentes da lavagem de dinheiro;
- ii) expansão dos procedimentos de identificação e monitoramento;
- iii) procedimentos mais rígidos para clientes e transações de alto risco, incluindo bancos correspondentes no exterior e PEPs – Politically Exposed Persons;
- iv) ampliação das medidas de prevenção da lavagem de dinheiro para os chamados negócios e profissões não-financeiros (cassinos, agentes imobiliários, negociantes

¹⁴ ABN AMRO, Banco Santander Central Hispano, Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ, Barclays, Citigroup, Credit Suisse, Deutsche Bank, Goldman Sachs, HSBC, J.P. Morgan Chase, Société Générale e UBS.

de pedras e metais preciosos, contadores, advogados, notários e profissões legais independentes, *trusts*¹⁵ e entidades similares);

v) inclusão de relevantes medidas institucionais, com destaque para as relacionadas à cooperação internacional;

vi) aprimoramento dos requisitos de transparência por meio de informação apropriada e tempestiva sobre os reais proprietários (pessoas físicas) das pessoas jurídicas;

vii) ampliação de diversos requisitos de prevenção da lavagem de dinheiro de forma a abranger, também, o financiamento do terrorismo;

viii) proibição dos bancos de fachada (*shell banks*).

O FATF/GAFI, em decorrência dos atentados de setembro de 2001, também passou a atuar na elaboração de recomendações para o combate ao terrorismo e seu financiamento. Essas recomendações, atualmente em número de nove, devem ser vistas como um complemento às Quarenta Recomendações, haja vista que muitos instrumentos utilizados para a lavagem de dinheiro também podem ser utilizados para dificultar o rastreamento de recursos destinados ao financiamento do terrorismo.

Em outra frente, o FATF/GAFI adotou um programa de avaliação dos procedimentos adotados pelos países para o combate à lavagem de dinheiro e, posteriormente, também ao financiamento do terrorismo. Tal programa consistia de dois procedimentos: um processo de auto-avaliação, mediante o preenchimento de questionários por parte dos países membros com o objetivo de obter indicadores objetivos a respeito da implementação das recomendações; e uma avaliação efetuada por uma equipe multidisciplinar composta por peritos de pelo menos três países membros.

As avaliações procuraram, em um primeiro momento, detectar fragilidades nos dispositivos legislativos e regulamentares adotados pelos países e, posteriormente, analisar os procedimentos e resultados obtidos na aplicação dessa legislação/regulamentação. Já foram concluídas duas rodadas de avaliações estando em curso, atualmente, a terceira rodada, conduzida em conjunto com o FMI, Banco Mundial e FSRBs, usando a metodologia desenvolvida pelo FATF/GAFI.

¹⁵ Relação fiduciária legal pela qual uma pessoa ou entidade, denominada *trustee*, detém o controle de bens e/ou ativos com a responsabilidade de administrá-los em benefício de terceiros.

O FATF/GAFI elaborou, ainda, uma lista de países considerados como não-cooperantes na prevenção e combate à lavagem de dinheiro (NCCT – Non-Cooperatives Countries and Territories). No entanto, essa lista negra, do tipo *name and shame*, sofreu diversos questionamentos quanto aos critérios de inclusão e quanto à sua eficácia, o que levou o FATF/GAFI a suspender a inclusão de novos países em 2002 e iniciar discussões com o FMI, Banco Mundial e outros organismos multilaterais em busca de mecanismos mais eficazes para a adoção das recomendações internacionais por parte dos países não-cooperantes. Atualmente, a lista, que chegou a conter 19 países, está reduzida a dois: Nauru e Myanmar.

1.4 – Brasil: quadro normativo e institucional

No Brasil, o crime de lavagem de dinheiro foi tipificado pela Lei nº. 9.613/98 que o definiu 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 uma série de crimes relacionados em seu art. 1º.

A lei estabelece, ainda, que incorrem na mesma pena atribuída ao crime de lavagem de dinheiro aqueles que:

i) para ocultar ou dissimular a utilização de bens, direitos ou valores provenientes de qualquer dos crimes antecedentes referidos no artigo 1º., os converte em ativos lícitos; ou os adquire, recebe, troca, negocia, dá ou recebe em garantia, guarda, tem em depósito, movimenta ou transfere; ou importa ou exporta bens com valores não correspondentes aos verdadeiros;

ii) utilizam, na atividade econômica ou financeira, bens, direitos ou valores que sabe serem provenientes de qualquer dos crimes antecedentes referidos no artigo 1º.;

iii) participam de grupo, associação ou escritório tendo conhecimento de que sua atividade principal ou secundária é dirigida à prática de crimes previstos na Lei.

A legislação brasileira definiu o crime de lavagem de dinheiro como um delito autônomo, ou seja, o processo e o julgamento independem do processo referente ao crime

antecedente, o que tem levantado questionamentos a respeito da continuidade do processo penal referente ao crime de lavagem de dinheiro nos casos em que não há a condenação do réu pelo crime antecedente.

Também são relacionadas as entidades que estariam obrigadas a comunicar operações suspeitas e desenvolver procedimentos de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, dentre as quais as instituições autorizadas a desempenhar suas funções pelo Banco Central.

Trata-se de uma lei de “segunda geração”, por se basear em uma lista restrita de crimes antecedentes. Assim, a ocultação da origem de recursos oriundos da sonegação fiscal não é considerada como crime de lavagem de dinheiro. As leis de primeira geração consideram apenas o narcotráfico como crime antecedente, enquanto que as leis de terceira geração não definem uma lista específica, sendo considerada como crime a lavagem de recursos provenientes de qualquer infração penal.

Na estrutura estatal de prevenção da lavagem de dinheiro, destaca-se o COAF, unidade de inteligência brasileira criada no âmbito do Ministério da Fazenda pela Lei nº. 9.613/98 e com organização e estrutura definidos pelo Decreto nº 2.799, de 08.10.98. Trata-se de um órgão de deliberação coletiva cujo plenário é composto por representantes do Banco Central do Brasil (BACEN), da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), da Secretaria da Receita Federal (SRF), de órgão de inteligência do Poder Executivo¹⁶, do Departamento de Polícia Federal (DPF), do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e da Controladoria-Geral da União (CGU). (Redação dada pela Lei nº.10.683, de 28.5.2003).

Entre as competências do conselho destacam-se:

i) coordenar e propor mecanismos de cooperação e troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes na prevenção e no combate à ocultação ou à dissimulação de bens, direitos e valores;

¹⁶ Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

ii) receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas na Lei;

iii) disciplinar e aplicar penas administrativas a empresas ligadas a setores que não possuem órgão regulador ou fiscalizador próprio;

iv) comunicar às autoridades competentes, para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de fundados indícios da prática do crime de lavagem de dinheiro ou qualquer outro crime.

Os dispositivos referentes à manutenção de registros, identificação de clientes e comunicação de operações suspeitas por parte das instituições financeiras foram regulamentados pelo Banco Central, CVM, SUSEP e SPC no âmbito de suas esferas de competência. O COAF editou as normas complementares para as demais pessoas sujeitas às obrigações previstas na lei para as quais não existe um órgão regulador. (Tabela 2)

Tabela 2 – principais normas sobre prevenção da lavagem de dinheiro

Órgão	Normas	Segmento regulado
Banco Central	Circular BCB nº. 2.852, de 03.12.1998 Carta-Circular BCB nº. 2.826, de 04.12.1998 Carta-Circular BCB nº. 3.098, de 11.06.2003	Bancos, corretoras de câmbio, corretoras e distribuidoras de títulos e valores mobiliários, cooperativas de crédito, sociedades de crédito imobiliário, administradoras de consórcio, agências de turismo e meios de hospedagem autorizados a operar no mercado de câmbio e outras instituições financeiras
CVM	Instrução CVM nº. 301, de 16.04.1999 Instrução CVM nº. 335, de 04.05.2000 Instrução CVM nº. 301, de 28.04.2003 Parecer CVM nº. 31, de 24.09.1999	Corretoras e distribuidoras de títulos e valores mobiliários, bolsas de valores e bolsas de mercadorias e de futuros
SUSEP	Resolução CSNP nº. 97, de 30.09.2002 Circular SUSEP nº. 74, de 25.01.1999 Circular SUSEP nº. 200, de 09.09.2002	Seguradoras, corretores de seguros e entidades abertas de previdência privada
SPC	Instrução nº. SPC 22, de 19.07.1999 Ofício Circular SPC nº. 27, de 18.08.1999	Entidades fechadas de previdência privada
COAF	Resolução COAF nº. 01, de 13.04.1999 Resolução COAF nº. 03, de 02.06.1999 Resolução COAF nº. 04, de 02.06.1999 Resolução COAF nº. 05, de 02.07.1999 Resolução COAF nº. 06, de 02.07.1999 Resolução COAF nº. 07, de 15.09.1999 Resolução COAF nº. 08, de 15.09.1999 Resolução COAF nº. 10, de 19.11.2001 Resolução COAF nº. 13, de 30.09.2005 Instrução COAF nº. 02, de 18.07.2005	Compra e venda de imóveis Loterias e sorteios Jóias e metais preciosos Bingos Administradoras de cartões de crédito com validade nacional Bolsas de mercadorias e corretores Objetos de arte e antiguidades Transferência de numerário Factorings

Também faz parte do aparelho estatal o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), subordinado à Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) do Ministério da Justiça, com a função de analisar cenários, identificar ameaças, definir políticas eficazes e eficientes, bem como desenvolver uma cultura de combate à lavagem de dinheiro.

Essas funções têm como objetivo a recuperação de ativos enviados ao exterior de forma ilícita e de produtos de atividades criminosas, tais como as oriundas do tráfico de entorpecentes, do tráfico ilícito de armas, da corrupção e do desvio de verbas públicas. Além disso, o DRCI é responsável pelos acordos de cooperação jurídica internacional, tanto em matéria penal quanto em matéria civil, figurando como autoridade central no intercâmbio de informações e de pedidos judiciais por parte do Brasil.

Por fim, criou-se, em dezembro de 2003, o Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD), composto por órgãos dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo e pelo Ministério Público. O gabinete, secretariado pelo DRCI, é responsável por manter a constante articulação das instituições governamentais envolvidas no combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado.

Este formato, baseado no princípio da articulação permanente dos órgãos públicos em três áreas de atuação: estratégica (GGI-LD), de inteligência (COAF) e operacional (diversos órgãos de supervisão, tais como Banco Central, CVM, SUSEP, entre outros), foi delineado no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (ENCLA), criada em 2003.

Como uma das autoridades administrativas encarregadas de promover a aplicação da Lei de Lavagem de Dinheiro, o Banco Central editou a Circular BCB nº. 2.852, de 3.12.1998, que estabeleceu uma série de obrigações às instituições sujeitas à sua regulamentação, entre as quais: manter atualizados os cadastros dos clientes; manter controles internos para verificar, além da adequada identificação do cliente, a compatibilidade entre as correspondentes movimentações de recursos, atividade econômica e capacidade financeira; manter registros de operações; comunicar operações ou situações suspeitas ao Banco Central; promover treinamento para seus empregados; implementar procedimentos internos de controle para detecção de operações suspeitas.

Complementarmente, a Carta-Circular BCB nº. 2.826, de 4.12.1998, divulgou uma lista exemplificativa, com 43 itens (enquadramentos), das operações ou situações passíveis de comunicação por conterem indícios de lavagem de dinheiro, relacionadas com: operações em espécie ou em cheques de viagem; manutenção de contas correntes; atividades internacionais; e empregados das instituições e seus representantes.

O Banco Central editou, ainda, a Carta-Circular BCB nº. 3.098, de 11.6.2003, pela qual os bancos comerciais, a Caixa Econômica Federal, os bancos múltiplos com carteira comercial e/ou de crédito imobiliário, as sociedades de crédito imobiliário, as sociedades de poupança e empréstimo e as cooperativas de crédito ficaram obrigadas a comunicar todos os saques, provisionamento de saques e depósitos acima de R\$ 100 mil, efetuados em espécie, independentemente de qualquer análise ou providência por parte da instituição financeira.

O Brasil passou por uma primeira avaliação das medidas adotadas para a prevenção da lavagem de dinheiro em 2000, por ocasião do convite para ingressar no FATF/GAFI, formalizado no ano anterior. O país recebeu uma avaliação extremamente positiva, cumprindo integralmente as recomendações que demandavam ações específicas. Uma das principais deficiências apontadas pelo FATF/GAFI foi a dificuldade enfrentada pelo COAF em ter acesso a informações de operações suspeitas recebidas pelo Banco Central, tendo em vista as barreiras impostas pelo sigilo bancário. Estas barreiras acabariam por ser eliminadas com a edição da Lei Complementar nº. 105, de 10.1.2001, que estabelecia em seu art. 2º.:

“§ 6º. O Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários e os demais órgãos de fiscalização, nas áreas de suas atribuições, fornecerão ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, de que trata o art. 14 da Lei nº. 9.613, de 3 de março de 1998, as informações cadastrais e de movimento de valores relativos às operações previstas no inciso I do art. 11 da referida Lei.”

Em 2003, o país foi avaliado pela segunda vez, com base na versão das 40 Recomendações aprovada em 1996 obtendo, novamente, uma avaliação positiva, embora com algumas ressalvas, particularmente no que se refere à criminalização do financiamento do terrorismo. De fato, no que se refere às 26 das 40 Recomendações que requerem ações específicas, o grupo de avaliadores considerou que o Brasil cumpria integralmente 18

recomendações (avaliadas como “*compliant*”) e em grande parte as demais 8 recomendações (“*largely compliant*”).

No entanto, no que se refere ao cumprimento das 7 recomendações contra o financiamento do terrorismo verificadas pelo FATF/GAFI, o Brasil recebeu críticas em três recomendações, consideradas como “*materially non-compliant*” e relacionadas à criminalização do financiamento do terrorismo e ao bloqueio e congelamento de ativos e outros recursos detidos por pessoas vinculadas a atividades terroristas. As demais quatro recomendações foram cumpridas integralmente (duas recomendações) ou em grande parte (outras duas recomendações).

A próxima avaliação deverá ocorrer entre 2007 e 2008, seguindo a atual versão das 40 Recomendações que incorporou uma série de modificações tornando-a mais rigorosa e complexa. É preocupação das autoridades brasileiras rever os dispositivos previstos na legislação, menos com o intuito de obter uma boa avaliação dos organismos internacionais, e mais com o objetivo de se adequar às práticas reconhecidas como mais eficazes e eficientes no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, tendo em vista os prejuízos que tais atividades acarretam para a sociedade.

CAPÍTULO II – O TERRORISMO E SEU FINANCIAMENTO

2.1 Histórico

Os esforços para o combate ao financiamento do terrorismo fazem parte de uma estratégia maior de combate ao próprio terrorismo envolvendo medidas nos níveis global e regional. No nível global, as primeiras medidas por parte da Organização das Nações Unidas surgiram nos anos 1970. Em 1972, a Assembléia Geral criou o primeiro Comitê *ad hoc* Sobre Terrorismo Internacional e, em 1994, adotou a Declaração de Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional. Em 1996, a Assembléia Geral estabeleceu um novo comitê *ad hoc* para estudar a elaboração de novas convenções internacionais tratando do tema terrorismo, entre as quais a Convenção Internacional das Nações Unidas para a Supressão do Financiamento do Terrorismo.

Em outra frente, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou, desde 1989, trinta e três resoluções tratando do tema terrorismo, entre as quais, as Resoluções CSNU 1.267 (1999) e 1.333 (2000) que determinaram que os países membros das ONU devessem congelar os bens das pessoas e entidades ali relacionadas, envolvidas no apoio à prática de atos terroristas.

No entanto, foi somente a partir dos atentados terroristas de setembro de 2001, nos EUA, que o combate ao terrorismo e ao seu financiamento passou a fazer parte da agenda de inúmeros organismos internacionais, entre os quais, o FATF/GAFI e o FMI. Assim, ao mesmo tempo em que o Conselho de Segurança das Nações Unidas publicava a Resolução 1.373 (2001), estabelecendo medidas para combater o financiamento do terrorismo e criava o Comitê Contra-Terrorismo com a missão de avaliar as medidas adotadas pelos Estados membros em resposta à referida resolução, o FATF/GAFI publicava as Recomendações Especiais sobre o Financiamento do Terrorismo e incluía o monitoramento da implementação dessas recomendações em seu programa de avaliações.

Outros organismos internacionais desenvolveram programas de assistência técnica e treinamento visando a supressão do financiamento do terrorismo e sua criminalização. Foi o caso, por exemplo, do FMI e da ODCCP, que desenvolveram programas de assistência para a redação e implementação de medidas legislativas com esse fim.

Atualmente, a Convenção Internacional das Nações Unidas para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, as Resoluções do Conselho de Segurança sobre a matéria e as Nove Recomendações Especiais do FATF/GAFI são a principal fonte de medidas e padrões relacionados ao tema.

2.2 Convenção Internacional das Nações Unidas para a Supressão do Financiamento do Terrorismo

A convenção, assinada pelo Brasil em 10.11.2001, mas ainda não ratificada pelo Congresso Nacional, prevê três obrigações principais para os seus signatários: a inclusão do crime de financiamento do terrorismo em sua legislação criminal; a participação em amplos mecanismos de cooperação e assistência legal a outros Estados nas matérias cobertas pela convenção; e a edição de regulamentação relacionada ao papel das instituições financeiras na detecção e comunicação de operações suspeitas de envolvimento com o financiamento do terrorismo. As principais medidas previstas na convenção encontram-se relacionadas na Tabela 3:

Sumário da Convenção¹⁷

Artigo	Conteúdo
Artigo 4º.	Criminaliza o financiamento do terrorismo conforme definido nos artigos 2 e 3.
Artigo 5º.	Estabelece responsabilidades (criminal, civil e administrativa) de sociedades por financiar atos terroristas.
Artigo 6º.	Exclui o uso de alegações para o financiamento do terrorismo baseadas em considerações políticas, filosóficas, etc.
Artigo 7º.	Estabelece jurisdição sobre o delito de financiamento do terrorismo.
Artigo 8º.	Estabelece os poderes para o Estado identificar, detectar, congelar ou confiscar bens usados no financiamento de atos terroristas.
Artigos 9º., 17 e 19	Estabelece procedimentos para a detenção de pessoas suspeitas de financiar o terrorismo (incluindo procedimentos para comunicação a outras jurisdições)
Artigo 10	Implementa o procedimento “processar ou extraditar”.
Artigo 11	Implementa medidas de extradição.
Artigos 12 a 15	Implementa medidas de cooperação mútua e extradição.
Artigo 16	Implementa medidas para a transferência de pessoas detidas e prisioneiros.
Artigo 18-1	Adota medidas de prevenção do financiamento do terrorismo, incluindo:
(a)	Proibição do encorajamento, instigação, organização ou engajamento ilegal em delitos de financiamento do terrorismo.
(b)	Recomendação às instituições financeiras no sentido de utilizarem as medidas mais eficientes disponíveis para a identificação de clientes, dispensarem atenção especial a transações suspeitas e comunicá-las e, para esse propósito, considerarem as normas sobre titulares de contas e beneficiários não identificados, documentação para a abertura de contas por parte de pessoas jurídicas, comunicação de operações suspeitas e manutenção de registros.
Artigo 18-2	Considera:
(a)	Medidas de supervisão, incluindo, por exemplo, registro de todas as agências de transferência de dinheiro; e
(b)	Medidas adequadas para detectar ou monitorar o transporte de numerário transfronteiriço.
Artigo 18-3 (a)	Estabelece canais para a troca de informação entre os órgãos competentes.
(b)	Estabelece procedimentos para a cooperação com outras partes a respeito da solicitação de informações sobre (a) pessoas e (b) fundos suspeitos de envolvimento com o financiamento do terrorismo.
Artigo 18-4	Considera a troca de tais informações por meio da Interpol.

A convenção define o crime de financiamento do terrorismo em seus artigos 2º. e 3º., conforme a seguir:

“Qualquer pessoa estará cometendo um delito, em conformidade com o disposto na presente Convenção, quando, por qualquer meio, direta ou indiretamente, ilegal e intencionalmente, prover ou receber fundos com a

¹⁷ IMF – LEGAL DEPARTMENT. Suppressing the Financing of Terrorism – A Handbook for Legislative Drafting. Washington: IMF, 2003, p.6.

intenção de empregá-los, ou ciente de que os mesmos serão empregados, no todo ou em parte, para levar a cabo:

a) Um ato que constitua delito no âmbito de e conforme definido em um dos tratados relacionados no anexo¹⁸; ou

b) Qualquer outro ato com intenção de causar a morte de ou lesões corporais graves a um civil, ou a qualquer outra pessoa que não participe ativamente das hostilidades em situação de conflito armado, quando o propósito do referido ato, por sua natureza e contexto, for intimidar uma população, ou compelir um governo ou uma organização internacional a agir ou abster-se de agir.”

“A presente Convenção não se aplicará quando o delito for cometido no território de um único Estado, o criminoso presumido for nacional daquele Estado e estiver presente no território daquele Estado e nenhum outro Estado [...]”

No seu artigo 4º., a convenção requer que os signatários adotem as medidas necessárias para (a) tratar como crime em sua legislação doméstica o delito de financiamento do terrorismo conforme definido na Convenção, e (b) fazer esses delitos passíveis de punição com penas apropriadas que levem em conta a natureza grave do delito.

É importante observar que nem a Convenção, nem qualquer dos nove tratados mencionados em seu anexo (vide nota de rodapé 18), contêm uma definição de terrorismo. O que, de fato, se define é ato terrorista, base para a definição do delito de financiamento do terrorismo.

¹⁸ Convenção para a Supressão do Confisco Ilegal de Aeronave (Haia, 16 de dezembro 1970); Convenção para a Supressão de Atos Ilegais contra a Segurança da Aviação Civil (Montreal, 23 de setembro de 1971); Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas Protegidas Internacionalmente, inclusive Agentes Diplomáticos (Assembléia Geral das Nações Unidas, 14 de dezembro de 1973); Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns (Assembléia Geral das Nações Unidas, 17 de dezembro de 1979); Convenção sobre a Proteção Física de Material Nuclear (Viena, 03 de março de 1980); Protocolo para a Supressão de Atos Ilegais de Violência em Aeroportos que Servem à Aviação Civil Internacional, suplementar à Convenção para a Supressão de Atos Ilegais contra a Segurança da Aviação Civil (Montreal, em 24 de fevereiro de 1988); Convenção para a Supressão de Atos Ilegais contra a Segurança da Navegação Marítima (Roma, 10 de março de 1988); Protocolo para a Supressão de Atos Ilegais contra a Segurança de Plataformas Fixas localizadas na Plataforma Continental (Roma, 10 de março de 1988); Convenção Internacional para a Supressão de Bombardeios Terroristas (Assembléia Geral das Nações Unidas em 15 de dezembro de 1997).

2.3 Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas

Em sua Resolução 1.373 (2001), o Conselho de Segurança das Nações Unidas afirmou que os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, “assim como qualquer ato de terrorismo internacional, constituem uma ameaça à segurança e paz internacionais”. A partir de tal caracterização, o Conselho de Segurança recebe o poder para tomar, se necessário, medidas coletivas (ou sanções) previstas pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Estas medidas são compulsórias para todos os membros em virtude dos artigos 25 e 48¹⁹ da Carta.²⁰

Entre as principais resoluções sobre o financiamento do terrorismo adotadas pelo Conselho de Segurança destacam-se:

i) Resolução 1.267 (1999), de 15 de outubro de 1999 – estabelece o bloqueio de todos os fundos e demais recursos financeiros, incluindo os fundos produzidos ou gerados por bens de propriedade Taliban, ou sob seu controle direto ou indireto, ou de qualquer empresa de propriedade de talibans, salvo autorização em contrário fundada em razões humanitárias;²¹

ii) Resolução 1.333 (2000) – estabelece sanções contra o Taliban e contra Usama bin Laden, incluindo o bloqueio de todos os fundos e demais recursos financeiros em nome de Usama bin Laden e de pessoas e empresas a ele associados, incluindo fundos produzidos ou gerados por bens de sua propriedade, ou que estejam sob seu controle direto ou indireto, assim como sob o controle de pessoas e empresas a ele associadas. Proíbe qualquer disponibilização de fundos e demais recursos financeiros, por parte de nacionais em favor de Usama bin Laden e de pessoas e empresas a ele associadas. Estabelece, ainda, que o Comitê

¹⁹ Artigo 25 – Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta. Artigo 48 - 1. A ação necessária ao cumprimento das decisões do Conselho de Segurança para manutenção da paz e da segurança internacionais será levada a efeito por todos os Membros das Nações Unidas ou por alguns deles, conforme seja determinado pelo Conselho de Segurança. 2. Essas decisões serão executas pelos Membros das Nações Unidas diretamente e, por seu intermédio, nos organismos internacionais apropriados de que façam parte.

²⁰ IMF – LEGAL DEPARTMENT (2003, p.15).

²¹ Incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 3.267, de 30.11.1999.

criado pela Resolução 1.267 deverá manter uma lista atualizada das pessoas e entidades associadas com Usama bin Laden e a organização Al-Qaeda;²²

iii) Resolução 1.363 (2001) – estabelece mecanismo para monitorar a implementação das medidas impostas pelas Resoluções 1.267 (1999) e 1.333 (2000);

iv) Resolução 1.373 (2001) – Criminaliza o financiamento do terrorismo e congela fundos e outros ativos financeiros ou recursos econômicos de pessoas que perpetram, ou intentam perpetrar, atos terroristas, ou participam em ou facilitam o cometimento desses atos. Congela, também, os ativos de entidades pertencentes ou controladas, direta ou indiretamente, por essas pessoas, bem como os ativos de pessoas e entidades atuando em seu nome ou sob seu comando, inclusive fundos advindos ou gerados por bens pertencentes ou controlados, direta ou indiretamente, por tais pessoas e por seus sócios e entidades. Proíbe os nacionais ou quaisquer pessoas e entidades em seus territórios de disponibilizar quaisquer fundos, ativos financeiros ou recursos econômicos ou financeiros ou outros serviços financeiros correlatos, direta ou indiretamente, em benefício de pessoas que perpetram, ou intentam perpetrar, facilitam ou participam da execução de atos terroristas; em benefício de entidades pertencentes ou controladas, direta ou indiretamente por tais pessoas; e em benefício de pessoas atuando em seu nome ou sob seu comando;²³

v) Resolução 1.390 (2002) – Congela fundos e outros ativos financeiros ou recursos econômicos de pessoas, grupos, empresas e entidades, inclusive fundos advindos de bens pertencentes ou controlados, direta ou indiretamente, por Usama bin Laden, membros da organização Al-Qaeda, talibans e outras pessoas, grupos, empresas e entidades que lhes sejam associados, ou por indivíduos atuando em seu nome ou sob seu comando; e de forma a assegurar que esses ou outros fundos, ativos financeiros ou recursos econômicos não sejam disponibilizados, direta ou indiretamente, em benefício dessas pessoas, de seus nacionais ou em proveito de quaisquer outras pessoas em seu território. As medidas serão objeto de revisão ao fim de 12 meses;²⁴

²² Incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 3.755, de 19.2.2001.

²³ Incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 3.976, de 18.10.2001.

²⁴ Incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 4.150, de 6.3.2002.

vi) Resolução 1.455 (2003) – aperfeiçoa as medidas impostas pelas Resoluções 1.267, 1.333 e 1.390, estabelecendo a periodicidade mínima de 3 meses para que a lista das pessoas e entidades associadas com Usama bin Laden e a organização Al-Qada seja fornecida aos Estados-Membros.²⁵

2.4 Recomendações Especiais sobre o Financiamento do Terrorismo

Por sua vez, as Recomendações Especiais sobre o Financiamento do Terrorismo editadas pelo FATF/GAFI estabelecem:

I. Ratificação e implementação dos instrumentos das Nações Unidas

“Cada País deveria tomar imediatamente as medidas necessárias para ratificar e aplicar integralmente a Convenção Internacional das Nações Unidas para a Supressão do Financiamento do Terrorismo de 1999.”

“Os países deveriam igualmente pôr em prática, de imediato, as resoluções das Nações Unidas relativas à prevenção e eliminação do financiamento de atos terroristas, particularmente a Resolução 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas.”

II. Criminalização do financiamento do terrorismo e da lavagem de dinheiro associada

“Cada país deveria criminalizar o financiamento do terrorismo, de atos terroristas e de organizações terroristas. Os países deveriam assegurar-se de que tais infrações são consideradas como infrações subjacentes à lavagem de dinheiro.”

III. Congelamento e confisco de terroristas

“Cada país deveria pôr em prática medidas para congelar, sem demora, os fundos ou outros ativos de terroristas, daqueles que financiem o terrorismo e de organizações terroristas, de acordo com as resoluções das Nações Unidas relativas à prevenção e eliminação do financiamento de atos terroristas.”

“Cada país deveria também adotar e pôr em prática medidas, incluindo de caráter legislativo, que permitam às autoridades competentes a apreensão e a declaração de perda de bens que sejam provenientes do financiamento do

²⁵ Incorporada ao ordenamento jurídico Brasileiro pelo Decreto 4.599, de 19.2.2003.

terrorismo, de atos terroristas ou das organizações terroristas, que para isso sejam utilizados ou que a isso se destinem.”

As demais recomendações tratam de aspectos mais específicos relacionados à comunicação de operações suspeitas de estarem relacionadas a atos terroristas, cooperação internacional, sistemas alternativos de remessa ou sistemas bancários paralelos (incluindo os *hawalas*²⁶), transferências eletrônicas de fundos, organizações sem fins lucrativos e transporte de dinheiro transfronteiriço.

2.5 Situação no Brasil

No Brasil, o principal instrumento jurídico que trata do tema terrorismo é a Lei nº. 7.170, de 14 de dezembro de 1983, que define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Seu artigo 20 estabelece como crime, com pena de reclusão de 3 a 10 anos, os atos de:

“devastar, saquear, extorquir, roubar, seqüestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas.”

O artigo 24 da referida Lei também torna crime “constituir, integrar ou manter organização ilegal de tipo militar, de qualquer forma ou natureza armada ou não, com ou sem fardamento, com finalidade combativa.”, com pena de reclusão de 2 a 8 anos.

Complementarmente, o artigo 7º. do Código Penal prevê que ficam sujeitos à lei brasileira, embora cometidos no estrangeiro, os crimes que, por tratado ou convenção, o Brasil se obrigou a reprimir, cabendo, neste caso, ressaltar as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro.

No caso específico das Resoluções CSNU 1.267 (1999) e 1.333 (2000), o Conselho de Segurança criou um comitê para administrar a lista de indivíduos e entidades listas de pessoas e entidades pertencentes ou associadas com o regime taliban ou com a organização Al-Qaeda, sujeitas às sanções previstas na resolução. Nesse aspecto, o Banco

²⁶ Sistema de remessas financeiras informal utilizado em países do sul da Ásia.

Central incorporou à sua Regulamentação do Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais (RMCCI) dispositivo estabelecendo a obrigatoriedade das instituições financeiras sob sua regulamentação comunicarem àquela autarquia a existência de fundos, outros ativos financeiros ou recursos econômicos pertencentes ou controlados, direta ou indiretamente pelas pessoas e entidades relacionadas pelos referidos comitês.

No entanto, embora exista o entendimento de que o bloqueio e eventual confisco desses bens já teria amparo com base nos decretos acima relacionados (notas de rodapé 21 a 24), no teor do art. 7º. do Código Penal e, ainda, pelos compromissos assumidos pelo Brasil ao firmar a carta das Nações Unidas, também há aqueles que entendam que tal instrumento demanda a obtenção de ordem judicial.

No caso da Resolução CSNU 1.373 (2001), tal problema se agrava na medida em que não existe uma lista de terroristas ou organizações terroristas consolidada pela ONU, tornando ainda mais questionáveis os pedidos de congelamento de bens de indivíduos ou entidades, supostamente vinculados a atos terroristas, formulados por Estados membros da ONU, especialmente se tal indivíduo ou entidade é considerado como terrorista por um Estado e não por outro (por exemplo, o Brasil reconhece o Hezbollah como um legítimo partido político, enquanto os EUA o inclui na lista de organizações vinculadas com o terrorismo).

O FATF/GAFI considera, também, que os dispositivos da Lei nº. 7.170 são consideravelmente mais limitados do que as determinações da Resolução CSNU 1.373 (2001). Nesse ponto, o crime previsto na lei está limitado à obtenção de fundos para a manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas, ou de organizações ilegais de natureza militar. Destaque-se, ainda, o fato de tal lei ter sido concebida durante período em que o país esteve submetido a um regime militar, o que pode gerar certo desconforto para a aplicação de seus dispositivos.²⁷

A própria definição do crime de financiamento do terrorismo como crime antecedente à lavagem de dinheiro é questionada tendo em vista a ausência de dispositivo

²⁷ Um exemplo de tal desconforto pode ser constatado na entrevista do Ministro Gilson Dipp ao jornal O Povo, 5.dez.2005. Disponível em: <http://www.fraudes.org/clipread.asp?BckSt=1&CdClip=82>. Acesso em 10.ago.2006.

criminalizando-o de forma adequada, ou seja, de acordo com a Convenção das Nações Unidas para a Supressão do Financiamento do Terrorismo.

O terrorismo e seu financiamento foram objeto da meta 20 da ENCLA 2004, com o propósito de:

“Avaliar e propor alterações nos projetos de lei que: ampliam a tipificação do crime de lavagem de dinheiro, desvinculando-o de rol exaustivo de crimes antecedentes; introduzem o bloqueio administrativo de ativos ilícitos; conceituam organização criminosa; tipificam os crimes de terrorismo e financiamento ao terrorismo; e modificam a Lei 9.613/98. O Grupo de Trabalho (formado por representantes da AGU, COAF, DRCI, CJP, MPF, CGU e ABIN) deve ficar responsável pelo acompanhamento dos projetos no Congresso Nacional, tendo como meta suas aprovações até outubro de 2004. O Grupo deve acompanhar também a aprovação dos tratados internacionais assinados pelo Brasil que tenham reflexos no combate à lavagem de dinheiro.”

No entanto, não houve consenso no GGI-LD a respeito da matéria. Foi constituído, então, um grupo de trabalho formado por órgãos de inteligência e segurança com o objetivo de desenvolver uma proposta específica para o assunto.

O tema voltou a ser tratado no âmbito da ENCLA 2006, que o incluiu como uma das metas, a saber: “Elaborar anteprojeto de lei que aperfeiçoe a tipificação dos crimes de terrorismo e de financiamento ao terrorismo, conforme recomendações e tratados” (Meta 19), sob coordenação do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e com a participação de órgãos dos três poderes.

2.6 A experiência norte-americana

Como um dos principais alvos do terrorismo internacional, não foi com surpresa que o mundo tomou conhecimento das polêmicas medidas legislativas adotadas pelo governo norte-americano, condensadas, em sua grande maioria no *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001*, mais conhecido pelo acrônimo USA PATRIOT ACT.

O projeto de lei contou com um trâmite extremamente rápido, ainda mais, considerando-se a complexidade da matéria, movido, em parte, pela comoção pública causada

pelos atentados de setembro de 2001 e pela pressão do Poder Executivo, o que levou à discussão superficial de diversos aspectos de suma importância.

A lei se divide em dez seções que tratam do: (I) Aumento da segurança doméstica contra o terrorismo; (II) Procedimentos de vigilância ampliados; (III) Anulação da lavagem de dinheiro internacional e lei anti-terror referente ao financiamento; (IV) Proteção da fronteira; (V) Remoção dos obstáculos para investigação sobre o terrorismo; (VI) Apoio às vítimas do terrorismo, agentes da segurança pública e suas famílias; (VII) Aumento do compartilhamento de informações para proteção infra-estrutural crítica; (VIII) Reforço das leis criminais contra o terrorismo; (IX) Melhoria no sistema de inteligência e (X) Disposições variadas.

ARAUJO PINTO observa que várias provisões do Patriot Act têm como objetivo a diminuição dos limites impostos às buscas e investigações criminais, inclusive o acesso a dados pessoais por parte dos órgãos de investigação, em detrimento das garantias constitucionais ligadas à privacidade.²⁸

No entanto, conforme observado pelo autor, “uma das disposições do USA Patriot Act que mais tem gerado manifestações inconformadas por parte de militantes dos direitos civis dos Estados Unidos da América – bem como de alguns teóricos do direito – é a criação de um tipo penal intitulado “terrorismo doméstico” e as implicações daí decorrentes”, entendendo-se por terrorismo doméstico a definição dada pela Seção 802 da Lei Anti-Terror:²⁹

(5) o termo “terrorismo doméstico” significa atividades que:

(A) envolvam atos perigosos à vida humana que constituam violação às leis criminais dos Estados Unidos ou de qualquer Estado;

(B) demonstrem a intenção de:

(i) intimidar ou coagir uma população civil;

²⁸ ARAUJO PINTO, Cristiano Paixão. A Reação Norte-Americana aos Atentados de 11 de Setembro de 2001 e seu Impacto no Constitucionalismo Contemporâneo: Um Estudo a Partir da Teoria da Diferenciação do Direito. 2004. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais.

²⁹ ARAUJO PINTO (2004, p.242).

- (ii) influenciar a política de um governo mediante intimidação ou coerção; ou
- (iii) afetar a conduta de um governo por destruição em massa, assassinato ou seqüestro; e

(C) ocorram primordialmente na jurisdição territorial dos Estados Unidos.³⁰

Ao adotar definição tão vaga, o Governo Norte-Americano ampliou de forma exagerada, intencionalmente ou não, o rol de atos que poderiam ser considerados como terroristas. Conforme afirma CHANG, “atividades vigorosas de protesto podem, por sua própria natureza, ser interpretadas como atos que ‘demonstrem a intenção de... influenciar a política de um governo mediante intimidação ou coerção’”.³¹ Na verdade, o USA Patriot Act, sob o pretexto de combater o terrorismo, ressuscitou práticas típicas da culpabilidade por associação, conforme observa ARAUJO PINTO³², o que, aliado à prática de detenções arbitrárias e sem o devido processo legal, embasa de forma consistente os questionamentos a respeito das características anti-democráticas do ato.

Complementarmente o *United States Code* define terrorismo internacional, terrorismo e grupo terrorista, conforme a seguir:

(1) the term “international terrorism” means terrorism involving citizens or the territory of more than one country;

(2) the term “terrorism” means premeditated, politically motivated violence perpetrated against non-combatant targets by subnational groups or clandestine agents; and

(3) the term “terrorist group” means any group practicing, or which has significant subgroups which practice, international terrorism.³³

Outra medida polêmica do USA Patriot Act está prevista na Seção 319, que abre a possibilidade do confisco de fundos depositados em um banco estrangeiro por meio do confisco do valor correspondente em uma eventual conta inter-bancária mantida pelo banco

³⁰ USA Patriot Act, Section 802.

³¹ CHANG, Nancy. The USA Patriot Act: what’s so patriotic about trampling on the bill of rights? Center for constitutional rights. 2001. Disponível em: <<http://www.ccr-ny.org/v2/reports/listing.asp>>. Apud ARAUJO PINTO (2004, p. 245).

³² ARAUJO PINTO (2004, p.246).

³³ Section 2656f(d) of Title 22.

estrangeiro junto a uma instituição financeira norte-americana, expandindo de forma indireta a jurisdição do USA Patriot Act para fora dos EUA.

Ainda no campo dos eventuais constrangimentos diplomáticos, o Departamento de Estado Norte-Americano passou a publicar relatórios avaliando os demais países do mundo quanto às medidas de combate ao terrorismo adotadas e sua efetividade. Assim, o relatório mais recente (2005), ao mesmo tempo em que elogia os avanços verificados no Brasil, especialmente no que se refere à região da tríplice fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai), considerada como uma fonte de financiamento de grupos sediados no Oriente Médio, envolvidos na prática de atos terroristas, critica a ausência de suporte político e material aos órgãos envolvidos na luta contra o terrorismo. Aponta, ainda, os problemas resultantes da legislação brasileira proibir a extradição de brasileiros natos, além de impor restrições à extradição de cidadãos naturalizados e estrangeiros, o que dificulta os esforços de governos estrangeiros em levar à justiça pessoas envolvidas na prática de atos terroristas e destaca o fato de o governo brasileiro reconhecer o Hezbollah como um partido político legítimo.³⁴

2.7 A Diretiva Européia

A Diretiva Européia 2005/60/EC, de 26 de outubro de 2005, estabelece que seus Estados Membros devem proibir o financiamento do terrorismo, definido como o fornecimento ou a arrecadação de fundos, por qualquer meio, direta ou indiretamente, com a intenção ou o conhecimento de que sejam usados, total ou parcialmente, na execução dos delitos previstos nos Artigos 1º. a 4º. da Decisão do Conselho 2002/475/JHA, de 13 de junho de 2002, sobre o combate ao terrorismo.

Essa decisão inclui na definição de atos terroristas aqueles que, devido à sua natureza ou contexto, possam causar sérios danos a países e organizações internacionais quando cometidos com o objetivo de intimidar seriamente a população; forçar um governo ou uma organização internacional de forma inapropriada a realizar ou deixar de realizar qualquer

³⁴ UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, THE. Country Reports on Terrorism. Washington, 2005 texto disponível em <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2005>. Acesso em 20.jun.2006.

ato; ou desestabilizar seriamente as estruturas fundamentais políticas, constitucionais, econômicas ou sociais de um país ou de uma organização internacional.

Nesse contexto, a Decisão Européia inclui na definição do crime de terrorismo ataques que possam causar a morte de pessoas; ataques à integridade física de uma pessoa; seqüestro; atos que causem considerável destruição a prédios públicos, sistemas de transporte, instalações de infra-estrutura, incluindo sistemas de informações, plataformas marítimas, lugares públicos ou propriedades privadas com provável ameaça a vida de seres humanos ou que resultem em grandes prejuízos econômicos; seqüestro de aeronaves, navios ou outros meios de transporte de pessoas e bens; fabrico, posse, aquisição, transporte, suprimento ou uso de armas, explosivos ou armas, nucleares, biológicas ou químicas, assim como a pesquisa e desenvolvimento de armas biológicas e químicas; liberação de substâncias perigosas ou que provoquem incêndios, inundações ou explosões cujo efeito seja ameaçar a vida humana; interferir com ou interromper o suprimento de água, energia ou qualquer outro recurso natural fundamental cujo efeito seja ameaçar a vida humana; ou qualquer tentativa de cometer tais atos.

CAPÍTULO III – OUTROS CONFLITOS COM AS RECOMENDAÇÕES INTERNACIONAIS

3.1 Crimes Antecedentes à Lavagem de Dinheiro

Um dos primeiros aspectos que se destacam na análise das novas Quarenta Recomendações se refere aos crimes antecedentes à lavagem de dinheiro. A Lei nº. 9.613/98 estabelece em seu artigo 1º. a seguinte relação de crimes antecedentes: tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins; terrorismo e seu financiamento (Redação dada pela Lei nº 10.701, de 9.7.2003); contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção; extorsão mediante seqüestro; contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos; contra o sistema financeiro nacional; praticado por organização criminosa; praticado por particular contra a administração pública estrangeira (arts. 337-B, 337-C e 337-D do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal). (Inciso incluído pela Lei nº 10.467, de 11.6.2002).

Na atual versão das Quarenta Recomendações, as jurisdições devem definir uma lista de crimes antecedentes à lavagem de dinheiro que seja a mais ampla possível, de forma a cobrir, no mínimo, todos os crimes graves. A definição desse rol pode ter por referência uma lista de crimes ou um limite associado a uma categoria de crimes graves ou à pena atribuída a esses crimes ou, ainda, a uma combinação dessas definições.

No caso da adoção da lista baseada em um limite, recomenda-se a inclusão de todos os crimes classificados como graves pela legislação local ou daqueles cuja pena máxima seja igual ou superior a um ano de prisão. Para os países cujo sistema legal contemple a aplicação de penas mínimas, a lista de crimes antecedentes deve incluir todos aqueles com pena mínima superior a seis meses de prisão.

Independentemente do critério adotado, a lista de crimes antecedentes deve conter as seguintes tipologias: participação em organização criminosa e em ações ilegítimas para obtenção de fundos, nomeadamente através de chantagem, intimidação ou outros meios;

terrorismo, incluindo o financiamento do terrorismo; tráfico de seres humanos e tráfico ilícito de migrantes; exploração sexual, incluindo a exploração sexual de crianças; tráfico de entorpecentes de substâncias psicotrópicas; tráfico de armas; tráfico de bens roubados e de outros bens; corrupção e suborno; fraude; contrabando de moeda; contrabando e pirataria de produtos; crimes contra o meio-ambiente; homicídio e ofensas corporais graves; rapto, detenção ilegal e tomada de reféns; roubo ou furto; contrabando; extorsão; falsificação; pirataria; e utilização abusiva de informação privilegiada e manipulação do mercado.

A respeito deste aspecto, o governo brasileiro tomou as primeiras iniciativas com vistas a alterar a lei no âmbito da já citada meta 20 da ENCLA 2004. O grupo de trabalho responsável pela meta apresentou proposta no sentido de alterar a redação do artigo 1º. da Lei nº. 9.613/98, de forma a que:

“qualquer conduta consistente na ocultação ou dissimulação da “natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores”, provenientes de qualquer infração penal (crime ou contravenção), pode, em princípio, subsumir-se no tipo de lavagem de dinheiro. Assim, confere-se aos operadores jurídicos o poder de reconhecer a subsunção de fatos concretos ao tipo de lavagem ou a tipos como a receptação ou favorecimento real.”³⁵

Assim, o crime de lavagem de dinheiro passaria a ter a seguinte definição:

“Art 1º. Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal”.

A proposta apresentada atende de forma ampla a recomendação do FATF/GAFI, na medida em que qualquer infração penal passaria a ser considerada como crime antecedente à lavagem de dinheiro. O texto proposto passa, inclusive, a utilizar o termo infração penal antecedente, em substituição a crime antecedente, visando incluir nessa categoria as contravenções penais.

Um ponto para o qual não houve proposta consensual no âmbito do GGI-LD se refere à tipificação de organização criminosa. O assunto voltou a ser objeto de discussão na

³⁵ BRASIL. Ministério da Justiça – Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro. Relatório da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – ENCLA 2004. Disponível em <http://www.mj.gov.br/drci/documentos/relat%c3%b3rio%20encla%202004.pdf>. Acesso em 25.mai.2006.

ENCLA 2006, com a meta de elaborar projeto de lei que tipifique organização criminosa (meta 11), sob a responsabilidade da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e a participação de diversos órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário.

Neste caso, já existem estudos que apontam algumas das características típicas de uma organização criminosa, tais como: hierarquia estrutural, planejamento empresarial, claro objetivo de lucros, uso de meios tecnológicos avançados, recrutamento de pessoas, divisão funcional de atividades, conexão estrutural ou funcional com o poder público e/ou com o poder político, oferta de prestações sociais, divisão territorial das atividades, alto poder de intimidação, alta capacitação para a fraude, conexão local, regional, nacional ou internacional com outras organizações etc.

GOMES aponta que com o advento da Lei nº. 10.217/01, que alterou os artigos 1º e 2º da Lei nº. 9.034/95, passaram a estar perfeitamente delineados três conteúdos diversos: quadrilha ou bando (Código Penal, art. 288), associação criminosa (ex.: Lei de Tóxicos, art. 14; art. 18, III; Lei nº. 2.889/56, art. 2º: associação para prática de genocídio) e organização criminosa, que apesar de enunciada na lei, não está tipificada no nosso ordenamento jurídico.³⁶

A proposta em discussão inclui, ainda, os crimes tributários, excluídos no processo de elaboração da Lei nº. 9.613/98 sob o argumento de que a lavagem de dinheiro tem como característica a introdução na economia, de bens, direitos ou valores oriundos de atividade ilícita e que representem, no momento do seu resultado, um aumento no patrimônio do agente. A sonegação fiscal, ao contrário, se insere na relação de crimes que não apresentam tal aumento, havendo, isto sim, a manutenção do patrimônio em decorrência do não-pagamento da obrigação fiscal.

No entanto, GÓES observa, com propriedade, que “a questão primordial é saber se o delito antecedente produziu ou não uma massa de valores ilícitos que precisarão ser

³⁶ GOMES, Luiz Flávio - Crime organizado: que se entende por isso depois da Lei nº 10.217/01? Revista Jus Navigandi. 2002. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2919>. Acesso em 27.mai.2006.

lavados”. Nesse caso, a reintrodução na economia de valores sonegados ao fisco constitui-se, substancialmente, em lavagem de dinheiro.³⁷

3.2 Pessoas Politicamente Expostas (PEPs)³⁸

As pessoas politicamente expostas se inserem no conceito de clientes de alto risco, uma das principais novidades na nova versão das Quarenta Recomendações. O Comitê da Basileia já atentara para os significativos riscos legais e de reputação a que estão sujeitos os bancos que não adotassem políticas “Conheça seu Cliente” diferenciadas para os PEPs, especialmente em países com alto grau de corrupção:

“Accepting and managing funds from corrupt PEPs will severely damage the bank’s own reputation and can undermine public confidence in the ethical standards of an entire financial centre, since such cases usually receive extensive media attention and strong political reaction, even if the illegal origin of the assets is often difficult to prove. In addition, the bank may be subject to costly information requests and seizure orders from law enforcement or judicial authorities (including international mutual assistance procedures in criminal matters) and could be liable to actions for damages by the state concerned or the victims of a regime. Under certain circumstances, the bank and/or its officers and employees themselves can be exposed to charges of money laundering, if they know or should have known that the funds stemmed from corruption or other serious crimes.”³⁹

Por seu lado, o FATF/GAFI estabelece na Recomendação nº. 6:

“6. Financial institutions should, in relation to politically exposed persons, in addition to performing normal due diligence measures:

- a) Have appropriate risk management systems to determine whether the customer is a politically exposed person.*
- b) Obtain senior management approval for establishing business relationships with such customers.*
- c) Take reasonable measures to establish the source of wealth and source of funds.*
- d) Conduct enhanced ongoing monitoring of the business relationship.”*

³⁷ GÓES, Silvana Batini César – Sonegação Fiscal e “lavagem” de dinheiro: Uma visão crítica da Lei n.º. 9.613/98, Revista CEJ - v. 2 n. 5 maio/ ago. 1998. Centro de Estudos Judiciários, Conselho de Justiça Federal.

³⁸ A sigla PEPs, comumente utilizada no Brasil, deriva do inglês Politically Exposed Person.

³⁹ BIS – BASEL COMMITTEE. Customer Due Diligence for Banks. 2001. Texto disponível em www.bis.org. Acesso em 25.mai.2006.

O grande desafio na implementação da recomendação está na definição de quais indivíduos se enquadrariam no conceito. Nesse sentido, o próprio FATF/GAFI define pessoas politicamente expostas (PEPs) como os indivíduos que desempenham funções públicas proeminentes em um país estrangeiro, por exemplo, Chefes de Estado, políticos e governantes de alto escalão, oficiais militares e magistrados, dirigentes de empresas estatais e importantes membros de partidos políticos. O FATF/GAFI alerta, ainda, que relacionamentos comerciais com familiares ou pessoas associadas a PEPs envolvem risco de reputação similar aos dos próprios PEPs.

A definição do FATF/GAFI deixa margem para variadas interpretações. Por exemplo, como definir os oficiais militares que se enquadram na definição? Ou até que nível o termo alto escalão deve ser considerado nos casos de políticos e governantes? Sem dúvida, uma lista objetiva descrevendo cargos tornaria mais fácil o trabalho de instituições financeiras e outras entidades obrigadas, assim como das autoridades de supervisão. No entanto, outro problema surge: como relacionar as pessoas politicamente expostas em jurisdições com sistemas políticos tão diversos como repúblicas ou monarquias, regimes parlamentaristas ou presidencialistas com todas as diferentes estruturas que podem assumir em um universo de quase 200 países?

A título de exemplo, um dos bancos de dados disponíveis no mercado internacional, cobrindo mais de 240 países, dispõe de mais de 420 mil perfis de PEPs, seus familiares e associados próximos. Tal estrutura é mantida por sete centros de pesquisa espalhados em quatro continentes avaliando 25 mil novos perfis e atualizando 5 mil outros, mensalmente. Este número dá uma medida dos desafios para a implementação de procedimentos diferenciados para avaliação e monitoramento de contas e outros ativos mantidos em instituições financeiras por PEPs.⁴⁰

Diversos órgãos e grupos têm procurado estabelecer uma definição que permita identificar de forma mais clara e objetiva os PEPs. Por exemplo, o Grupo de Wolfsberg estendeu a definição de PEPs de forma a incluir pessoas “cuja posição atual ou passada (1 ano após deixar qualquer posição pública) possa atrair publicidade além das fronteiras do seu país e cujas circunstâncias financeiras possam ser objeto de adicional interesse público. Em casos

⁴⁰ Dados do World Compliance, Inc., disponíveis no sítio www.worldcompliance.com. Acesso em 25.mai.2006.

específicos, fatores locais no país em questão, tais como ambiente social e político, devem ser considerados ao se decidir se uma pessoa se enquadra na definição.”

Para tentar clarificar tal entendimento, bastante subjetivo, o grupo enumera alguns exemplos de cargos que se enquadrariam na definição de PEPs: Chefes de Estado, de Governo ou do Gabinete de Ministros; principais gestores de empresas nacionalizadas e da administração pública; magistrados; dirigentes de partidos políticos; oficiais influentes e/ou de alto escalão, funcionários e líderes militares e pessoas com funções similares em organizações internacionais ou supranacionais; membros de famílias reais no poder; representantes influentes e/ou de alto escalão de organizações religiosas (se estas funções estão conectadas com responsabilidades políticas, judiciais, militares ou administrativas).

No caso de familiares ou pessoas associadas, enquanto que o FATF/GAFI não apresenta uma definição objetiva, o Grupo de Wolfsberg relaciona, no primeiro caso, esposo(a)s, filho(a)s, pais e irmãos e, ainda, outros parentes por sangue ou casamento e, no segundo caso, colegas próximos de trabalho, assessores pessoais e consultores de PEPs, assim como pessoas que flagrantemente se beneficiam de forma significativa por estarem associados a essas pessoas.

Por fim, o grupo ainda recomenda que os bancos monitorem de forma mais intensa clientes mantendo recursos de partidos políticos estrangeiros, embora não se tratem propriamente de PEPs.

Por seu lado, o Federal Financial Institutions Examination Council dos EUA⁴¹ (FFIEC), utiliza as seguintes definições:

⁴¹ Trata-se de um órgão interagências responsável por estabelecer princípios uniformes, padrões e relatórios para as agências federais de supervisão de instituições financeiras (Board of Governors of the Federal Reserve System (FRB), the Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), the National Credit Union Administration (NCUA), the Office of the Comptroller of the Currency (OCC), and the Office of Thrift Supervision (OTS)).

i) figura política de alto escalão (ou sênior) – membros dos setores executivo, legislativo, administrativo, militar ou judicial de um governo (eleito ou não-eleito), membros importantes de partidos políticos e executivos de empresas públicas;

ii) membros próximos da família – como regra geral, pais, irmãos, cônjuge, filhos, parentes por afinidade, avós e netos da pessoa politicamente exposta;

iii) pessoas associadas – como regra geral, pessoas que são publicamente conhecidas por manter relação próxima com a PEP ou que realizem substanciais transações financeiras, domésticas e internacionais, no interesse da PEP.

Finalmente, o Parlamento Europeu, por meio de sua Diretiva 2005/60/EC, definiu pessoas politicamente expostas como pessoas que ocupam ou ocuparam funções públicas proeminentes e seus familiares imediatos, ou pessoas conhecidas por serem associados próximos dessas pessoas. A diretiva da Comunidade Européia entrou em vigor em 15 de dezembro de 2005, estabelecendo um prazo de 2 anos para que os seus dispositivos fossem incorporados nas leis nacionais.

A propósito, o Comitê Econômico e Social Europeu, a respeito da definição da Diretiva Européia, manifestou entendimento de que o conceito é desnecessariamente amplo e que deveria ser restrito a pessoas que não sejam cidadãos da União Européia. De se ressaltar que o Art. 13 da Seção 3 da referida Diretiva, que trata de mecanismos de identificação e monitoramento mais detalhados (*enhanced customer due diligence*), refere-se a PEPs como residentes em outros Estados membros ou em um terceiro país.

De fato, a recomendação do FATF/GAFI é direcionada a PEPs estrangeiros. No entanto, de acordo com a Nota Interpretativa da Recomendação 6, os países são encorajados pelo grupo a estender as medidas de diligência devida àqueles que detenham funções públicas proeminentes em seu próprio país.

No Brasil, as discussões sobre a definição de PEPs se desenvolvem no âmbito da ENCLA 2006 e se relacionam a duas metas:

“Meta 1: Definir Pessoas Politicamente Expostas (PEPs) em atenção ao disposto no Artigo 52 da Convenção da ONU contra a Corrupção e na Recomendação n.º. 6 do GAFI.”

“Meta 5: Regularizar, no âmbito das respectivas competências, as obrigações do sistema financeiro em relação às Pessoas Politicamente Expostas (PEPs).”

A meta 1 está diretamente relacionada à definição de pessoa politicamente exposta e faz menção ao Artigo 52 da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n.º. 5.687, de 31.01.2006, conforme a seguir:

“1. Sem prejuízo ao disposto no Artigo 14 da presente Convenção, cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com sua legislação interna, para exigir das instituições financeiras que funcionam em seu território que verifiquem a identidade dos clientes, adotem medidas razoáveis para determinar a identidade dos beneficiários finais dos fundos depositados em contas vultosas, e intensifiquem seu escrutínio de toda conta solicitada ou mantida no ou pelo nome de pessoas que desempenhem ou tenham desempenhado funções públicas eminentes e de seus familiares e estreitos colaboradores. Esse escrutínio intensificado dar-se-á estruturado razoavelmente de modo que permita descobrir transações suspeitas com objetivo de informar às autoridades competentes e não deverá ser concebido de forma que atrapalhe ou impeça o curso normal do negócio das instituições financeiras com sua legítima clientela.”

Como era de se esperar, a definição de PEPs no âmbito brasileiro também vem sendo marcada por diferentes posicionamentos dos órgãos envolvidos na tarefa. De certo, apenas a adoção do conceito mais amplo de PEPs, ou seja, incluindo aqueles que ocupem funções públicas proeminentes no próprio País, e não apenas os PEPs estrangeiros.

As divergências ocorridas nas discussões abrangeram desde aspectos relacionados a uma eventual adoção de listas objetivas de cargos, incluindo a definição do(s) órgão(s) responsável(is) por sua manutenção, do período de permanência do PEP na lista (houve uma tendência a se adotar até cinco anos após deixar o cargo) e da forma de incorporar o conceito no ordenamento jurídico (Decreto, Projeto de Lei ou mera regulamentação dos órgãos supervisores, provavelmente, uma Resolução do Conselho Monetário Nacional e/ou do COAF), até a própria definição de quem seriam as pessoas politicamente expostas. No atual estágio das discussões, prevalece a tendência pela adoção de um conceito mais genérico, na linha das definições já mencionadas nos parágrafos anteriores, ficando para um momento

futuro a adoção de listas com os nomes de autoridades consideradas pessoas politicamente expostas (PEPs).

Após estabelecido o conceito de pessoas politicamente expostas, os órgãos reguladores, entre os quais, o Banco Central, ficarão encarregados, no âmbito da já citada Meta 5 da ENCLA 2006, de regulamentar os procedimentos de identificação e monitoramento dos ativos detidos por essas pessoas, a serem adotados pelas instituições financeiras.

3.3 Pessoas Obrigadas

O art. 9º. da Lei 9.613/98 estabelece uma longa lista de pessoas sujeitas aos dispositivos da lei relacionados à identificação de clientes, registro de transações e comunicação de operações e situações suspeitas de lavagem de dinheiro, a saber:

“i) pessoas jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não:

I - a captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira;

II - a compra e venda de moeda estrangeira ou ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial;

III - a custódia, emissão, distribuição, liquidação, negociação, intermediação ou administração de títulos ou valores mobiliários.

ii) bolsas de valores e bolsas de mercadorias ou futuros;

iii) seguradoras, as corretoras de seguros e as entidades de previdência complementar ou de capitalização;

iv) administradoras de cartões de credenciamento ou cartões de crédito, bem como as administradoras de consórcios para aquisição de bens ou serviços;

v) administradoras ou empresas que se utilizem de cartão ou qualquer outro meio eletrônico, magnético ou equivalente, que permita a transferência de fundos;

vi) empresas de arrendamento mercantil (leasing) e as de fomento comercial (factoring);

vii) sociedades que efetuem distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis, imóveis, mercadorias, serviços, ou, ainda, concedam descontos na sua aquisição, mediante sorteio ou método assemelhado;

viii) filiais ou representações de entes estrangeiros que exerçam no Brasil qualquer das atividades listadas neste artigo, ainda que de forma eventual;

ix) demais entidades cujo funcionamento dependa de autorização de órgão regulador dos mercados financeiro, de câmbio, de capitais e de seguros;

x) pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, que operem no Brasil como agentes, dirigentes, procuradoras, comissionárias ou por qualquer forma representem interesses de ente estrangeiro que exerça qualquer das atividades referidas neste artigo;

xi) pessoas jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis;

xii) pessoas físicas ou jurídicas que comercializem jóias, pedras e metais preciosos, objetos de arte e antigüidades.

xiii) pessoas físicas ou jurídicas que comercializem bens de luxo ou de alto valor ou exerçam atividades que envolvam grande volume de recursos em espécie. (Incluído pela Lei nº 10.701, de 9.7.2003)”

O Banco Central, por meio da Circular BCB nº. 2.852/98, ainda enumerou entre as entidades sujeitas a tais obrigações as administradoras de consórcios; as entidades ou sociedades emissoras de cartão de crédito de validade internacional; as agências de turismo e os meios de hospedagem de turismo credenciados ou autorizados a operar no mercado de câmbio; e as agências, filiais ou sucursais e os representantes de instituições financeiras sediadas no exterior instaladas no País.

A nova versão das Quarenta Recomendações estendeu a necessidade de se adotar procedimentos de identificação, registro de transações e comunicação de operações suspeitas aos advogados, oficiais de cartórios, outros profissionais legais independentes e contadores, quando atuarem na compra e venda de imóveis; gestão de fundos, valores mobiliários ou outros ativos do cliente; gestão de contas bancárias, de poupança ou de valores mobiliários; organização de contribuições destinadas à criação, exploração ou gestão de sociedades; e criação, exploração ou gestão de pessoas jurídicas ou de entidades sem personalidade jurídica e compra e venda de entidades comerciais.⁴²

Neste caso, o aspecto mais controverso se refere à possível violação do sigilo profissional por parte dos advogados que delatassem seus clientes. Embora se alegue que as informações obtidas por advogados junto a seus clientes, que resultem de uma relação de confiança, estariam preservadas pelo sigilo do exercício profissional, sendo passíveis de

⁴² Recomendações 12 e 16 que tratam dos chamados *non-financial business and professions* que inclui, ainda, cassinos, agentes imobiliários, negociantes de pedras e metais preciosos e *trusts*, fundações e fundos fiduciários.

denúncia apenas as propostas para articulação de uma ação ilícita, entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) já se manifestaram contra a proposta. Um dos problemas identificados na proposta de lei em discussão estaria na ausência de um limite claro entre o que é informação sigilosa, imune à delação e fatos que deverão ser denunciados.⁴³

Uma das alegações utilizadas pelos que defendem o sigilo profissional neste caso é o de que “o trabalho de investigar criminosos não é dos advogados e sim das autoridades públicas”. Trata-se, obviamente, de um argumento extremamente frágil, tendo em vista que se fosse aplicado a todos os demais entes obrigados pela lei, inviabilizaria toda a estrutura de combate à lavagem de dinheiro (um banco poderia alegar que também não lhe cabe investigar criminosos). No entanto, é preciso se reconhecer a complexidade da matéria, tendo em vista a dificuldade em se estabelecer condições claras e objetivas nas quais se configuraria uma situação de comunicação de operação suspeita. Aqui, não há que se falar, ainda, em crime, uma vez que a apuração dos indícios cabe ao Estado.

Tal polêmica se verifica não apenas no Brasil. O artigo 2º. da Diretiva 2005/60/EC, do Parlamento Europeu, optou por não mencionar explicitamente advogados, utilizando a expressão “outros profissionais legais independentes”. Em compensação, o mesmo tratamento não foi concedido a auditores, contadores, tributaristas e notários, citados no rol das pessoas a quem se aplicam os dispositivos do documento.

Já a proposta em discussão no Brasil não faz menção explícita às categorias profissionais envolvidas (advogados, contadores e outros tipos de consultores), mas às atividades desenvolvidas, incluindo como pessoas obrigadas:

“as pessoas físicas ou jurídicas que prestem, mesmo que eventualmente, serviços de assessoria, consultoria, contadoria, auditoria, aconselhamento ou assistência, de qualquer natureza, em operações:

a) de compra e venda de imóveis, estabelecimentos comerciais ou industriais ou participações societárias de qualquer natureza;

b) de gestão de fundos, valores mobiliários e outros ativos;

⁴³ Revista Consultor Jurídico, Regra Inoportuna, 1 de março de 2005. Disponível em <http://conjur.estadao.com.br/static/text/33224,1>. Acesso em 3.jun.2006.

- c) de abertura ou gestão de contas bancárias, de poupança, investimento ou de valores mobiliários;
- d) de criação, exploração ou gestão de sociedades de qualquer natureza, fundações, fundos fiduciários ou estruturas análogas;
- e) financeiras, societárias ou imobiliárias;
- f) de alienação ou aquisição de direitos sobre contratos relacionados a atividades desportivas ou artísticas profissionais.”

A proposta em discussão incluiria no rol de pessoas obrigadas, ainda, as pessoas físicas ou jurídicas que atuem na promoção, intermediação, comercialização, agenciamento ou negociação de direitos de transferência de atletas, artistas ou feiras, exposições ou eventos similares; pessoas jurídicas que comercializem, ou intermedeiem a comercialização, de bens de alto valor de origem rural; e empresas de transporte e guarda de valores. Por sinal, a respeito desta última categoria, cabe observar que faz parte das metas da Encla 2006 (Meta 6) a normatização sobre os aspectos financeiros do transporte de valores nacionais e internacionais e a obrigação de prestação de informações pelas empresas.

3.4 Bancos Correspondentes

A relação de correspondência bancária se estabelece quando um banco fornece serviços bancários a outro banco. O Relatório de Tipologias 2001-2002, elaborado pelo FATF/GAFI, observa que por meio desse tipo de relacionamento estabelecido globalmente, bancos podem realizar transações em seu nome ou em nome de seus clientes em jurisdições onde não possuam presença física. Entre os serviços oferecidos incluem-se o gerenciamento de recursos, transferências internacionais de fundos, compensação de cheques (*cheque clearing*) e serviços de câmbio.⁴⁴

O sistema de bancos correspondentes se tornou uma das principais preocupações entre os organismos envolvidos no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo pela sua utilização como meio para dificultar o rastreamento de recursos movimentados internacionalmente. O potencial dessa ferramenta é multiplicado quando as

⁴⁴ FATF/GAFI. FATF Report on Money Laundering 2001-2002. Paris, 2002. Texto disponível em www.fatf-gafi.org, 2002. Acesso em 15.mai.2006.

contas de correspondente são utilizadas por bancos localizados em países com fracas estruturas de supervisão e legislação anti-lavagem de dinheiro insuficiente ou inadequada.

A esse respeito, a Comissão de Assuntos Governamentais do Senado dos Estados Unidos, destacou, em seu relatório *Correspondent Banking: A Gateway for Money Laundering*, que:

“essas contas oferecem aos donos e clientes de bancos estrangeiros mal regulamentados, mal gerenciados, às vezes corruptos, que possuem controles fracos de combate à lavagem de dinheiro, quando existentes, acesso direto ao sistema financeiro norte-americano e a liberdade de movimentar dinheiro nos Estados Unidos e em todo o mundo.”⁴⁵

O relatório divide os bancos correspondentes em três categorias: os bancos de fachada (*shell banks*) sem presença física em nenhum país para a realização de negócios com seus clientes; bancos “*offshore*”, com licenças limitadas à transação de negócios com pessoas fora da jurisdição de licenciamento; e bancos licenciados e regulamentados por jurisdições com controles fracos de combate à lavagem de dinheiro. Observa, ainda:

“alguns desses bancos estrangeiros praticam comportamentos criminosos, alguns possuem clientes que praticam comportamentos criminosos e alguns possuem controles de combate à lavagem de dinheiro tão fracos que não sabem se seus clientes praticam ou não comportamentos criminosos.”⁴⁶

Nesse sentido, a nova versão das Quarenta Recomendações estabelece que:

“As instituições financeiras, no que se refere às relações transfronteiriças entre bancos correspondentes e a outras relações semelhantes, além de aplicar as medidas normais de vigilância, deveriam:

a) Obter informação suficiente sobre a instituição a quem é prestado o serviço (a instituição cliente) para compreender plenamente a natureza da sua atividade e conhecer, a partir de informações publicamente disponíveis, a reputação da instituição e a qualidade da sua supervisão, incluindo verificar se a instituição em causa foi objeto de uma investigação ou de uma ação da autoridade de supervisão, relacionada com a lavagem de dinheiro ou o financiamento do terrorismo;

⁴⁵ GUSTITUS, Linda; BEAN, Elise e ROACH, Robert. Sistema de Bancos Correspondentes: Portal para a Lavagem de Dinheiro. 2001. Texto disponível em <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0501/ijep/ie0508.htm>. Acesso em 15.mai.2006.

⁴⁶ GUSTITUS, BEAN e ROACH (2001).

- b) Avaliar os controles adotados pela instituição cliente destinados ao combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo;
- c) Obter aprovação da Direção antes de estabelecer novas relações de correspondência;
- d) Especificar em documento as responsabilidades respectivas de cada instituição;
- e) Quanto às contas correspondentes de transferência (*payable-through accounts*)⁴⁷, assegurar-se de que o banco cliente verificou a identidade e aplicou as medidas de vigilância contínua em relação aos clientes com acesso direto às contas do banco correspondente, e assegurar que aquele banco se encontra habilitado a fornecer os dados apropriados sobre a identificação de seus clientes, quando tal lhe for solicitado pelo banco correspondente.”⁴⁸

O Comitê da Basiléia, em seu documento *Customer Due Diligence for Banks*, ressalta a necessidade dos bancos conhecer a instituição titular da conta de correspondente, abrangendo desde a obtenção de informações sobre a sua direção, principais atividades, localização e esforços adotados para a prevenção da lavagem de dinheiro, o propósito da conta, até a identificação de terceiros que venham a utilizar os serviços de correspondente (caso das *payable through accounts*) e as condições de regulamentação e supervisão em seu país sede.

Na medida em que as diversas jurisdições são cada vez mais pressionadas a adotar leis e procedimentos mais restritos para a prevenção da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo, a principal preocupação com os bancos correspondentes recai nos chamados *shell banks*, definidos pelo FATF/GAFI como bancos constituídos em uma jurisdição onde não têm qualquer presença física e que não se encontrem integrados em um grupo financeiro regulamentado. Neste caso, há uma postura unânime dos organismos internacionais em recomendar que as instituições financeiras não estabeleçam negócios com

⁴⁷ O FATF/GAFI define *payable-through accounts* como “contas em bancos correspondentes, utilizadas diretamente por terceiros para a realização de operações por conta própria”. O banco estrangeiro consolida os depósitos e saques de seus clientes (usualmente também residentes no exterior) em uma conta de correspondente única mantida no banco local. Os clientes são, na verdade, titulares de sub-contas dessa conta principal, o que lhes permite efetuar atividades bancárias internacionais. A grande ameaça representada por esse tipo de conta é que, em muitos casos, os bancos não dispõem de informação suficiente a respeito dos clientes que se utilizam desse tipo de conta.

⁴⁸ Recomendação 7.

shell banks. No Brasil, o artigo 52 do Decreto nº. 5.687, de 31.01.2006, faz menção aos *shell banks*, ao estabelecer que:

“4. Com o objetivo de prevenir e detectar as transferências do produto dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção, cada Estado Parte aplicará medidas apropriadas e eficazes para impedir, com a ajuda de seus órgãos reguladores e de supervisão, o estabelecimento de bancos que não tenham presença real e que não estejam afiliados a um grupo financeiro sujeito à regulação. Ademais, os Estados Partes poderão considerar a possibilidade de exigir de suas instituições financeiras que se neguem a entabular relações com essas instituições na qualidade de bancos correspondentes, ou a continuar relações existentes, e que se abstenham de estabelecer relações com instituições financeiras estrangeiras que permitam utilizar suas contas a bancos que não tenham presença real e que não estejam afiliados a um grupo financeiro sujeito a regulação.”

No entanto, a matéria necessita, ainda, de uma regulamentação mais específica por parte do Banco Central, em complementação aos dispositivos já existentes no Regulamento de Câmbio e Capitais Internacionais (RMCCI) e que disciplinam as contas de domiciliados no exterior, conhecidas pelo jargão de mercado como contas CC-5.

O RMCCI estabelece que essas contas podem ser tituladas por:

“bancos do exterior que mantenham relação de correspondência com o banco brasileiro depositário dos recursos, exercida de forma habitual, expressiva e recíproca, ou possuam com este relação inequívoca de vínculo decorrente de controle de capital, compreendidas as instituições controladas ou controladoras, bem como aquelas sob controle comum exercido de forma direta.”

O regulamento também impede uma das portas para a utilização das contas de correspondentes em esquemas de lavagem de dinheiro ao vedar sua utilização por parte dos bancos localizados no exterior, agências no exterior de bancos brasileiros e bancos estrangeiros autorizados a funcionar no País para a realização de transferência de interesse de terceiros.

No entanto, o regulamento peca por não prever procedimentos mais rígidos de identificação e monitoramento dessas contas, em especial, aqueles relacionados a uma política “conheça seu cliente” aplicada a instituições financeiras no exterior que incluam, entre outros aspectos, o conhecimento dos procedimentos de prevenção da lavagem de dinheiro e do

financiamento de terrorismo adotados pela instituição titular da conta em sua jurisdição, conforme estabelecido pela Recomendação 7 do FATF/GAFI.

3.5 Outros Aspectos

Destacam-se, ainda, outros aspectos, mais relacionados à regulamentação das instituições financeiras, a seguir abordados:

3.5.1 Agências no exterior

A respeito de agências e subsidiárias de instituições financeiras localizadas no exterior, o FATF/GAFI recomenda:

“As instituições financeiras deveriam assegurar que os princípios que lhe são aplicáveis, acima mencionados, são igualmente aplicados pelas suas sucursais e filiais onde participe majoritariamente, situadas no estrangeiro, especialmente em países que não apliquem ou apliquem de modo insuficiente as Recomendações do FATF/GAFI, na medida em que as leis e regulamentos locais o permitam.

Quando estas mesmas leis e regulamentos não o permitam, as autoridades competentes do país em que se situa o estabelecimento principal deveriam ser informadas pelas instituições financeiras de que estas últimas não podem aplicar as Recomendações do FATF/GAFI.”⁴⁹

Neste aspecto, a regulamentação brasileira praticamente se resume às cartas-circulares editadas pelo Coaf e Banco Central a respeito dos países não-cooperantes (NCCT), estabelecendo que as pessoas obrigadas examinem com especial atenção as operações em que as respectivas contrapartes residam ou se encontrem estabelecidas nos países e territórios considerados como não cooperantes, no âmbito da prevenção e repressão à lavagem de dinheiro⁵⁰. No entanto, a recomendação do FATF/GAFI é de escopo consideravelmente mais amplo, não se restringindo aos NCCT. O grupo recomenda, ainda, nos casos em que se constatar a existência de diferenças entre os padrões mínimos de prevenção da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo estabelecidos pelo país sede da instituição

⁴⁹ Recomendação 22.

⁵⁰ Atualmente a lista se resume a Myanmar e Nigéria (Carta-Circular COAF 013/05, de 5 de dezembro de 2005).

financeira e o país onde se localiza a agência ou subsidiária, se adote aquele que for considerado mais rígido.

Embora a regulamentação seja omissa, tais aspectos são avaliados nos trabalhos de supervisão desenvolvidos na esfera do Banco Central nas agências de bancos brasileiros localizadas no exterior.

3.5.2 *Private banking* e outros clientes de alto risco

A área de *private banking* de uma instituição financeira atende pessoas físicas com grande volume de investimentos, oferecendo serviços diferenciados e exclusivos tais como: administração de patrimônio, gerenciamento de investimentos, produtos *offshore*, serviços de custódia, transferências de fundos, empréstimos e, em algumas instituições, planejamento tributário. O USA Patriot Act define contas de *private banking* como aquelas com depósitos mínimos de US\$ 1 milhão e que são gerenciadas por uma pessoa que atua como intermediário entre a instituição financeira e o real beneficiário dos recursos.⁵¹

Privacidade e confidencialidade são elementos chave de um relacionamento de *private banking*, o que o torna uma área de risco para a lavagem de dinheiro, particularmente no caso de relacionamentos fiduciários (*trusts* e fundações) no qual o banco mantém pequeno controle sobre o patrimônio gerenciado. De fato, diversos casos investigados nos EUA envolviam a movimentação de recursos por meio de contas administradas por *private bankings*, muitas das quais, de clientes residentes em países com forte presença do narcotráfico e de operações de lavagem de dinheiro (Caso Nolasco, envolvendo uma executiva da área de *private banking* de um banco norte-americano utilizado na transferência de centenas de milhões de dólares movimentados por doleiros brasileiros).

O FATF/GAFI estabelece que os países devem adotar procedimentos de identificação e monitoramento mais rígidos para os clientes de alto risco, entre os quais destacam-se os seguintes, relacionados pelo Comitê da Basiléia: clientes não-residentes; *private banking*; *trusts*, fundações e outros veículos para a administração de patrimônio; e sociedades com capital lastreado em ações.

⁵¹ USA Patriot Act, Seção 312.

A utilização de ações ou títulos ao portador foi proibida no Brasil pela Lei nº. 8.012, de 12 de abril de 1990, enquanto que os procedimentos para a abertura e movimentação de contas de pessoas físicas e jurídicas, residentes, domiciliadas ou com sede no exterior se encontram devidamente regulamentados pelo RMCCI do Banco Central, estando de acordo com as recomendações do FATF/GAFI.

Por outro lado, entre os clientes de alto risco, causa maior preocupação o setor de *private banking*, por não dispor de regulamentação específica e se tratar de um ramo de negócios em franco crescimento no País. Os *trusts* e fundações também merecem atenção, apesar de não se constituírem em um instrumento muito utilizado no Brasil, sendo mais frequentemente oferecido a brasileiros por instituições sediadas em centros offshore.

O Grupo de Wolfsberg também elaborou uma série de orientações para os clientes de *private banking*, incluindo procedimentos diferenciados para a identificação de clientes e reais proprietários de pessoas jurídicas, abrangendo também contas numeradas; atualização de cadastros; detecção e comunicação de operações suspeitas; monitoramento de contas e treinamento de funcionários.

3.5.3 Criminosos detendo investimentos em instituições financeiras

Os artigos 2º. e 3º. da Resolução CMN 3.041/02 e a Circular BCB nº. 3.172/02 estabelecem as condições para o exercício de cargos em órgãos estatutários de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Os acionistas/quotistas controladores devem comprovar a inexistência de restrições cadastrais por meio de documento encaminhado ao Banco Central na qual declarem:

- “i) ter reputação ilibada;
- ii) ser residente no País, nos casos de diretor, de sócio-gerente e de conselheiro fiscal;
- iii) não estar impedido por lei especial, nem condenado por crime falimentar, de sonegação fiscal, de prevaricação, de corrupção ativa ou passiva, de concussão, de peculato, contra a economia popular, a fé pública, a propriedade ou o Sistema Financeiro Nacional, ou condenado a pena criminal que vede, ainda que temporariamente, o acesso a cargos públicos;

iv) não estar declarado inabilitado ou suspenso para o exercício de cargos de conselheiro de administração, de diretor ou de sócio-gerente nas instituições referidas no art. 1º ou em outras instituições sujeitas à autorização, ao controle e à fiscalização de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, incluídas as entidades de previdência complementar, as sociedades seguradoras, as sociedades de capitalização e as companhias abertas;

v) não responder, nem qualquer empresa da qual seja controlador ou administrador, por pendências relativas a protesto de títulos, cobranças judiciais, emissão de cheques sem fundos, indimplemento de obrigações e outras ocorrências ou circunstâncias análogas;

vi) não estar declarado falido ou insolvente, nem ter participado da administração ou ter controlado firma ou sociedade concordatária ou insolvente.”

A comprovação dessas condições é efetuada por meio de declaração firmada pelos pretendentes aos cargos que, para possibilitar a verificação da inexistência de restrições, devem autorizar o Banco Central a ter acesso a informações a seu respeito constantes de qualquer sistema público ou privado de cadastro, incluindo a Secretaria da Receita Federal.

Para os cargos de conselheiro de administração, diretor ou sócio-gerente, também, é exigida capacitação técnica compatível com as atribuições do cargo para o qual foi eleito ou nomeado, comprovada com base na formação acadêmica, experiência profissional ou em outros quesitos julgados relevantes.

No entanto, conforme já constatado pelo FATF/GAFI na 2ª. rodada de avaliações, embora a regulamentação existente vede a ocupação de cargos de direção e gerência em instituições financeiras por parte de pessoas condenadas a penas criminais, não há regulamentação proibindo que tais pessoas detenham ações ou quotas em valores significativos dessas instituições.

CONCLUSÃO

A lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo são processos dinâmicos, caracterizados pela permanente busca de instrumentos de forma a burlar os mecanismos utilizados pelo Estado para sua detecção. Dessa forma, os organismos internacionais necessitam manter constantemente atualizadas as recomendações e orientações por eles elaboradas com o propósito de cobrir as principais técnicas de ocultação de ativos utilizados pelo crime.

Nesse processo, também os Estados devem acompanhar essa evolução, sob o risco de permitirem que tais práticas criminosas permeiem sua economia e sua sociedade. No caso brasileiro, em que pese as referências elogiosas feitas nos processos mais recentes de avaliação do FATF/GAFI, alguns aspectos demandam a adoção de medidas por parte do governo.

Assim, no âmbito do Banco Central, as preocupações com os clientes de alto risco requerem a adoção de normativos específicos para as pessoas politicamente expostas, os clientes de *private banking* e bancos correspondentes. No entanto, a simples edição das normas não terá eficácia sem a adoção de procedimentos diferenciados para a supervisão de instituições financeiras que ofereçam tais produtos. Também as filiais e agências de bancos brasileiros no exterior, embora já objeto de ações de supervisão específicas, demandam a elaboração de regras mais claras, principalmente em relação à adoção dos procedimentos de prevenção da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo mais rígidos quando tais unidades estejam localizadas em países com leis e normas inadequados ou procedimentos de supervisão deficientes.

No campo legislativo, embora o processo de elaboração do novo projeto de lei da lavagem de dinheiro se encontre em um grau adiantado, principalmente no que se refere à nova definição dos crimes antecedentes à lavagem de dinheiro, o grande desafio reside no fato de se tratar de um procedimento que, em comparação à elaboração de uma norma no âmbito de um órgão como o Banco Central, demanda um trâmite sujeito a discussões mais prolongadas e, portanto, substancialmente mais lento. Ainda assim, alguns aspectos indiretamente relacionados ao combate à lavagem de dinheiro, como é o caso da tipificação do crime organizado, suscitam polêmicas.

No entanto, o principal problema enfrentado pelo Brasil em relação às recomendações internacionais reside na criminalização do financiamento do terrorismo e os procedimentos a ela relacionados, entre os quais, o bloqueio de bens de pessoas e entidades suspeitas e os procedimentos de extradição. Embora seja possível admitir que o terrorismo no Brasil não possua o mesmo grau de importância que o combate ao narcotráfico, ao crime organizado e à corrupção, o país não pode se furtar a participar dos esforços internacionais coordenados pelos organismos multilaterais como a ONU, o FMI e o FATF/GAFI.

O grande desafio está em conseguir o equilíbrio que permita adotar leis e instrumentos que combatam o terrorismo e seu financiamento sem, contudo, ameaçar direitos fundamentais e a democracia. Nesse sentido, a experiência norte-americana ilustra de forma marcante como a adoção de instrumentos visando implementar uma política de segurança mais rígida pode ameaçar direitos fundamentais garantidos na constituição. E o mais surpreendente, como tais ameaças podem ser desencadeadas por um ato perpetrado por um grupo de 19 pessoas em apenas 1 hora e trinta e cinco minutos.

No atual cenário brasileiro, o crescente poder do crime organizado, manifestado por sua infiltração no Estado, em seus três poderes, e pela intimidação da sociedade por meio da violência e da destruição de bens públicos e privados, torna-se um grande desafio manter o equilíbrio entre liberdade e segurança sem incorrer nos mesmos erros verificados na experiência norte-americana.

BIBLIOGRAFIA

- ACAMS – ASSOCIATION OF CERTIFIED ANTI-MONEY LAUNDERIN SPECIALISTS. *Guía de Estudio para el Examen de Especialista Certificado en Antilavado de Dinero*. Miami, 2003.
- ARAUJO PINTO, Cristiano Paixão. *A Reação Norte-Americana aos Atentados de 11 de Setembro de 2001 e seu Impacto no Constitucionalismo Contemporâneo: Um Estudo a Partir da Teoria da Diferenciação do Direito*. 2004. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais.
- BIS – BASEL COMMITTEE. *General Guidance to Account Opening and Customer Identification*. Texto disponível no site www.bis.org. 2003. Acesso em 25.mai.2006.
- BIS – BASEL COMMITTEE. *Customer Due Diligence for Banks*. Texto disponível no site www.bis.org, 2001. Acesso em 25.mai.2006.
- BRASIL. Ministério da Justiça – Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro. *Relatório da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – ENCLA 2004*. Disponível em <http://www.mj.gov.br/drci/documentos/relat%c3%b3rio%20encla%202004.pdf>. Acesso em 25.mai.2006.
- CHONG, Alberto E.; LÓPEZ-DE-SILANES, Florencio. *Money Laundering: What Do We Know?*. In *Economic and Social Progress in Latin America - 2005 Report*. IDB - Inter-American Development Bank, 2004. Texto disponível em http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubB-2005E_8782.pdf. Acesso em 2.jun.2006.
- COAF. *Cartilha sobre Lavagem de Dinheiro: Um Problema Mundial*. Texto disponível em <https://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/publicacoes/cartilha.htm>. Acesso em 20.mai.2006.
- FATF/GAFI. *The Forty Recommendations*. Paris, 2003. Texto disponível em www.fatf-gafi.org. Acesso em 18.mai.2006.
- FATF/GAFI. *FATF Nine Special Recommendations on Terrorist Financing*. Paris, 2001. Texto disponível em www.fatf-gafi.org. Acesso em 18.mai.2006.
- FATF/GAFI. *FATF Report on Money Laundering 2001-2002*. Paris, 2002. Texto disponível em www.fatf-gafi.org. Acesso em 15.mai.2006.

- FATF/GAFI. *Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorist Financing*. Paris, 2002.
- FATF/GAFI. *Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and FATF 9 Special Recommendations*. Paris, 2005.
- GÓES, Silvana Batini César – Sonegação Fiscal e “lavagem” de dinheiro: Uma visão crítica da Lei n.º. 9.613/98, Revista CEJ - v. 2 n. 5 maio/ ago. 1998 Centro de Estudos Judiciários, Conselho de Justiça Federal
- GOMES, Luiz Flávio. Crime organizado: que se entende por isso depois da Lei nº 10.217/01? Revista Jus Navigandi. 2002. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2919>. Acesso em 27.mai.2006.
- GUSTITUS, Linda; BEAN, Elise e ROACH, Robert. Sistema de Bancos Correspondentes: Portal para a Lavagem de Dinheiro. 2001. Texto disponível em <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0501/ijep/ie0508.htm>. Acesso em 15.mai.2006.
- IMF – LEGAL DEPARTMENT. *Suppressing the Financing of Terrorism – A Handbook for Legislative Drafting*. Washington: IMF, 2003.
- IMF. *IMF Executive Board Discusses Money Laundering – Public Information Notice (PIN) Nº. 01/41*. Washington, 2001. Disponível em <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2001/pn0141.htm>. Acesso em 12.mai.2006.
- IMF. *The IMF and the Fight Against Money Laundering and the Financing of Terrorism*. Washington, 2003. Disponível em <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/aml.htm>. Acesso em 12.mai.2006.
- IMF and WORLD BANK. *Financial Intelligence Units: An Overview*. Washington, 2004. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/FIU/fiu.pdf>. Acesso em 15.mai.2006.
- OCC, *Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering – Comptroller’s Handbook*. Washington, 2000. Disponível em <http://www.occ.treas.gov/handbook/bsa.pdf>. Acesso em 29.mai.2006.
- ODON, Tiago Ivo. Lavagem de dinheiro: os efeitos macroeconômicos e o bem jurídico tutelado, Revista de Informação Legislativa, nº. 160, Brasília, 2003.
- REVISTA CONSULTOR JURÍDICO, Regra Inoportuna, 1º. de março de 2005. Disponível em <http://conjur.estadao.com.br/static/text/33224,1>. Acesso em 3.jun.2006.

UNITED NATIONS. *General Assembly resolution S-20/2 – Political Declaration*. New York, 1998. Disponível em: http://www.unodc.org/unodc/en/resolution_1998-06-10_1.html. Acesso em 10.ago.2006.

UNITED NATIONS. *General Assembly resolution S-20/4 - Measures to Enhance International Cooperation to Counter the World Drug Problem*. New York, 1998. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/20sp/a20spr04.htm>. Acesso em 10.ago.2006.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, THE. *Country Reports on Terrorism*. Washington, 2005. Disponível em <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2005>. Acesso em 20.jun.2006.

ANEXO 1 – QUARENTA RECOMENDAÇÕES⁵²

LEGAL SYSTEMS

Scope of the criminal offence of money laundering

Recommendation 1

Countries should criminalise money laundering on the basis of United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988 (the Vienna Convention) and United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000 (the Palermo Convention).

Countries should apply the crime of money laundering to all serious offences, with a view to including the widest range of predicate offences. Predicate offences may be described by reference to all offences, or to a threshold linked either to a category of serious offences or to the penalty of imprisonment applicable to the predicate offence (threshold approach), or to a list of predicate offences, or a combination of these approaches.

Where countries apply a threshold approach, predicate offences should at a minimum comprise all offences that fall within the category of serious offences under their national law or should include offences which are punishable by a maximum penalty of more than one year's imprisonment or for those countries that have a minimum threshold for offences in their legal system, predicate offences should comprise all offences, which are punished by a minimum penalty of more than six months imprisonment.

Whichever approach is adopted, each country should at a minimum include a range of offences within each of the designated categories of offences.

Predicate offences for money laundering should extend to conduct that occurred in another country, which constitutes an offence in that country, and which would have constituted a predicate offence had it occurred domestically. Countries may provide that the only prerequisite is that the conduct would have constituted a predicate offence had it occurred domestically.

Countries may provide that the offence of money laundering does not apply to persons who committed the predicate offence, where this is required by fundamental principles of their domestic law.

Recommendation 2

Countries should ensure that:

⁵² A versão em português disponível em www.fatf-gafi.org não contempla, ainda, as emendas efetuadas em outubro de 2004

a) The intent and knowledge required to prove the offence of money laundering is consistent with the standards set forth in the Vienna and Palermo Conventions, including the concept that such mental state may be inferred from objective factual circumstances.

b) Criminal liability, and, where that is not possible, civil or administrative liability, should apply to legal persons. This should not preclude parallel criminal, civil or administrative proceedings with respect to legal persons in countries in which such forms of liability are available. Legal persons should be subject to effective, proportionate and dissuasive sanctions. Such measures should be without prejudice to the criminal liability of individuals.

Provisional measures and confiscation

Recommendation 3

Countries should adopt measures similar to those set forth in the Vienna and Palermo Conventions, including legislative measures, to enable their competent authorities to confiscate property laundered, proceeds from money laundering or predicate offences, instrumentalities used in or intended for use in the commission of these offences, or property of corresponding value, without prejudicing the rights of bona fide third parties.

Such measures should include the authority to: (a) identify, trace and evaluate property which is subject to confiscation; (b) carry out provisional measures, such as freezing and seizing, to prevent any dealing, transfer or disposal of such property; (c) take steps that will prevent or void actions that prejudice the State's ability to recover property that is subject to confiscation; and (d) take any appropriate investigative measures.

Countries may consider adopting measures that allow such proceeds or instrumentalities to be confiscated without requiring a criminal conviction, or which require an offender to demonstrate the lawful origin of the property alleged to be liable to confiscation, to the extent that such a requirement is consistent with the principles of their domestic law.

MEASURES TO BE TAKEN BY FINANCIAL INSTITUTIONS AND NON-FINANCIAL BUSINESSES AND PROFESSIONS TO PREVENT MONEY LAUNDERING AND TERRORIST FINANCING

Recommendation 4

Countries should ensure that financial institution secrecy laws do not inhibit implementation of the FATF Recommendations.

Customer due diligence and record-keeping

Recommendation 5

Financial institutions should not keep anonymous accounts or accounts in obviously fictitious names.

Financial institutions should undertake customer due diligence measures, including identifying and verifying the identity of their customers, when:

- establishing business relations;
- carrying out occasional transactions: (i) above the applicable designated threshold; or (ii) that are wire transfers in the circumstances covered by the Interpretative Note to Special Recommendation VII;
- there is a suspicion of money laundering or terrorist financing; or
- the financial institution has doubts about the veracity or adequacy of previously obtained customer identification data.

The customer due diligence (CDD) measures to be taken are as follows:

a) Identifying the customer and verifying that customer's identity using reliable, independent source documents, data or information [4].

b) Identifying the beneficial owner, and taking reasonable measures to verify the identity of the beneficial owner such that the financial institution is satisfied that it knows who the beneficial owner is. For legal persons and arrangements this should include financial institutions taking reasonable measures to understand the ownership and control structure of the customer.

c) Obtaining information on the purpose and intended nature of the business relationship.

d) Conducting ongoing due diligence on the business relationship and scrutiny of transactions undertaken throughout the course of that relationship to ensure that the transactions being conducted are consistent with the institution's knowledge of the customer, their business and risk profile, including, where necessary, the source of funds.

Financial institutions should apply each of the CDD measures under (a) to (d) above, but may determine the extent of such measures on a risk sensitive basis depending on the type of customer, business relationship or transaction. The measures that are taken should be consistent with any guidelines issued by competent authorities. For higher risk categories, financial institutions should perform enhanced due diligence. In certain circumstances, where there are low risks, countries may decide that financial institutions can apply reduced or simplified measures.

Financial institutions should verify the identity of the customer and beneficial owner before or during the course of establishing a business relationship or conducting transactions

for occasional customers. Countries may permit financial institutions to complete the verification as soon as reasonably practicable following the establishment of the relationship, where the money laundering risks are effectively managed and where this is essential not to interrupt the normal conduct of business.

Where the financial institution is unable to comply with paragraphs (a) to (c) above, it should not open the account, commence business relations or perform the transaction; or should terminate the business relationship; and should consider making a suspicious transactions report in relation to the customer.

These requirements should apply to all new customers, though financial institutions should also apply this Recommendation to existing customers on the basis of materiality and risk, and should conduct due diligence on such existing relationships at appropriate times. (See Interpretative Notes: Recommendation 5 and Recommendations 5, 12 and 16)

Recommendation 6

Financial institutions should, in relation to politically exposed persons, in addition to performing normal due diligence measures:

- a) Have appropriate risk management systems to determine whether the customer is a politically exposed person.
- b) Obtain senior management approval for establishing business relationships with such customers.
- c) Take reasonable measures to establish the source of wealth and source of funds.
- d) Conduct enhanced ongoing monitoring of the business relationship.

(See Interpretative Note)

Recommendation 7

Financial institutions should, in relation to cross-border correspondent banking and other similar relationships, in addition to performing normal due diligence measures:

- a) Gather sufficient information about a respondent institution to understand fully the nature of the respondent's business and to determine from publicly available information the reputation of the institution and the quality of supervision, including whether it has been subject to a money laundering or terrorist financing investigation or regulatory action.
- b) Assess the respondent institution's anti-money laundering and terrorist financing controls.
- c) Obtain approval from senior management before establishing new correspondent relationships.

d) Document the respective responsibilities of each institution.

e) With respect to “payable-through accounts”, be satisfied that the respondent bank has verified the identity of and performed on-going due diligence on the customers having direct access to accounts of the correspondent and that it is able to provide relevant customer identification data upon request to the correspondent bank.

Recommendation 8

Financial institutions should pay special attention to any money laundering threats that may arise from new or developing technologies that might favour anonymity, and take measures, if needed, to prevent their use in money laundering schemes. In particular, financial institutions should have policies and procedures in place to address any specific risks associated with non-face to face business relationships or transactions.

Recommendation 9

Countries may permit financial institutions to rely on intermediaries or other third parties to perform elements (a) – (c) of the CDD process or to introduce business, provided that the criteria set out below are met. Where such reliance is permitted, the ultimate responsibility for customer identification and verification remains with the financial institution relying on the third party.

The criteria that should be met are as follows:

a) A financial institution relying upon a third party should immediately obtain the necessary information concerning elements (a) – (c) of the CDD process. Financial institutions should take adequate steps to satisfy themselves that copies of identification data and other relevant documentation relating to the CDD requirements will be made available from the third party upon request without delay.

b) The financial institution should satisfy itself that the third party is regulated and supervised for, and has measures in place to comply with CDD requirements in line with Recommendations 5 and 10.

It is left to each country to determine in which countries the third party that meets the conditions can be based, having regard to information available on countries that do not or do not adequately apply the FATF Recommendations.

(See Interpretative Note)

Recommendation 10

Financial institutions should maintain, for at least five years, all necessary records on transactions, both domestic or international, to enable them to comply swiftly with information requests from the competent authorities. Such records must be sufficient to permit

reconstruction of individual transactions (including the amounts and types of currency involved if any) so as to provide, if necessary, evidence for prosecution of criminal activity.

Financial institutions should keep records on the identification data obtained through the customer due diligence process (e.g. copies or records of official identification documents like passports, identity cards, driving licenses or similar documents), account files and business correspondence for at least five years after the business relationship is ended.

The identification data and transaction records should be available to domestic competent authorities upon appropriate authority.

(See Interpretative Note)

Recommendation 11

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

(See Interpretative Note)

Recommendation 12

The customer due diligence and record-keeping requirements set out in Recommendations 5, 6, and 8 to 11 apply to designated non-financial businesses and professions in the following situations:

a) Casinos – when customers engage in financial transactions equal to or above the applicable designated threshold.

b) Real estate agents - when they are involved in transactions for their client concerning the buying and selling of real estate.

c) Dealers in precious metals and dealers in precious stones - when they engage in any cash transaction with a customer equal to or above the applicable designated threshold.

d) Lawyers, notaries, other independent legal professionals and accountants when they prepare for or carry out transactions for their client concerning the following activities:

- buying and selling of real estate;
- managing of client money, securities or other assets;
- management of bank, savings or securities accounts;
- organisation of contributions for the creation, operation or management of companies;
- creation, operation or management of legal persons or arrangements, and buying and selling of business entities.

e) Trust and company service providers when they prepare for or carry out transactions for a client concerning the activities listed in the definition in the Glossary.

(See Interpretative Note)

Reporting of suspicious transactions and compliance

Recommendation 13

If a financial institution suspects or has reasonable grounds to suspect that funds are the proceeds of a criminal activity, or are related to terrorist financing, it should be required, directly by law or regulation, to report promptly its suspicions to the financial intelligence unit (FIU). (See Interpretative Note)

Recommendation 14

Financial institutions, their directors, officers and employees should be:

- a) Protected by legal provisions from criminal and civil liability for breach of any restriction on disclosure of information imposed by contract or by any legislative, regulatory or administrative provision, if they report their suspicions in good faith to the FIU, even if they did not know precisely what the underlying criminal activity was, and regardless of whether illegal activity actually occurred.
- b) Prohibited by law from disclosing the fact that a suspicious transaction report (STR) or related information is being reported to the FIU.

(See Interpretative Note)

Recommendation 15

Financial institutions should develop programmes against money laundering and terrorist financing. These programmes should include:

- a) The development of internal policies, procedures and controls, including appropriate compliance management arrangements, and adequate screening procedures to ensure high standards when hiring employees.
- b) An ongoing employee training programme.
- c) An audit function to test the system.

(See Interpretative Note)

Recommendation 16

The requirements set out in Recommendations 13 to 15, and 21 apply to all designated non-financial businesses and professions, subject to the following qualifications:

- a) Lawyers, notaries, other independent legal professionals and accountants should be required to report suspicious transactions when, on behalf of or for a client, they engage in a financial transaction in relation to the activities described in Recommendation 12(d). Countries are strongly encouraged to extend the reporting requirement to the rest of the professional activities of accountants, including auditing.
- b) Dealers in precious metals and dealers in precious stones should be required to report suspicious transactions when they engage in any cash transaction with a customer equal to or above the applicable designated threshold.
- c) Trust and company service providers should be required to report suspicious transactions for a client when, on behalf of or for a client, they engage in a transaction in relation to the activities referred to Recommendation 12(e).

Lawyers, notaries, other independent legal professionals, and accountants acting as independent legal professionals, are not required to report their suspicions if the relevant information was obtained in circumstances where they are subject to professional secrecy or legal professional privilege. (See Interpretative Notes: Recommendation 16 and Recommendations 5, 12, and 16).

Other measures to deter money laundering and terrorist financing

Recommendation 17

Countries should ensure that effective, proportionate and dissuasive sanctions, whether criminal, civil or administrative, are available to deal with natural or legal persons covered by these Recommendations that fail to comply with anti-money laundering or terrorist financing requirements.

Recommendation 18

Countries should not approve the establishment or accept the continued operation of shell banks. Financial institutions should refuse to enter into, or continue, a correspondent banking relationship with shell banks. Financial institutions should also guard against establishing relations with respondent foreign financial institutions that permit their accounts to be used by shell banks.

Recommendation 19

Countries should consider the feasibility and utility of a system where banks and other financial institutions and intermediaries would report all domestic and international currency

transactions above a fixed amount, to a national central agency with a computerised data base, available to competent authorities for use in money laundering or terrorist financing cases, subject to strict safeguards to ensure proper use of the information. (Modified 22 October 2004)

Recommendation 20

Countries should consider applying the FATF Recommendations to businesses and professions, other than designated non-financial businesses and professions, that pose a money laundering or terrorist financing risk.

Countries should further encourage the development of modern and secure techniques of money management that are less vulnerable to money laundering.

Measures to be taken with respect to countries that do not or insufficiently comply with the FATF Recommendations

Recommendation 21

Financial institutions should give special attention to business relationships and transactions with persons, including companies and financial institutions, from countries which do not or insufficiently apply the FATF Recommendations. Whenever these transactions have no apparent economic or visible lawful purpose, their background and purpose should, as far as possible, be examined, the findings established in writing, and be available to help competent authorities. Where such a country continues not to apply or insufficiently applies the FATF Recommendations, countries should be able to apply appropriate countermeasures.

Recommendation 22

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

Regulation and supervision

Recommendation 23

Countries should ensure that financial institutions are subject to adequate regulation and supervision and are effectively implementing the FATF Recommendations. Competent authorities should take the necessary legal or regulatory measures to prevent criminals or their associates from holding or being the beneficial owner of a significant or controlling interest or holding a management function in a financial institution.

For financial institutions subject to the Core Principles, the regulatory and supervisory measures that apply for prudential purposes and which are also relevant to money laundering, should apply in a similar manner for anti-money laundering and terrorist financing purposes.

Other financial institutions should be licensed or registered and appropriately regulated, and subject to supervision or oversight for anti-money laundering purposes, having regard to the risk of money laundering or terrorist financing in that sector. At a minimum, businesses providing a service of money or value transfer, or of money or currency changing should be licensed or registered, and subject to effective systems for monitoring and ensuring compliance with national requirements to combat money laundering and terrorist financing.

(See Interpretative Note)

Recommendation 24

Designated non-financial businesses and professions should be subject to regulatory and supervisory measures as set out below.

a) Casinos should be subject to a comprehensive regulatory and supervisory regime that ensures that they have effectively implemented the necessary anti-money laundering and terrorist-financing measures. At a minimum:

- casinos should be licensed;
- competent authorities should take the necessary legal or regulatory measures to prevent criminals or their associates from holding or being the beneficial owner of a significant or controlling interest, holding a management function in, or being an operator of a casino;
- competent authorities should ensure that casinos are effectively supervised for compliance with requirements to combat money laundering and terrorist financing.

b) Countries should ensure that the other categories of designated non-financial businesses and professions are subject to effective systems for monitoring and ensuring their compliance with requirements to combat money laundering and terrorist financing. This should be performed on a risk-sensitive basis. This may be performed by a government authority or by an appropriate self-regulatory organisation, provided that such an organisation can ensure that its members comply with their obligations to combat money laundering and terrorist financing.

Recommendation 25

The competent authorities should establish guidelines, and provide feedback which will assist financial institutions and designated non-financial businesses and professions in applying national measures to combat money laundering and terrorist financing, and in particular, in detecting and reporting suspicious transactions.

(See Interpretative Note)

INSTITUTIONAL AND OTHER MEASURES NECESSARY IN SYSTEMS FOR COMBATING MONEY LAUNDERING AND TERRORIST FINANCING

Competent authorities, their powers and resources

Recommendation 26

Countries should establish a FIU that serves as a national centre for the receiving (and, as permitted, requesting), analysis and dissemination of STR and other information regarding potential money laundering or terrorist financing. The FIU should have access, directly or indirectly, on a timely basis to the financial, administrative and law enforcement information that it requires to properly undertake its functions, including the analysis of STR.

(See Interpretative Note)

Recommendation 27

Countries should ensure that designated law enforcement authorities have responsibility for money laundering and terrorist financing investigations. Countries are encouraged to support and develop, as far as possible, special investigative techniques suitable for the investigation of money laundering, such as controlled delivery, undercover operations and other relevant techniques. Countries are also encouraged to use other effective mechanisms such as the use of permanent or temporary groups specialised in asset investigation, and co-operative investigations with appropriate competent authorities in other countries. (See Interpretative Note)

Recommendation 28

When conducting investigations of money laundering and underlying predicate offences, competent authorities should be able to obtain documents and information for use in those investigations, and in prosecutions and related actions. This should include powers to use compulsory measures for the production of records held by financial institutions and other persons, for the search of persons and premises, and for the seizure and obtaining of evidence.

Recommendation 29

Supervisors should have adequate powers to monitor and ensure compliance by financial institutions with requirements to combat money laundering and terrorist financing, including the authority to conduct inspections. They should be authorised to compel production of any information from financial institutions that is relevant to monitoring such compliance, and to impose adequate administrative sanctions for failure to comply with such requirements.

Recommendation 30

Countries should provide their competent authorities involved in combating money laundering and terrorist financing with adequate financial, human and technical resources.

Countries should have in place processes to ensure that the staff of those authorities are of high integrity.

Recommendation 31

Countries should ensure that policy makers, the FIU, law enforcement and supervisors have effective mechanisms in place which enable them to co-operate, and where appropriate co-ordinate domestically with each other concerning the development and implementation of policies and activities to combat money laundering and terrorist financing.

Recommendation 32

Countries should ensure that their competent authorities can review the effectiveness of their systems to combat money laundering and terrorist financing systems by maintaining comprehensive statistics on matters relevant to the effectiveness and efficiency of such systems. This should include statistics on the STR received and disseminated; on money laundering and terrorist financing investigations, prosecutions and convictions; on property frozen, seized and confiscated; and on mutual legal assistance or other international requests for co-operation.

Transparency of legal persons and arrangements

Recommendation 33

Countries should take measures to prevent the unlawful use of legal persons by money launderers. Countries should ensure that there is adequate, accurate and timely information on the beneficial ownership and control of legal persons that can be obtained or accessed in a timely fashion by competent authorities. In particular, countries that have legal persons that are able to issue bearer shares should take appropriate measures to ensure that they are not misused for money laundering and be able to demonstrate the adequacy of those measures. Countries could consider measures to facilitate access to beneficial ownership and control information to financial institutions undertaking the requirements set out in Recommendation 5.

Recommendation 34

Countries should take measures to prevent the unlawful use of legal arrangements by money launderers. In particular, countries should ensure that there is adequate, accurate and timely information on express trusts, including information on the settlor, trustee and beneficiaries, that can be obtained or accessed in a timely fashion by competent authorities. Countries could consider measures to facilitate access to beneficial ownership and control information to financial institutions undertaking the requirements set out in Recommendation 5.

INTERNATIONAL CO-OPERATION

Recommendation 35

Countries should take immediate steps to become party to and implement fully the Vienna Convention, the Palermo Convention, and the 1999 United Nations International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism. Countries are also encouraged to ratify and implement other relevant international conventions, such as the 1990 Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and the 2002 Inter-American Convention against Terrorism.

Mutual legal assistance and extradition

Recommendation 36

Countries should rapidly, constructively and effectively provide the widest possible range of mutual legal assistance in relation to money laundering and terrorist financing investigations, prosecutions, and related proceedings. In particular, countries should:

- a) Not prohibit or place unreasonable or unduly restrictive conditions on the provision of mutual legal assistance.
- b) Ensure that they have clear and efficient processes for the execution of mutual legal assistance requests.
- c) Not refuse to execute a request for mutual legal assistance on the sole ground that the offence is also considered to involve fiscal matters.
- d) Not refuse to execute a request for mutual legal assistance on the grounds that laws require financial institutions to maintain secrecy or confidentiality.

Countries should ensure that the powers of their competent authorities required under Recommendation 28 are also available for use in response to requests for mutual legal assistance, and if consistent with their domestic framework, in response to direct requests from foreign judicial or law enforcement authorities to domestic counterparts.

To avoid conflicts of jurisdiction, consideration should be given to devising and applying mechanisms for determining the best venue for prosecution of defendants in the interests of justice in cases that are subject to prosecution in more than one country.

Recommendation 37

Countries should, to the greatest extent possible, render mutual legal assistance notwithstanding the absence of dual criminality.

Where dual criminality is required for mutual legal assistance or extradition, that requirement should be deemed to be satisfied regardless of whether both countries place the offence within the same category of offence or denominate the offence by the same terminology, provided that both countries criminalise the conduct underlying the offence.

Recommendation 38

There should be authority to take expeditious action in response to requests by foreign countries to identify, freeze, seize and confiscate property laundered, proceeds from money laundering or predicate offences, instrumentalities used in or intended for use in the commission of these offences, or property of corresponding value. There should also be arrangements for co-ordinating seizure and confiscation proceedings, which may include the sharing of confiscated assets.

(See Interpretative Note)

Recommendation 39

Countries should recognise money laundering as an extraditable offence. Each country should either extradite its own nationals, or where a country does not do so solely on the grounds of nationality, that country should, at the request of the country seeking extradition, submit the case without undue delay to its competent authorities for the purpose of prosecution of the offences set forth in the request. Those authorities should take their decision and conduct their proceedings in the same manner as in the case of any other offence of a serious nature under the domestic law of that country. The countries concerned should cooperate with each other, in particular on procedural and evidentiary aspects, to ensure the efficiency of such prosecutions.

Subject to their legal frameworks, countries may consider simplifying extradition by allowing direct transmission of extradition requests between appropriate ministries, extraditing persons based only on warrants of arrests or judgements, and/or introducing a simplified extradition of consenting persons who waive formal extradition proceedings.

Other forms of co-operation

Recommendation 40

Countries should ensure that their competent authorities provide the widest possible range of international co-operation to their foreign counterparts. There should be clear and effective gateways to facilitate the prompt and constructive exchange directly between counterparts, either spontaneously or upon request, of information relating to both money laundering and the underlying predicate offences. Exchanges should be permitted without unduly restrictive conditions. In particular:

a) Competent authorities should not refuse a request for assistance on the sole ground that the request is also considered to involve fiscal matters.

b) Countries should not invoke laws that require financial institutions to maintain secrecy or confidentiality as a ground for refusing to provide co-operation.

c) Competent authorities should be able to conduct inquiries; and where possible, investigations; on behalf of foreign counterparts.

Where the ability to obtain information sought by a foreign competent authority is not within the mandate of its counterpart, countries are also encouraged to permit a prompt and constructive exchange of information with non-counterparts. Co-operation with foreign authorities other than counterparts could occur directly or indirectly. When uncertain about the appropriate avenue to follow, competent authorities should first contact their foreign counterparts for assistance.

Countries should establish controls and safeguards to ensure that information exchanged by competent authorities is used only in an authorised manner, consistent with their obligations concerning privacy and data protection.

(See Interpretative Note).

ANEXO 2 – RECOMENDAÇÕES ESPECIAIS SOBRE O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO⁵³

Recognising the vital importance of taking action to combat the financing of terrorism, the FATF has agreed these Recommendations, which, when combined with the FATF Forty Recommendations on money laundering, set out the basic framework to detect, prevent and suppress the financing of terrorism and terrorist acts. For further information on the Special Recommendations as related to the self-assessment process, see the Guidance Notes.

I. Ratification and implementation of UN instruments

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

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

II. Criminalising the financing of terrorism and associated money laundering

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

III. Freezing and confiscating terrorist assets

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

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

IV. Reporting suspicious transactions related to terrorism

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

⁵³ A versão em português disponível em www.fatf-gafi.org não contempla, ainda, as emendas efetuadas em outubro de 2004

V. International co-operation

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

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

VI. Alternative remittance

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

(See Interpretative Note and Best Practices Paper)

VII. Wire transfers

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

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

(See Interpretative Note)

VIII. Non-profit organisations

Countries should review the adequacy of laws and regulations that relate to entities that can be abused for the financing of terrorism. Non-profit organisations are particularly vulnerable, and countries should ensure that they cannot be misused:

- by terrorist organisations posing as legitimate entities;
- to exploit legitimate entities as conduits for terrorist financing, including for the purpose of escaping asset freezing measures; and

- to conceal or obscure the clandestine diversion of funds intended for legitimate purposes to terrorist organisations.

(See Best Practices Paper)

IX. Cash couriers

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

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

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

ANEXO 3 – LEI 9.613/98

LEI 9.613, de 3 de março 1998

Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DOS CRIMES DE "LAVAGEM" OU OCULTAÇÃO DE BENS, DIREITOS E VALORES

Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime:

- I - de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins;
- II - de terrorismo;
- III - de contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção;
- IV - de extorsão mediante seqüestro;
- V - contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos;
- VI - contra o sistema financeiro nacional;
- VII - praticado por organização criminosa.

Pena: reclusão de três a dez anos e multa.

§ 1º Incorre na mesma pena quem, para ocultar ou dissimular a utilização de bens, direitos ou valores provenientes de qualquer dos crimes antecedentes referidos neste artigo:

- I - os converte em ativos lícitos;
- II - os adquire, recebe, troca, negocia, dá ou recebe em garantia, guarda, tem em depósito, movimenta ou transfere;
- III - importa ou exporta bens com valores não correspondentes aos verdadeiros.

§ 2º Incorre, ainda, na mesma pena quem:

- I - utiliza, na atividade econômica ou financeira, bens, direitos ou valores que sabe serem provenientes de qualquer dos crimes antecedentes referidos neste artigo;
- II - participa de grupo, associação ou escritório tendo conhecimento de que sua atividade principal ou secundária é dirigida à prática de crimes previstos nesta Lei.

§ 3º A tentativa é punida nos termos do parágrafo único do art. 14 do Código Penal.

§ 4º A pena será aumentada de um a dois terços, nos casos previstos nos incisos I a VI do caput deste artigo, se o crime for cometido de forma habitual ou por intermédio de organização criminosa.

§ 5º A pena será reduzida de um a dois terços e começará a ser cumprida em regime aberto, podendo o juiz deixar de aplicá-la ou substituí-la por pena restritiva de direitos, se o autor, co-autor ou partícipe colaborar espontaneamente com as autoridades, prestando esclarecimentos que conduzam à apuração das infrações penais e de sua autoria ou à localização dos bens, direitos ou valores objeto do crime.

CAPÍTULO II

DISPOSIÇÕES PROCESSUAIS ESPECIAIS

Art. 2º O processo e julgamento dos crimes previstos nesta Lei:

- I – obedecem às disposições relativas ao procedimento comum dos crimes punidos com reclusão, da competência do juiz singular;

II - independem do processo e julgamento dos crimes antecedentes referidos no artigo anterior, ainda que praticados em outro país;

III - são da competência da Justiça Federal:

- a) quando praticados contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira, ou em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas;
- b) quando o crime antecedente for de competência da Justiça Federal.

§ 1º A denúncia será instruída com indícios suficientes da existência do crime antecedente, sendo puníveis os fatos previstos nesta Lei, ainda que desconhecido ou isento de pena o autor daquele crime.

§ 2º No processo por crime previsto nesta Lei, não se aplica o disposto no art. 366 do Código de Processo Penal.

Art. 3º Os crimes disciplinados nesta Lei são insuscetíveis de fiança e liberdade provisória e, em caso de sentença condenatória, o juiz decidirá fundamentadamente se o réu poderá apelar em liberdade.

Art. 4º O juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público, ou representação da autoridade policial, ouvido o Ministério Público em vinte e quatro horas, havendo indícios suficientes, poderá decretar, no curso do inquérito ou da ação penal, a apreensão ou o seqüestro de bens, direitos ou valores do acusado, ou existentes em seu nome, objeto dos crimes previstos nesta Lei, procedendo-se na forma dos arts. 125 a 144 do Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal.

§ 1º As medidas assecuratórias previstas neste artigo serão levantadas se a ação penal não for iniciada no prazo de cento e vinte dias, contados da data em que ficar concluída a diligência.

§ 2º O juiz determinará a liberação dos bens, direitos e valores apreendidos ou seqüestrados quando comprovada a licitude de sua origem.

§ 3º Nenhum pedido de restituição será conhecido sem o comparecimento pessoal do acusado, podendo o juiz determinar a prática de atos necessários à conservação de bens, direitos ou valores, nos casos do art. 366 do Código de Processo Penal.

§ 4º A ordem de prisão de pessoas ou da apreensão ou seqüestro de bens, direitos ou valores, poderá ser suspensa pelo juiz, ouvido o Ministério Público, quando a sua execução imediata possa comprometer as investigações.

Art. 5º Quando as circunstâncias o aconselharem, o juiz, ouvido o Ministério Público, nomeará pessoa qualificada para a administração dos bens, direitos ou valores apreendidos ou seqüestrados, mediante termo de compromisso.

Art. 6º O administrador dos bens:

- I - fará jus a uma remuneração, fixada pelo juiz, que será satisfeita com o produto dos bens objeto da administração;
- II - prestará, por determinação judicial, informações periódicas da situação dos bens sob sua administração, bem como explicações e detalhamentos sobre investimentos e reinvestimentos realizados.

Parágrafo único. Os atos relativos à administração dos bens apreendidos ou seqüestrados serão levados ao conhecimento do Ministério Público, que requererá o que entender cabível.

CAPÍTULO III

DOS EFEITOS DA CONDENAÇÃO

Art. 7º São efeitos da condenação, além dos previstos no Código Penal:

I - a perda, em favor da União, dos bens, direitos e valores objeto de crime previsto nesta Lei, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;

II - a interdição do exercício de cargo ou função pública de qualquer natureza e de diretor, de membro de conselho de administração ou de gerência das pessoas jurídicas referidas no art. 9º, pelo dobro do tempo da pena privativa de liberdade aplicada.

CAPÍTULO IV

DOS BENS, DIREITOS OU VALORES ORIUNDOS DE CRIMES PRATICADOS NO *ESTRANGEIRO*

Art. 8º O juiz determinará, na hipótese de existência de tratado ou convenção internacional e por solicitação de autoridade estrangeira competente, a apreensão ou o seqüestro de bens, direitos ou valores oriundos de crimes descritos no art. 1º, praticados no estrangeiro.

§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo, independentemente de tratado ou convenção internacional, quando o governo do país da autoridade solicitante prometer reciprocidade ao Brasil.

§ 2º Na falta de tratado ou convenção, os bens, direitos ou valores apreendidos ou seqüestrados por solicitação de autoridade estrangeira competente ou os recursos provenientes da sua alienação serão repartidos entre o Estado requerente e o Brasil, na proporção de metade, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé.

CAPÍTULO V

DAS PESSOAS SUJEITAS À LEI

Art. 9º Sujeitam-se às obrigações referidas nos arts. 10 e 11 as pessoas jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não:

- I - a captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira;
- II - a compra e venda de moeda estrangeira ou ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial;
- III - a custódia, emissão, distribuição, liquidação, negociação, intermediação ou administração de títulos ou valores mobiliários.

Parágrafo único. Sujeitam-se às mesmas obrigações:

- I - as bolsas de valores e bolsas de mercadorias ou futuros;
- II - as seguradoras, as corretoras de seguros e as entidades de previdência complementar ou de capitalização;
- III - as administradoras de cartões de credenciamento ou cartões de crédito, bem como as administradoras de consórcios para aquisição de bens ou serviços;
- IV - as administradoras ou empresas que se utilizem de cartão ou qualquer outro meio eletrônico, magnético ou equivalente, que permita a transferência de fundos;
- V - as empresas de arrendamento mercantil (leasing) e as de fomento comercial (factoring);
- VI - as sociedades que efetuem distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis, imóveis, mercadorias, serviços, ou, ainda, concedam descontos na sua aquisição, mediante sorteio ou método assemelhado;
- VII - as filiais ou representações de entes estrangeiros que exerçam no Brasil qualquer das atividades listadas neste artigo, ainda que de forma eventual;
- VIII - as demais entidades cujo funcionamento dependa de autorização de órgão regulador dos mercados financeiro, de câmbio, de capitais e de seguros;
- IX - as pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, que operem no Brasil como agentes, dirigentes, procuradoras, comissionárias ou por qualquer forma representem interesses de ente estrangeiro que exerça qualquer das atividades referidas neste artigo;
- X - as pessoas jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis;
- XI - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem jóias, pedras e metais preciosos, objetos de arte e antigüidades.

CAPÍTULO VI

DA IDENTIFICAÇÃO DOS CLIENTES E MANUTENÇÃO DE REGISTROS

Art. 10. As pessoas referidas no art. 9º:

- I - identificarão seus clientes e manterão cadastro atualizado, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes;
- II - manterão registro de toda transação em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por esta expedidas;
- III - deverão atender, no prazo fixado pelo órgão judicial competente, as requisições formuladas pelo Conselho criado pelo art. 14, que se processarão em segredo de justiça.

§ 1º Na hipótese de o cliente constituir-se em pessoa jurídica, a identificação referida no inciso I deste artigo deverá abranger as pessoas físicas autorizadas a representá-la, bem como seus proprietários.

§ 2º Os cadastros e registros referidos nos incisos I e II deste artigo deverão ser conservados durante o período mínimo de cinco anos a partir do encerramento da conta ou da conclusão da transação, prazo este que poderá ser ampliado pela autoridade competente.

§ 3º O registro referido no inciso II deste artigo será efetuado também quando a pessoa física ou jurídica, seus entes ligados, houver realizado, em um mesmo mês-calendário, operações com uma mesma pessoa, conglomerado ou grupo que, em seu conjunto, ultrapassem o limite fixado pela autoridade competente.

CAPÍTULO VII

DA COMUNICAÇÃO DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS

Art. 11. As pessoas referidas no art. 9º:

I - dispensarão especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta Lei, ou com eles relacionar-se;

II - deverão comunicar, abstendo-se de dar aos clientes ciência de tal ato, no prazo de vinte e quatro horas, às autoridades competentes:

a) todas as transações constantes do inciso II do art. 10 que ultrapassem limite fixado, para esse fim, pela mesma autoridade e na forma e condições por ela estabelecidas;

b) a proposta ou a realização de transação prevista no inciso I deste artigo.

§ 1º As autoridades competentes, nas instruções referidas no inciso I deste artigo, elaborarão relação de operações que, por suas características, no que se refere às partes envolvidas, valores, forma de realização, instrumentos utilizados, ou pela falta de fundamento econômico ou legal, possam configurar a hipótese nele prevista.

§ 2º As comunicações de boa-fé, feitas na forma prevista neste artigo, não acarretarão responsabilidade civil ou administrativa.

§ 3º As pessoas para as quais não exista órgão próprio fiscalizador ou regulador farão as comunicações mencionadas neste artigo ao Conselho de Controle das Atividades Financeiras - COAF e na forma por ele estabelecida.

CAPÍTULO VIII

DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

Art. 12. Às pessoas referidas no art. 9º, bem como aos administradores das pessoas jurídicas, que deixem de cumprir as obrigações previstas nos arts. 10 e 11 serão aplicadas, cumulativamente ou não, pelas autoridades competentes, as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa pecuniária variável, de um por cento até o dobro do valor da operação, ou até duzentos por cento do lucro obtido ou que presumivelmente seria obtido pela realização da operação, ou, ainda, multa de até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais);

III - inabilitação temporária, pelo prazo de até dez anos, para o exercício do cargo de administrador das pessoas jurídicas referidas no art. 9º;

IV - cassação da autorização para operação ou funcionamento.

§ 1º A pena de advertência será aplicada por irregularidade no cumprimento das instruções referidas nos incisos I e II do art. 10.

§ 2º A multa será aplicada sempre que as pessoas referidas no art. 9º, por negligência ou dolo:

I - deixarem de sanar as irregularidades objeto de advertência, no prazo assinalado pela autoridade competente;

II - não realizarem a identificação ou o registro previstos nos incisos I e II do art. 10;

III - deixarem de atender, no prazo, a requisição formulada nos termos do inciso III do art. 10;

IV - descumprirem a vedação ou deixarem de fazer a comunicação a que se refere o art. 11.

§ 3º A inabilitação temporária será aplicada quando forem verificadas infrações graves quanto ao cumprimento das obrigações constantes desta Lei ou quando ocorrer reincidência específica, devidamente caracterizada em transgressões anteriormente punidas com multa.

§ 4º A cassação da autorização será aplicada nos casos de reincidência específica de infrações anteriormente punidas com a pena prevista no inciso III do caput deste artigo.

Art. 13. O procedimento para a aplicação das sanções previstas neste Capítulo será regulado por decreto, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

CAPÍTULO IX

DO CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS

Art. 14. É criado, no âmbito do Ministério da Fazenda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, com a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nesta Lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades.

§ 1º As instruções referidas no art. 10 destinadas às pessoas mencionadas no art. 9º, para as quais não exista órgão próprio fiscalizador ou regulador, serão expedidas pelo COAF, competindo-lhe, para esses casos, a definição das pessoas abrangidas e a aplicação das sanções enumeradas no art. 12.

§ 2º O COAF deverá, ainda, coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores.

Art. 15. O COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito.

Art. 16. O COAF será composto por servidores públicos de reputação ilibada e reconhecida competência, designados em ato do Ministro de Estado da Fazenda, dentre os integrantes do quadro de pessoal efetivo do Banco Central do Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários, da Superintendência de Seguros Privados, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Secretaria da Receita Federal, de órgão de inteligência do Poder Executivo, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério das Relações Exteriores, atendendo, nesses três últimos casos, à indicação dos respectivos Ministros de Estado.

§ 1º O Presidente do Conselho será nomeado pelo Presidente da República, por indicação do Ministro de Estado da Fazenda.

§ 2º Das decisões do COAF relativas às aplicações de penas administrativas caberá recurso ao Ministro de Estado da Fazenda.

Art. 17. O COAF terá organização e funcionamento definidos em estatuto aprovado por decreto do Poder Executivo.

Art. 18. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 3 de março de 1998, 177º da Independência e 110º da República.

ANEXO 4 – CIRCULAR BCB 2.852/98

CIRCULAR BCB 2.852

Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei nº 9.613, de 03.03.1998.

A Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil, em sessão realizada em 02.12.1998, com base nos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.613, de 03.03.1998,

DE C I D I U:

Art. 1º As instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil estão obrigadas a:

- I - manter atualizadas as informações cadastrais dos respectivos clientes, observadas, quando for o caso, as exigências e responsabilidades definidas na Resolução nº 2.025, de 24.11.1993, e modificações posteriores;
- II - manter controles e registros internos consolidados que permitam verificar, além da adequada identificação do cliente, a compatibilidade entre as correspondentes movimentação de recursos, atividade econômica e capacidade financeira;
- III - manter registro, na forma a ser estabelecida pelo Banco Central do Brasil, de operações envolvendo moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, metais ou qualquer outro ativo passível de ser convertido em dinheiro.

Parágrafo 1º Além das instituições e entidades referidas no "caput", sujeitam-se às disposições desta Circular:

- I - as administradoras de consórcios;
- II - as pessoas credenciadas ou autorizadas, pelo Banco Central do Brasil, a operar no "Mercado de Câmbio de Taxas Flutuantes", aí incluídas as entidades ou sociedades emissoras de cartão de crédito de validade internacional, as agências de turismo e os meios de hospedagem de turismo;
- III - as agências, filiais ou sucursais e os representantes de instituições financeiras sediadas no exterior instaladas no País.

Parágrafo 2º Na hipótese de o cliente constituir-se em pessoa jurídica, as informações cadastrais referidas no inciso I do "caput" deverão abranger as pessoas físicas autorizadas a representá-la, bem como seus controladores.

Parágrafo 3º Independentemente do estabelecido no inciso III do "caput", deverão ser registradas:

- I - as operações que, realizadas com uma mesma pessoa, conglomerado ou grupo, em um mesmo mês calendário, superem, por instituição ou entidade, em seu conjunto, o limite estabelecido no art. 4º, inciso I;
- II - as operações cujo titular de conta corrente apresente créditos ou débitos que, por sua habitualidade, valor e forma, configurem artifício que objetive burlar os mecanismos de identificação de que se trata.

Art. 2º Além das providências estabelecidas no art. 1º, as pessoas ali mencionadas devem dispensar especial atenção às operações ou propostas cujas características, no que se refere às partes envolvidas, valores, formas de realização e instrumentos utilizados, ou que, pela falta de fundamento econômico ou legal, possam indicar a existência de crime, conforme previsto na Lei nº 9.613, de 03.03.1998, ou com ele relacionar-se.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, os Departamentos de Câmbio (DECAM), de Fiscalização (DEFIS) e de Normas do Sistema Financeiro (DENOR) divulgarão normativo descrevendo operações e situações que possam configurar indício de ocorrência dos crimes previstos na mencionada Lei.

Art. 3º Os cadastros e registros referidos no art. 1º devem ser mantidos e conservados durante o período mínimo de 5 (cinco) anos contados a partir do primeiro dia do ano seguinte ao do encerramento das contas correntes ou da conclusão das operações.

Art. 4º Deverão ser comunicadas ao Banco Central do Brasil, na forma que vier a ser determinada, quando verificadas as características descritas no art. 2º:

- I - as operações de que trata o art. 1º, inciso III, cujo valor seja igual ou superior a R\$ 10.000,00 (dez 76 mil reais);
- II - as operações de que trata o art. 1º, Parágrafo 3º, inciso I;
- III - as operações referidas no art. 2º, bem como propostas no sentido de sua realização.

Parágrafo 1º A comunicação referida neste artigo deverá ser efetuada sem que seja dada ciência aos envolvidos.

Parágrafo 2º As comunicações de boa-fé, conforme previsto no art. 11, Parágrafo 2º, da Lei nº 9.613/98, não acarretarão responsabilidade civil ou administrativa às instituições e entidades mencionadas no art. 1º, seus controladores, administradores e empregados.

Art. 5º As instituições e entidades mencionadas no art. 1º devem desenvolver e implementar procedimentos internos de controle para detectar operações que caracterizem indício de ocorrência dos crimes previstos na mencionada Lei nº 9.613/98, promovendo treinamento adequado para seus empregados.

Art. 6º Às instituições e entidades mencionadas no art. 1º, bem como a seus administradores e empregados, que deixarem de cumprir as obrigações estabelecidas nesta Circular serão aplicadas, cumulativamente ou não, pelo Banco Central do Brasil, as sanções previstas no art. 12 da mencionada Lei nº 9.613/98, na forma prevista no Decreto nº 2.799, de 08.10.1998.

Art. 7º As instituições e entidades mencionadas no art. 1º deverão indicar ao Banco Central do Brasil diretor ou gerente, conforme o caso, responsável pela incumbência de implementar e acompanhar o cumprimento das medidas estabelecidas nesta Circular, bem como promover as comunicações de que trata o art. 4º.

Art. 8º Esta Circular entra em vigor na data da sua publicação, produzindo efeitos a partir de 01.03.1999, quando ficara revogada a Circular nº 2.207, de 30.07.1992.

Brasília, 3 de dezembro de 1998

Gustavo H. B. Franco

Presidente

ANEXO 5 – CARTA-CIRCULAR BCB 2.826/98

CARTA-CIRCULAR BCB 2.826

Divulga relação de operações e situações que podem configurar indício de ocorrência dos crimes previstos na Lei nº 9.613, de 03.03.98, e estabelece procedimentos para sua comunicação ao Banco Central do Brasil.

A realização das operações ou a verificação das situações abaixo descritas, considerando as partes envolvidas, os valores, as formas de realização, os instrumentos utilizados ou a falta de fundamento econômico ou legal, podem configurar indício de ocorrência dos crimes previstos na Lei nº 9.613, de 03.03.98, tendo em vista o disposto nos arts. 2º, parágrafo único, e 4º, "caput", da Circular nº 2.852, de 03.12.98:

I - situações relacionadas com operações em espécie ou em cheques de viagem:

- a) movimentação de valores superiores ao limite estabelecido no art. 4º, inciso I, da Circular nº 2.852/98, ou de quantias inferiores que, por sua habitualidade e forma, configurem artifício para a burla do referido limite;
- b) saques a descoberto, com cobertura no mesmo dia;
- c) movimentações feitas por pessoa física ou jurídica cujas transações ou negócios normalmente se efetivam por meio da utilização de cheques ou outras formas de pagamento;
- d) aumentos substanciais no volume de depósitos de qualquer pessoa física ou jurídica, sem causa aparente, em especial se tais depósitos são posteriormente transferidos, dentro de curto período de tempo, a destino anteriormente não relacionado com o cliente;
- e) depósitos mediante numerosas entregas, de maneira que o total de cada depósito não é significativo, mas o conjunto de tais depósitos o é;
- f) troca de grandes quantidades de notas de pequeno valor por notas de grande valor;
- g) proposta de troca de grandes quantias em moeda nacional por moeda estrangeira e vice-versa;
- h) depósitos contendo notas falsas ou mediante utilização de documentos falsificados;
- i) depósitos de grandes quantias mediante a utilização de meios eletrônicos ou outros que evitem contato direto com o pessoal do banco;
- j) compras de cheques de viagem e cheques administrativos, ordens de pagamento ou outros instrumentos em grande quantidade - isoladamente ou em conjunto -, independentemente dos valores envolvidos, sem evidências de propósito claro;
- l) movimentação de recursos em praças localizadas em fronteiras;

II - situações relacionadas com a manutenção de contas correntes:

- a) movimentação de recursos incompatível com o patrimônio, a atividade econômica ou a ocupação profissional e a capacidade financeira presumida do cliente;
- b) resistência em facilitar as informações necessárias para a abertura de conta, oferecimento de informação falsa ou prestação de informação de difícil ou onerosa verificação;
- c) atuação, de forma contumaz, em nome de terceiros ou sem a revelação da verdadeira identidade do beneficiário;
- d) numerosas contas com vistas ao acolhimento de depósitos em nome de um mesmo cliente, cujos valores, somados, resultem em quantia significativa;
- e) contas que não demonstram ser resultado de atividades ou negócios normais, visto que utilizadas para recebimento ou pagamento de quantias significativas sem indicação clara de finalidade ou relação com o titular da conta ou seu negócio;
- f) existência de processo regular de consolidação de recursos provenientes de contas mantidas em várias instituições financeiras em uma mesma localidade previamente às solicitações das correspondentes transferências;
- g) retirada de quantia significativa de conta até então pouco movimentada ou de conta que acolheu depósito inusitado;
- h) utilização conjunta e simultânea de caixas separados para a realização de grandes operações em espécie ou de câmbio;
- i) preferência à utilização de caixas-fortes, de pacotes citados em depósitos ou retiradas ou de utilização sistemática de cofres de aluguel;
- j) dispensa da faculdade de utilização de prerrogativas como recebimento de crédito, de altos juros remuneratórios para grandes saldos ou, ainda, de outros serviços bancários especiais que, em circunstâncias normais, seriam valiosas para qualquer cliente;
- l) mudança repentina e aparentemente injustificada na forma de movimentação de recursos e/ou nos tipos de transação utilizados;
- m) pagamento inusitado de empréstimo problemático sem que haja explicação aparente para a origem dos recursos;
- n) solicitações freqüentes de elevação de limites para a realização de operações;
- o) atuação no sentido de induzir funcionário da instituição a não manter, em arquivo, relatórios específicos sobre alguma operação realizada;
- p) recebimento de recursos com imediata compra de cheques de viagem, ordens de pagamento ou outros instrumentos para a realização de pagamentos a terceiros;
- q) recebimento de depósitos em cheques e/ou em espécie, de várias localidades, com transferência para terceiros;
- r) transações envolvendo clientes não residentes;

- s) solicitação para facilitar a concessão de financiamento - particularmente de imóveis - quando a fonte de renda do cliente não está claramente identificada;
- t) abertura e/ou movimentação de conta por detentor de procuração ou qualquer outro tipo de mandato;
- u) abertura de conta em agência bancária localizada em estação de passageiros - aeroporto, rodoviária ou porto - internacional ou pontos de atração turística, salvo se por proprietário, sócio ou empregado de empresa regularmente instalada nesses locais;
- v) proposta de abertura de conta corrente mediante apresentação de documentos de identificação e número do Cadastro de Pessoa Física (CPF) emitidos em região de fronteira ou por pessoa residente, domiciliada ou que tenha atividade econômica em países fronteiriços;
- x) movimentação de contas correntes que apresentem débitos e créditos que, por sua habitualidade, valor e forma, configurem artifício para burla da identificação dos responsáveis pelos depósitos e dos beneficiários dos saques;

III - situações relacionadas com atividades internacionais:

- a) operação ou proposta no sentido de sua realização, com vínculo direto ou indireto, em que a pessoa estrangeira seja residente, domiciliada ou tenha sede em região considerada paraíso fiscal, ou em locais onde é observada a prática contumaz dos crimes previstos no art. 1º da Lei nº 9.613/98;
- b) solicitação de facilidades estranhas ou indevidas para negociação de moeda estrangeira;
- c) operações de interesse de pessoa não tradicional no banco ou dele desconhecida que tenha relacionamento bancário e financeiro em outra praça;
- d) pagamentos antecipados de importação e exportação por empresa sem tradição ou cuja avaliação financeira seja incompatível com o montante negociado;
- e) negociação com ouro por pessoas não tradicionais no ramo;
- f) utilização de cartão de crédito em valor não compatível com a capacidade financeira do usuário;
- g) transferências unilaterais freqüentes ou de valores elevados, especialmente a título de doação;

IV - situações relacionadas com empregados das instituições e seus representantes:

- a) alteração inusitada nos padrões de vida e de comportamento do empregado ou representante;
- b) modificação inusitada do resultado operacional do empregado ou representante;
- c) qualquer negócio realizado por empregado ou representante - quando desconhecida a identidade do último beneficiário -, contrariamente ao procedimento normal para o tipo de operação de que se trata.

2. A comunicação, nos termos do art. 4º da Circular nº 2.852/98, das situações relacionadas nesta Carta-Circular, bem como de outras que, embora não mencionadas, também possam configurar a ocorrência dos crimes previstos na Lei nº 9.613/98, deverá ser realizada por meio de transação do Sistema de Informações Banco Central - SISBACEN a ser oportunamente divulgada, até o dia útil seguinte aquele em que verificadas. Enquanto não divulgada mencionada transação, referida comunicação deve ser encaminhada ao Departamento de Fiscalização (DEFIS), via transação PMSG750 daquele Sistema.

3. Com vistas ao atendimento do disposto no art. 1º, inciso III, da Circular nº 2.852/98:

I - os dados relativos às operações ali mencionadas devem ser mantidos à disposição do Banco Central do Brasil, compreendendo, no mínimo, o seguinte:

- a) tipo;
- b) valor em reais;
- c) data de realização;
- d) número do CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) do titular;

II - deve ser considerado o conjunto de movimentações financeiras ativas e passivas realizadas no País, como, por exemplo:

- a) depósitos de qualquer espécie;
- b) colocação de títulos de emissão própria ou de quotas de fundos de investimento;
- c) venda de metais preciosos;
- d) venda de cheques administrativos ou de viagem;
- e) ordens de pagamento;
- f) pagamento ou amortizações antecipadas de empréstimos;

III - relativamente às operações que envolvam transferências internacionais, bem como àquelas relacionadas a pagamentos e recebimentos em decorrência da utilização de cartão de crédito de validade internacional, devem ser observados os procedimentos de registro no SISBACEN e de envio de informações ao Banco Central do Brasil, estabelecidos nas normas cambiais em vigor.

4. Esta Carta-Circular entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos, relativamente à adoção dos procedimentos e das providências de que tratam os itens 2 e 3, a partir de 01.03.99.

Brasília, 4 de dezembro de 1998

Departamento de Câmbio
José Maria Ferreira de Carvalho
Chefe

Departamento de Fiscalização
Luiz Carlos Alvarez
Chefe

Departamento de Normas do Sistema Financeiro
Antônio Francisco Bernardes de Assis
Chefe, em exercício