



Luiz Maria Pio Corrêa é diplomata, economista e mestre em relações internacionais pela Universidade Livre de Bruxelas. Nasceu em 11 de maio de 1964, na Cidade do México, filho de diplomata. Criou-se no Rio de Janeiro, onde estudou no Colégio Andrews e na Pontifícia Universidade Católica (PUC-RJ) e iniciou a vida profissional no mercado financeiro e na Câmara de Comércio França-Brasil. Em 1993, ingressou no Curso de formação de diplomatas do Instituto Rio Branco. No Itamaraty, trabalhou nas áreas de Política Financeira; América Meridional; Meio Ambiente; Mar, Antártida e Espaço; e, até julho de 2012, Combate a Ilícitos Transnacionais, quando foi lotado na Representação do Brasil junto às Agências da ONU em Roma. Serviu, ainda, nas Embaixadas do Brasil em Bruxelas (1998-2001), Montevidéu (2001-2004) e Moscou (2004-2007). Concluiu o Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco, em 2012.

A globalização é fenômeno bem conhecido, especialmente nas suas dimensões econômica e cultural. No campo do direito penal, contudo, ainda é tema pouco estudado no Brasil.

O presente livro busca estimular a análise do que se chama de “internacionalização do direito penal”, sob o prisma da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo: como, num primeiro momento, se forma o arcabouço jurídico internacional sobre esses temas e, em seguida, passa a ser aplicado pela maioria dos países. Dado o desconhecimento, pelo grande público, desse processo, a muitos surpreenderia saber que muitas leis e instituições nacionais voltadas ao combate ao crime tiveram sua origem em organismos multilaterais.

A legislação e as instituições antilavagem estabelecidas por diferentes Estados nascem no contexto da prioridade conferida pela comunidade internacional ao combate ao narcotráfico. Hoje, no entanto, devem ser entendidas como elementos que contribuem para reforçar o arsenal do Estado no combate aos diferentes tipos de crime com motivação financeira, como a corrupção.

No campo das relações internacionais, o livro concentra-se na análise do GAFI (Grupo de Ação Financeira Internacional), principal, embora desconhecido, organismo dedicado à formulação e à aplicação de normas destinadas ao combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Traça suas origens históricas, os interesses em jogo, sua evolução e seus métodos de coerção.



O GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI)

Organizações internacionais e crime transnacional

Luiz Maria Pio Corrêa

O Curso de Altos Estudos (CAE) é mantido pelo Instituto Rio Branco como parte integrante do sistema de treinamento e qualificação na Carreira de Diplomata, com o objetivo de atualizar e aprofundar os conhecimentos necessários ao desempenho das funções exercidas pelos Ministros de Primeira e Segunda Classes, sendo a posse do diploma requisito para a progressão funcional de seu titular a Ministro de Segunda Classe. O candidato inscrito no CAE prepara e apresenta tese, a qual é submetida à Banca Examinadora, para arguição oral.

Ao final das arguições, o Diretor-Geral do Instituto Rio Branco publica no Diário Oficial da União e no Boletim de Serviço do Ministério das Relações Exteriores portaria de divulgação dos nomes dos diplomatas aprovados no CAE, destacando os que forem aprovados com o conceito “com louvor”.

A Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) tem prioridade para a publicação das teses recomendadas pela Banca Examinadora do CAE.

A relação dos trabalhos já publicados pela Funag encontra-se no final desta publicação.



O GRUPO DE AÇÃO
FINANCEIRA
INTERNACIONAL (GAFI)
Organizações internacionais e crime transnacional

Luiz Maria Pio Corrêa

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



O GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI)

Organizações internacionais e crime transnacional

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado
Secretário-Geral

Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente

Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais

Centro de História e
Documentação Diplomática

Diretor

Embaixador Maurício E. Cortes Costa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br

Luiz Maria Pio Corrêa

O GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI)

Organizações internacionais e crime transnacional



Brasília, 2013

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro
Jessé Nóbrega Cardoso
Vanusa dos Santos Silva

Projeto Gráfico e Capa:

Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2013

C824g

Corrêa, Luiz Maria Pio.

O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) : organizações internacionais e crime transnacional / Luiz Maria Pio Corrêa - Brasília : FUNAG, 2013.

282 p. (Coleção teses de CAE)

ISBN: 978-85-7631-439-4

1. Lavagem de dinheiro. 2. Terrorismo. 3. Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI). 4. Crime internacional - combate. 5. Corrupção. 6. Cooperação internacional - atuação - Brasil. I. Título. II. Série

CDD 341.15

Bibliotecária responsável: Ledir dos Santos Pereira, CRB-1/776

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente: Embaixador José Vicente de Sá Pimentel
Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão

Membros: Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Clodoaldo Bueno
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva

Apresentação

O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) surge num contexto pós-Guerra Fria, de hegemonia norte-americana e de combate ao tráfico internacional de drogas, até tornar-se o organismo gestor do regime global de enfrentamento da lavagem de dinheiro, constituindo-se exemplo de organização internacional que é, ao mesmo tempo, produto desse período de acelerada globalização e componente de sua governança. No contexto pós-11 de Setembro, adicionou às suas atribuições a dimensão do combate ao financiamento do terrorismo.

Para analisar o GAFI e entender esse regime global é preciso ter como ponto de partida o Direito, por meio da análise da evolução do arcabouço jurídico internacional relacionado com lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Em seguida, é preciso entender as origens, características e evolução do GAFI, organização responsável, de maneira sistemática e eficiente, pela aplicação das normas internacionais. O Brasil inseriu-se no regime global, ao adotar essas normas e tornar-se membro do GAFI.

Para compreender a posição do GAFI como instância da governança global, é preciso demonstrar como interagem a “grande história” – que diz respeito aos atores globais e às grandes questões de determinado período histórico – e a “pequena história”, própria à organização – suas questões, dilemas, decisões e estratégias.

Resultado principal da atuação do GAFI é a existência, em diferentes países, de leis e instituições similares, que conformam sistemas nacionais voltados ao combate à lavagem de dinheiro, reforçando e modernizando o arsenal do Estado no combate ao crime, de maneira geral.

O estudo do GAFI interessa às relações internacionais, pois trata de organização com grande poder e influência globais. O exercício do poder, contudo, não se fundou na base de reconhecida legitimidade internacional de que gozam organizações internacionais formais, como a ONU, cuja fonte é o somatório da vontade soberana das nações que as compõem.

O período de pesquisa para elaboração do trabalho estendeu-se até o final de 2012, antes da adoção do atual conjunto de Recomendações do GAFI. A essência, tanto da organização quanto das normas, permanece, contudo, basicamente a mesma.

Sumário

Introdução	13
1. O arcabouço jurídico internacional	21
1.1. A questão do crime internacional	21
1.2. A conformação do arcabouço jurídico.....	26
1.3. Legislação internacional sobre lavagem de dinheiro .	27
1.3.1. A Convenção de Viena	27
1.3.1.1. Breve contextualização	27
1.3.1.2. A criminalização da lavagem de dinheiro	29
1.3.2. A Declaração de Princípios da Basileia	33
1.3.3. As 40 Recomendações do GAFI	36
1.3.3.1. As versões das Recomendações	38
1.3.3.2. As 40 Recomendações em sua versão atual	39
1.3.4. O Regulamento Modelo da OEA.....	45
1.3.5. A Convenção de Palermo.....	47
1.3.5.1. Breve contextualização	47
1.3.5.2. O tratamento do tema da lavagem de dinheiro ...	49
1.3.6. A Convenção de Mérida.....	53

1.3.6.1. Breve comentário	53
1.3.6.2. As medidas de combate à lavagem de dinheiro....	54
1.3.7. A Convenção Interamericana contra a Corrupção ..	55
1.3.7.1. Contexto	55
1.3.7.2. A Convenção da OEA e o combate à lavagem de dinheiro	56
1.3.8. A Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção.....	57
1.3.9. Considerações sobre os instrumentos internacionais sobre lavagem.....	58
1.4. Legislação internacional sobre financiamento do terrorismo	61
1.4.1. Introdução	61
1.4.2. A Resolução 1267 do Conselho de Segurança das Nações Unidas.....	62
1.4.3. A Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo	67
1.4.4. A Resolução 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas.....	73
1.4.5. As Recomendações Especiais do GAFI	76
1.4.6. A Convenção Interamericana contra o Terrorismo.	81
1.5. Considerações sobre a legislação internacional	83
2. O GAFI	87
2.1. Introdução.....	87
2.2. Origens e composição.....	88
2.3. Os primeiros anos.....	92
2.3.1. A tutela do G-7, a OCDE e a primeira expansão	92
2.3.2. Institucionalização	94
2.3.3. Definição das características básicas	100
2.3.4. Primeiras ações externas.....	101
2.3.5. Expansão geográfica das atividades.....	102

2.4. Período de consolidação	105
2.4.1. Balanço dos primeiros anos	105
2.4.2. Período de definições e aprofundamento da institucionalização.....	105
2.4.3. O processo legislativo e as Recomendações	109
2.4.4. Relações externas	110
2.4.5. A revisão das Recomendações de 1996	114
2.5. Coerção x Persuasão	116
2.5.1. Países não cooperantes.....	116
2.5.2. Turquia e Áustria	126
2.5.3. Os organismos regionais.....	127
2.5.4. O dilema da expansão	132
2.5.5. GAFISUD X GAFIC	133
2.6. Rumo à formação de um regime global	135
2.6.1. A Convenção de Palermo e o GAFI	136
2.6.2. Financiamento do terrorismo.....	137
2.6.3. Instituições financeiras internacionais	143
2.7. Fase atual	153
2.7.1. Revisão das Recomendações de 2003.....	153
2.7.2. Novos temas	155
2.7.2.1. Corrupção e inclusão financeira	155
2.7.2.2. Financiamento da proliferação de armas de destruição em massa.....	158
2.7.3. A reintrodução da “lista negra”	161
2.7.4. O GAFI hoje	166
3. A inserção do Brasil no regime global.....	169
3.1. O Brasil e a lavagem de dinheiro	169
3.2. O Brasil e o GAFI	185
3.3. O Brasil e a questão do financiamento do terrorismo .	193
3.4. O Brasil nos foros internacionais.....	195
3.5. O Brasil e a cooperação internacional.....	197

3.6. O Brasil à frente do GAFISUD e do GAFI	199
3.7. Atuação recente do Brasil no GAFI	205
Conclusão	215
Posfácio	229
Bibliografia	235
Anexos	249
A - Documentos que formalizam a entrada do Brasil no GAFI (carta do Ministro Pedro Malan endereçada ao Presidente do GAFI) e a criação do GAFISUD (Memorando de Entendimento)	249
B - Convenções contra atos terroristas ratificadas pelo Brasil.....	265
C - Depoimento do primeiro presidente do GAFI	267
D - Depoimento do presidente suíço do GAFI.....	269

Introdução

O presente trabalho tem como um de seus objetivos investigar os fatores que motivaram a constituição de regime global de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Peça central desse regime é o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI ou “Financial Action Task Force” – FATF), organismo intergovernamental sem *status* de organização internacional formal. As origens e a evolução do regime confundem-se com a própria história do GAFI, razão pela qual este trabalho se dedicará, prioritariamente, à análise da trajetória e das características desse grupamento, criado em 1989.

Em primeiro lugar, buscar-se-á, essencialmente, entender as causas e analisar as etapas da adesão, por praticamente todos os países, ao regime global antilavagem de dinheiro, em processo único de internacionalização do Direito Penal.¹ Tal fenômeno não se verificou, de modo tão abrangente, rápido e profundo, em outras esferas criminais, o que aumenta o seu impacto, em especial por estar relacionado, hoje, à prevenção e à repressão de ampla gama de delitos.

¹ CARLI, Carla Veríssimo de. *Lavagem de dinheiro: ideologia da criminalização e análise do discurso*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008, p. 133.

A questão da lavagem de dinheiro surgiu no cenário internacional na década de 1980, como parte da preocupação com o tráfico de drogas. Em 1988, firmou-se a Convenção da ONU sobre o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, também conhecida como Convenção de Viena, primeiro instrumento universal a dispor sobre lavagem de dinheiro. Dois anos depois, o GAFI estabeleceu 40 Recomendações de combate à lavagem de dinheiro. Outras convenções sobre crime transnacional foram, posteriormente, assinadas e reforçaram o arcabouço jurídico referente ao tema. A legislação internacional oriunda das Convenções coexistiu, desde então, com o regime de “soft law” do GAFI, ambos se influenciando mutuamente.

A conjuntura histórica forçará, num segundo momento, a incorporação da questão do financiamento do terrorismo ao regime de combate à lavagem de dinheiro. As razões e consequências da conformação desse regime único de combate aos dois tipos de delito serão estudadas, especialmente no que tange ao papel que caberá ao GAFI nesse novo arranjo.

O trabalho divide-se em três capítulos. No primeiro, serão analisadas as fontes normativas, formais e informais, que constituem o arcabouço jurídico do regime antilavagem e antifinanciamento do terrorismo. Serão examinadas, assim, tanto normas juridicamente vinculantes, originadas em tratados internacionais, quanto normas que a tradição anglo-saxônica caracteriza como “soft law”, pois, independentemente de posições doutrinárias, o que determinará sua relevância dentro do regime será o grau de adesão dos Estados a elas.

No que diz respeito, especificamente, à lavagem de dinheiro, será estudada a evolução do tratamento do tema pelos instrumentos universais e regionais formais, elaborados a partir de 1988. Ao serem analisadas as Recomendações do GAFI sobre o assunto, será feita análise comparativa de alguns aspectos das versões de 1990, 1996 e 2003, a fim de investigar as transformações por que passaram ao longo dos anos.

Examinar-se-ão, igualmente, os marcos jurídicos internacionais de prevenção e combate ao financiamento do terrorismo, como a Convenção da ONU para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, de 1999, a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, de 2002, e as Resoluções do Conselho de Segurança que contêm dispositivos voltados à prevenção e ao combate a esse delito. Merecerá destaque a adoção, pelo GAFI, na sequência dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, de oito Recomendações Especiais sobre o tema – ampliadas, posteriormente, a nove Recomendações Especiais. Com a incorporação das nove Recomendações Especiais às outras 40 Recomendações do GAFI (“40 + 9 Recomendações”), a questão passou a ser tratada, no âmbito da organização, de maneira indissociável da lavagem de dinheiro.

O segundo capítulo concentrar-se-á na análise do GAFI, organização *sui generis*, responsável por dar consistência e eficiência ao regime global de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Serão estudadas, em particular, as origens do Grupo, suas características básicas e as etapas de sua evolução até tornar-se o principal organismo internacional dedicado à questão da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo. O GAFI constituir-se-á em fonte de normas internacionais (as Recomendações) sobre a matéria e monitorará a aplicação delas, tanto junto a membros quanto a não membros. O capítulo procurará, ademais, ampliar a compreensão do papel do GAFI e de sua crescente influência no cenário internacional.

Será dada ênfase às fontes de poder do GAFI e à estratégia que utilizará para estabelecer rede mundial de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, base da conformação do regime global. Nessa linha, será abordada a formação de parcerias estratégicas com organismos e instituições financeiras internacionais. Particular destaque será conferido às relações do GAFI com os principais órgãos da governança global, como o G-7, o G-8, o Conselho

de Segurança da ONU, a OCDE e o G-20, bem como com a rede de organizações regionais congêneres criadas pelo próprio GAFI, com vistas à disseminação das normas antilavagem e antifinanciamento do terrorismo.

Serão estudadas as características internas do GAFI e examinados os impactos de acontecimentos externos nos rumos da organização, a exemplo dos ataques terroristas de 2001, que marcaram nova etapa na história do GAFI e ensejaram a configuração do atual regime de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Mecanismos internos, como o processo de constante atualização das Recomendações e o monitoramento de países membros, conhecido como “avaliações mútuas”, serão descritos.

Por meio de abordagem histórica, serão perscrutadas as fases da evolução institucional do GAFI, bem como a ampliação de sua agenda. Em seus pouco mais de vinte anos de existência, o GAFI tem-se adaptado não somente para enfrentar as constantes inovações das atividades criminosas, mas também para implementar as decisões dos atores mais influentes da governança global. Prova disso é que as Recomendações do GAFI sofreram três revisões e incorporaram a dimensão do financiamento do terrorismo. Mais recentemente, as questões da corrupção e do combate à proliferação de armas de destruição em massa foram acrescidas ao temário do GAFI.

O terceiro capítulo tratará da inserção do Brasil no mencionado regime global. Serão examinadas as percepções e motivações estratégicas que levaram o País a dotar-se de legislação antilavagem e a participar ativamente dos foros internacionais sobre o tema. A presença brasileira no GAFI e no órgão regional sul-americano, o GAFISUD (Grupo de Ação Financeira da América do Sul), será analisada, com ênfase nos períodos em que o País exerceu a presidência desses dois organismos. A maneira como o Brasil percebeu, um ano depois de sua adesão ao GAFI, a incorporação por este da dimensão do financiamento do terrorismo também será observada.

Esse capítulo procurará investigar em que medida o envolvimento do Brasil com o GAFI e o GAFISUD veio a atender aos interesses nacionais. Serão avaliados os benefícios, em termos de fortalecimento institucional do País, bem como de projeção e credibilidade externas, advindos da participação nesses foros. Serão comentados, ainda, casos concretos que digam respeito diretamente à agenda de política externa do Brasil, como os do Equador – que afetou as relações diplomáticas bilaterais –, da última avaliação do Brasil feita pelo GAFI, da adesão da Índia ao GAFI e da avaliação da Argentina.

A parte dedicada ao Brasil relaciona-se estreitamente com os demais capítulos, porque também fornece elementos que ajudarão a explicar a grande influência internacional exercida pelo GAFI. Em particular, buscar-se-á mostrar como, mesmo diante de arcabouço jurídico formal, baseado em convenções universais e regionais, regras juridicamente não vinculantes, emanadas de grupamento informal e não representativo, tendem a predominar e ser adotadas pela maioria dos países. Nesse contexto, serão estudados os métodos aplicados pelo GAFI para garantir o cumprimento de suas Recomendações, por vezes baseados em exercício de “soft power” e de persuasão, por vezes de natureza coercitiva, como no caso da publicação de “lista negra” de países-não cooperantes.

O segundo e o terceiro capítulos abordam, ainda, a questão do “déficit de legitimidade” do GAFI, associado às suas origens e à sua composição. Buscar-se-á mostrar como o GAFI, com sua estratégia de formar parcerias e de promover expansão restrita de países membros, conseguiu reduzir seu déficit de legitimidade e aproximar-se dos países em desenvolvimento.

Assim como o crime organizado transnacional, as regras formuladas para enfrentá-lo, dentre as quais se destaca o regime de combate à lavagem de dinheiro, são produto do mundo globalizado. O GAFI, como pilar central desse regime, é, também, uma realidade incontornável desse universo. Dessa forma, o trabalho procurará, em suma, mostrar como se configurou essa realidade e como o Brasil lidou com ela.

O trabalho concentrar-se-á em questões afins ao Direito Internacional e às Relações Internacionais. Utilizar-se-ão fontes tanto primárias – como tratados, Recomendações do GAFI, relatórios de organismos internacionais e de instituições nacionais e comunicações oficiais – quanto acadêmicas.

O trabalho não se deterá no exame do papel de outros órgãos que funcionam como engrenagens auxiliares do regime de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, tais como o Grupo de Egmont, o Escritório das Nações Unidas sobre o Crime e as Drogas (UNODC), o Comitê de Contra-Terrorismo da OEA (CICTE) e o Grupo de Peritos para o Controle da Lavagem de Dinheiro (Grupo LAVEX) da Comissão Interamericana contra o Abuso de Drogas (CICAD/OEA).

Os aspectos técnicos dos delitos de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo não constituem objeto de estudo do trabalho. Não se trata de examinar os delitos em si, mas de como se conformou um regime internacional para enfrentá-los. Tampouco serão fornecidas análises estatísticas da dimensão da lavagem de ativos e do financiamento do terrorismo no mundo.

Sobre esse aspecto, é importante mencionar que, em 1996, o GAFI estabeleceu grupo *ad hoc* de especialistas para estudar a magnitude dos recursos envolvidos com a lavagem de dinheiro no mundo.² Quatro anos depois, o GAFI dissolveu o grupo, em razão da falta de dados estatísticos confiáveis. Até mesmo em relação aos Estados Unidos, onde havia informações mais seguras sobre o montante de recursos movimentado pelo tráfico de drogas, não foi possível chegar-se a conclusões sobre a dimensão da lavagem de dinheiro.³ Nessa época, outras instituições, a exemplo do FMI, divergiam sobre os valores movimentados, que poderiam estar entre 2 e 5% do produto interno bruto (PIB) mundial.⁴

2 GAFI. Relatório: 1996-1997.

3 MACHADO, Máira Rocha. *Internacionalização do direito penal- A gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*. São Paulo: Ed. 34/Edesp, 2004, pp. 142; GAFI. Relatório: 1999-2000.

4 MACHADO, Máira Rocha. *Op. Cit.*, p. 143.

A falta de embasamento técnico e estatístico para justificar a implantação *ex ante* de regime⁵ complexo e custoso também se verificará no caso de justificá-lo *ex post*, dada a dificuldade de aferir a efetividade do regime, em termos de subtração de recursos da atividade criminosa.⁶ O aspecto preventivo do regime é igualmente difícil de se mensurar. As razões, portanto, da adoção generalizada de sistemas nacionais voltados à prevenção e à repressão à lavagem de dinheiro são de outra ordem, e são essas mesmas razões que este trabalho busca examinar, à luz da relevância do tema para a política externa brasileira.

5 “Parece claro que não se conhece a envergadura do problema que se busca afrontar por meio do sistema antilavagem de dinheiro.” (MACHADO, Maira Rocha. *Op. Cit.* , p. 145).

6 O GAFI, em 2001, reconhecia a dificuldade de aferir a efetividade dos sistemas nacionais antilavagem, mesmo após duas rodadas de avaliação de seus membros, em razão da falta de análises estatísticas. (GAFI. Relatório: 2000-2001, p. 12).

Capítulo 1

O arcabouço jurídico internacional

1.1. A questão do crime internacional

Até as duas últimas décadas do século XX, o Direito Penal era tratado, de modo geral, como prerrogativa exclusiva do Estado-nação e exercido nos limites de seu território.⁷ Em algumas ocasiões, nações poderosas procuraram combater, além de suas fronteiras, unilateralmente ou com a ajuda de aliados, crimes com características internacionais, como é o caso da pirataria e do tráfico de escravos. Até a segunda metade do século XX, contudo, nunca se verificara esforço concertado de internacionalização do Direito Penal.

Os crimes internacionais podem ser divididos em duas categorias⁸: aqueles que, do ponto de vista “comportamental” ou “fenomenológico”, se caracterizam por ultrapassar fronteiras territoriais; e os “normativos”, regulados por tratados multilaterais, que se referem a ações consideradas criminosas pela comunidade internacional, mas que não, necessariamente, ultrapassam as fronteiras de um país. Na primeira categoria, estão as diferentes formas de tráfico (de drogas,

7 MACHADO, Maíra Rocha. *Op. Cit.*, p. 9.

8 *Idem*, *ibidem*, p. 20.

pessoas, armas, etc.) e a lavagem de dinheiro. Na segunda, crimes relacionados à afirmação do indivíduo como portador de direitos e deveres no plano internacional, como genocídio, tortura, crimes de guerra e contra a humanidade, racismo.⁹

Do final do século XIX até a década de 1950, foram assinadas as primeiras convenções internacionais voltadas ao combate ao tráfico de escravos, pessoas e drogas, à produção de moedas falsas, ao terrorismo e à pirataria. Entre as décadas de 1960 e 1980, “acentuaram-se os esforços de definição e persecução criminal de atividades” relacionadas à primeira categoria de crimes internacionais, com a assinatura, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), de convenções sobre tráfico de drogas (1961, 1971, 1988) e sobre distintos atos terroristas.¹⁰

Na década de 1980, a comunidade internacional preocupou-se com o vertiginoso aumento do tráfico de drogas, organizado internacionalmente, em países produtores, consumidores e de trânsito. Essa atividade criminosa passou a ser encarada como ameaça às sociedades, que demandaram estratégia verdadeiramente mundial para enfrentá-la.

Na década de 1990, com o aprofundamento do fenômeno da globalização, as sociedades identificaram ameaça maior, não circunscrita à atividade criminosa específica, mas associada, de modo genérico, a atividades transnacionais do crime organizado. O crime, assim como a economia, globalizou-se e beneficiou-se da integração dos mercados e do avanço das tecnologias de comunicação, transportes e transferências financeiras.

O crime organizado transnacional passou a ser percebido como ameaça comum a toda a comunidade internacional. Essa, no entanto, permaneceu fragmentada numa pluralidade de ordens jurídicas, com seus próprios princípios e regras, voltadas ao enfrentamento do crime dentro das fronteiras dos respectivos Estados. A fim de superar esse

9 Idem, *ibidem*, p. 17.

10 Idem, *ibidem*, p. 34.

obstáculo, no final da década de 1980 e durante a década de 1990, verificou-se o fenômeno da “internacionalização da produção do Direito Penal”, que buscou a “aproximação dos sistemas jurídicos nacionais, de forma a permitir e/ou aprimorar a intervenção jurídico-penal sobre certos problemas percebidos como *comuns* a um conjunto de países”. Esse processo de aproximação dos sistemas jurídicos pode ser descrito, segundo o caso, como uniformização, harmonização ou unificação dos ordenamentos jurídicos.¹¹

A internacionalização do Direito Penal ocorre pela adoção de instrumentos internacionais de diferentes naturezas e alcance, que visam introduzir, nos distintos direitos nacionais, dispositivos comuns, necessários ao enfrentamento de crimes de natureza transnacional. A maior aproximação jurídica entre os Estados, decorrente da adoção de instrumentos comuns, é também indispensável à cooperação jurídica internacional.

Desde o final da década de 1980, cresce a preocupação com o volume de recursos financeiros oriundos do crime organizado. Parte desses recursos precisa ser, de alguma forma, “legalizada”, para que as autoridades policiais ou judiciais não atentem para sua origem ilícita. Forma de enfraquecer ou, até mesmo, de eliminar o poder das organizações criminosas seria a adoção de meios legais de prevenção e repressão à lavagem dos recursos ilícitos.

Para ser mais eficaz, uma estratégia de enfrentamento do crime organizado transnacional, em todas as suas modalidades, deveria incluir, portanto, dimensão voltada ao combate à lavagem de dinheiro, pois a lavagem constitui-se em elemento comum a todas as modalidades. Os instrumentos internacionais que procuram implementar essa estratégia podem ser subdivididos em duas categorias: tratados e convenções internacionais, juridicamente vinculantes, classificados na doutrina anglo-saxônica como “hard law”; e regras, políticas e

11 Idem, *ibidem*, p. 25.

princípios acordados entre governos ou no âmbito de organismos internacionais, sem caráter formal e juridicamente não vinculantes, comumente denominados “soft law”.

Na primeira categoria, devem-se incluir as Convenções da ONU e da Organização dos Estados Americanos (OEA) – as mais relevantes do ponto de vista brasileiro – voltadas ao combate do crime transnacional e da lavagem de dinheiro. Na segunda, destacam-se as Recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) e a Declaração de Princípios da Basileia.

Os instrumentos de “soft law” são “fenômeno normativo recente”: surgem na década de 1970 e começam a disseminar-se a partir da década de 1980, em distintos campos da atuação internacional dos governos, em parte buscando a resolução de problemas comuns resultantes da crescente globalização.¹²

No campo da lavagem de dinheiro, o caráter juridicamente não vinculante dos instrumentos de “soft law” não significa que tenham tendência a ser menos impositivos. Os Estados podem não estar juridicamente obrigados a respeitar os acordos não formais, porém os governos estão politicamente comprometidos a cumpri-los.¹³ O instrumento de “soft law”, em muitos casos, vem acompanhado de mecanismos de monitoramento do seu cumprimento pelas partes e de “estratégias direcionadas a encorajar a obediência, na forma de incentivos e medidas políticas com elevado potencial persuasivo”.¹⁴ No caso das Recomendações do GAFI, como será analisado, não há dúvida quanto a esses atributos do instrumento de “soft law”.

Inversamente, não se pode afirmar que, por estarem juridicamente vinculados a um tratado internacional, os Estados irão implementá-lo, promovendo as necessárias alterações em sua legislação, de modo a alcançar grau maior de harmonização dos

12 Idem, *ibidem* p. 45.

13 Idem, *ibidem* p. 30; CARLI, Carla Verissimo de. *Op. Cit.*, p. 150.

14 MACHADO, Máira Rocha. *Op. Cit.*, p. 49.

ordenamentos jurídicos nacionais. Essa observação é especialmente válida no caso da internacionalização do Direito Penal, que se desenvolveu de forma tardia, pois “o Direito Penal expressa de modo mais intenso que outras matérias jurídicas a soberania nacional”.¹⁵

Em muitos casos e variando de país a país, pode haver grande distância entre a assinatura e a ratificação de uma convenção e sua efetiva implementação, ou seja, “o instrumento internacional por si só não permite afirmar que um processo de harmonização ou de uniformização ocorreu”.¹⁶ Os tratados podem ser apreciados como “amplas e genéricas pautas de atuação para os Estados”, que, inclusive, não estão sujeitos a autoridade superior capaz de exigir o cumprimento de suas cláusulas.¹⁷

Como se poderá verificar, o típico instrumento de “soft law” que são as Recomendações do GAFI, mesmo não tendo natureza juridicamente vinculante, utiliza, muitas vezes, linguagem mais impositiva que a das convenções. Estas, por sua vez, fazem concessões importantes ao exercício pelos Estados da soberania em matéria penal. Essa margem de flexibilidade tende a estar ausente no caso das Recomendações.

Além do mais, os instrumentos juridicamente vinculantes nem sempre vem acompanhados de mecanismos de monitoramento que visem a verificar sua aplicação. Não são previstas, igualmente, sanções pelo seu não cumprimento.¹⁸ Assim, na área de lavagem de dinheiro, mesmo que, teoricamente, os Estados possam ser responsabilizados pelo não cumprimento dos instrumentos formais, na prática, isso tende a não ocorrer: não há casos levados a um tribunal internacional, por exemplo.

Seja por meio de convenções, seja por meio de instrumentos de “soft law”, a comunidade internacional buscou enfrentar a lavagem

15 Idem, *ibidem*, p. 25.

16 Idem, *ibidem*, p. 27.

17 Idem, *ibidem*, p. 34.

18 Idem, *ibidem*, p. 45.

de dinheiro, aproximando os ordenamentos jurídicos nacionais, a partir do final dos anos 1980. Desde então, o combate à lavagem de dinheiro tem sido “o principal foco de inovações jurídicas direcionadas ao controle e à intervenção penal sobre crimes internacionais do ponto de vista fenomenológico”.¹⁹

Estratégia similar foi adotada em relação ao terrorismo. Buscou-se enfraquecê-lo por meio da identificação e do confisco de suas fontes de financiamento. O combate ao financiamento do terrorismo também foi objeto da adoção de instrumentos formais e de “soft law”, a partir de 1999, com vistas à harmonização dos ordenamentos jurídicos. A esses instrumentos, devem-se agregar as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

1.2. A conformação do arcabouço jurídico

Em período relativamente curto, do final dos anos 1980 até o início da primeira década do século XXI, conformou-se o arcabouço jurídico internacional relativo ao combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Cada etapa desse processo é marcada por documentos específicos. Esses temas sofreram tratamentos jurídicos distintos em sua origem, pois referem-se a tipos penais e fenômenos diferentes, mas, a partir de 2001, passaram a ser tratados de forma conjunta, por motivos políticos e razões técnicas.

O presente capítulo respeitará o tratamento original distinto dos dois temas, examinando, em primeiro lugar, os textos, tanto de “hard law” quanto de “soft law”, que conformam o arcabouço atual de enfrentamento da lavagem de dinheiro, a começar pela Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, conhecida como Convenção de Viena, e a Declaração de Princípios

¹⁹ Idem, *ibidem*, p. 128.

da Basileia, ambas de 1988, e as Recomendações do GAFI, de 1990. Outros textos relevantes para o Brasil serão analisados: Regulamento Modelo da OEA sobre lavagem de dinheiro (1992); Convenção da ONU sobre crime organizado transnacional, conhecida como Convenção de Palermo (2000); Convenção da ONU sobre corrupção, conhecida como Convenção de Mérida (2003); Convenção da OEA sobre corrupção (1996); e Convenção sobre corrupção da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE (1997).

Em segundo lugar, serão abordados textos referentes ao financiamento do terrorismo, com destaque para a Convenção da ONU para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (1999), as Resoluções do Conselho de Segurança (1999-2001), as Recomendações Especiais do GAFI (2001) e a Convenção da OEA sobre terrorismo (2002).

1.3. Legislação internacional sobre lavagem de dinheiro

1.3.1. A Convenção de Viena

1.3.1.1. Breve contextualização

A harmonização jurídica internacional como forma de enfrentar o crime organizado transnacional, em especial a lavagem de dinheiro, faz sentido lógico, porém tornou-se realidade em função do interesse das principais potências ocidentais.²⁰

Em 1970, o Governo norte-americano lança oficialmente a chamada “guerra às drogas” – a expressão “war on drugs” só será empregada em 1971 –, fundamentada no “Comprehensive Drug Abuse Prevention

²⁰ Em contexto histórico mais amplo, não há como negar a “centralidade” das potências ocidentais, inicialmente a Europa e, em seguida, no século XX, os Estados Unidos, na evolução de uma “sociedade global”, “shaping the moral views of substantial sectors of elite opinion outside their borders, and imposing their norms on foreign regimes around the world.” (NADELMANN, Ethan. *Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society*. International Organization, MIT Press, vol. 44(4), pages 479-526, Autumn 1990, *apud* CARLI, Carla Veríssimo de, *Op. Cit.*, 2008, p. 214).

and Control Act”, e tornada prioridade nacional, sobretudo a partir dos anos 1980, quando se verifica aumento do consumo de cocaína e “crack”. Os Estados Unidos buscam, no plano externo, mobilizar a comunidade internacional em torno do enfrentamento do tráfico de drogas²¹, num contexto em que o flagelo do consumo de entorpecentes atingia número crescente de países.²²

A globalização do crime, valendo-se da crescente interconectividade dos mercados, inclusive financeiros, limitava a eficácia de iniciativas unilaterais ou bilaterais. Assim, não só nos EUA, mas também em grande número de países, consolidou-se a percepção de que era imprescindível utilizar a via multilateral para combater o crime, em especial, o tráfico de drogas. Se o papel dos EUA foi preponderante no convencimento da opinião pública mundial de que ação coletiva era necessária, a atuação da Europa Ocidental, onde também crescia expressivamente o consumo e o tráfico de drogas, foi, igualmente, fundamental.²³

Assim, à hegemonia norte-americana, capaz de mobilizar a comunidade das nações para internacionalizar temas de interesse nacional, somou-se a importante influência global dos países da Europa Ocidental. Juntos lançaram as bases do arcabouço jurídico internacional único para enfrentar o crime organizado transnacional. O regime global de combate à lavagem, por sua vez, surgiu como subproduto do esforço internacional de combate ao crime organizado.

Para combater eficazmente crimes com características transnacionais²⁴, os países convenceram-se de que era necessário criar base

21 “The United States has consistently played a leading role (...) in drafting and lobbying for increasingly far-reaching antidrug conventions designed first to restrict and then to criminalize most aspects of drug trafficking...”. (NADELMANN, Ethan. *Op. Cit.*, *apud* CARLI, Carla Veríssimo de. *Op. Cit.*, 2008, pp. 140-141).

22 CARTIER-BRESSON, Jean. *Comptes et mécomptes de la mondialisation du crime*. Revue L'Economie politique, nº 15, pp. 22-37, 2002/3. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-l-economie-politique-2002-3-page-22.htm>.

23 CARLI, Carla Veríssimo de. *Op. Cit.*, 2008, p. 214.

24 O conceito de “crime transnacional” foi cunhado na década de 1970 (POLETTTO, Ricardo dos Santos. *Palermo e a nova agenda de segurança global: o crime organizado transnacional na política externa brasileira*. Dissertação em Diplomacia (Programa de Formação e Aperfeiçoamento) – Instituto Rio Branco/Ministério das Relações Exteriores, Brasília, agosto 2010, p. 24).

jurídica para garantir a harmonização legislativa internacional, bem como fomentar a cooperação internacional na matéria. Esse tipo de abordagem baseava-se no princípio da “responsabilidade compartilhada”, que se consagrou na Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o Problema Mundial das Drogas, realizada de 8 a 10 de junho de 1988.

Nesse contexto, foi negociada e assinada, também em 1988, em Viena, a Convenção da ONU sobre o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, conhecida como Convenção de Viena. Embora as Nações Unidas já discutissem a questão do crime, em geral, e do crime organizado, em particular, inclusive considerando sua dimensão transnacional, deu-se prioridade, na segunda metade dos anos 1980, ao tráfico de drogas. O tráfico era percebido como ameaça maior às sociedades, em razão do seu caráter transnacional, do volume de dinheiro envolvido e dos efeitos do vício.

A Convenção de Viena reforçou e ampliou a abrangência de dispositivos contidos em outras Convenções da ONU sobre drogas, como a “Single Convention on Narcotic Drugs”, de 1961, e a “Convention on Psychotropic Substances”, de 1971, incorporando as dimensões do crime organizado e da lavagem de dinheiro.

1.3.1.2. A criminalização da lavagem de dinheiro

A Convenção de Viena cumpriu dois propósitos principais: engajar as Nações Unidas, de forma mais concreta, no combate ao crime organizado transnacional; e criminalizar a lavagem de dinheiro.²⁵ No que interessa a este trabalho, somente o último fenômeno será tratado.

A Convenção traz as primeiras normas universais em matéria de lavagem de dinheiro, caracterizando-se, assim, como o passo inicial

25 POLETTTO, Ricardo dos Santos. *Op. Cit.*, p. 46.

em direção à conformação do regime global de combate a esse delito. Há autores que sustentam que a introdução dos dispositivos sobre lavagem de dinheiro na Convenção de Viena foi resultado de pressão norte-americana, uma vez que esses dispositivos já constavam de políticas e de leis dos EUA.²⁶

Em seu preâmbulo, a Convenção indica a intenção de lançar as bases jurídicas necessárias ao combate à lavagem de dinheiro, como se observa na menção aos “consideráveis rendimentos financeiros” e às “grandes fortunas que permitem às organizações criminosas transnacionais invadir, contaminar e corromper as estruturas da administração pública, as atividades comerciais e financeiras lícitas e a sociedade em todos os seus níveis.” Refere-se à necessidade de “privar as pessoas dedicadas ao tráfico ilícito do produto de suas atividades criminosas e eliminar, assim, o principal incentivo a essa atividade”. Em outro trecho, reconhece a “responsabilidade coletiva” dos Estados e destaca a “importância de fortalecer e intensificar os meios jurídicos efetivos para a cooperação internacional em matéria penal”.

Uma vez que o escopo da Convenção é o tráfico de drogas, o crime de lavagem de dinheiro está associado, no texto do documento, a esse delito e a crimes conexos. Dessa forma, a condenação de um criminoso pelo crime de lavagem depende do estabelecimento do vínculo com crime anterior (ou antecedente) de tráfico. A lavagem caracterizar-se-ia pela dissimulação da origem dos recursos auferidos pelo tráfico e pela tentativa de dar-lhes aparente procedência legal.

A Convenção prevê penas e sanções a que estão sujeitos os criminosos que praticam o crime de lavagem de dinheiro e define termos essenciais para o tratamento jurídico da questão, como “apreensão” e “apreensão preventiva”, “bens”, “confisco”, “produto”.

Os objetivos da legislação de combate à lavagem de dinheiro não se limitam à caracterização do crime e à punição dos responsáveis.

26 Relatório da “President’s Commission on Organized Crime”, de 1984 e “Money Laundering Control Act”, elaborado em 1986. (GODINHO, Jorge Alexandre Fernandes. *Do crime de “Branqueamento de Capitais” – Introdução e Tipicidade*. Coimbra: Almedina, 2001, *apud* CARLI, Carla Veríssimo de. *Op. Cit.*, 2008, p. 140).

Visam também a debilitar os grupos criminosos, dotando os Estados dos meios necessários a detectar, congelar e confiscar os bens e valores de origem ilícita, bem como a colaborar entre si. Para isso, as autoridades devem ter as necessárias competências, como acesso a documentos financeiros ou comerciais, sem restrições com base na proteção do sigilo bancário.

A lavagem de dinheiro, em muitos casos, assume natureza transnacional, no caso de os recursos de origem ilícita transitarem por diferentes jurisdições, com diferentes leis. Torna-se imprescindível, portanto, fluida e dinâmica cooperação internacional, sobretudo com o grau avançado de globalização e de interconexão dos mercados e sistemas financeiros.

A Convenção estabelece as bases da cooperação internacional no que se refere ao confisco e é razoavelmente detalhada quanto aos procedimentos a serem adotados. Estimula, ademais, as Partes a firmarem tratados “bilaterais ou multilaterais para reforçar a eficiência da cooperação internacional.”

A Convenção introduz a “possibilidade de inverter o ônus da prova com respeito à origem lícita do suposto produto ou outros bens sujeitos a confisco”, inovação de grande importância, uma vez que ajuda a garantir a eficácia do combate à lavagem de dinheiro. O texto, no entanto, dispõe que “cada Parte considerará a possibilidade” e, portanto, não é taxativo, não criando, assim, obrigação por parte do Estado. Ademais, essa possibilidade é cercada de restrições, pois só será admitida “na medida em que isto seja compatível com os princípios de direito interno e com a natureza de seus procedimentos jurídicos e de outros procedimentos.”

Somente em relação ao confisco, há seis menções à necessidade de que as medidas previstas sejam adotadas de acordo com o direito interno das Partes.²⁷ Essa salvaguarda, ao subjugar ao direito interno

²⁷ O Parágrafo 9 é dedicado, inteiramente, a essa condicionante, que se aplica a confisco: “9 – Nada do disposto neste Artigo afetará o princípio de que as medidas aqui previstas serão definidas e implementadas de acordo como direito interno de cada uma das Partes.”

o Acordo, enfraquece-o, evidenciando a dificuldade de chegar-se a consenso, entre muitos países, no que se refere a temas sensíveis como a segurança pública e o direito penal, pois garantir a segurança interna e combater o crime são atribuições primordiais dos Estados. Tudo o que fosse relacionado à justiça criminal era considerado parte inegociável do exercício da soberania dos Estados, o que explica as precauções encontradas ao longo de todo o texto, não limitadas ao âmbito da lavagem de dinheiro e do confisco de ativos.

A Convenção trata de outras medidas que também auxiliam no combate à lavagem de dinheiro, como extradição e assistência jurídica recíproca. A Convenção constitui-se, assim, no marco fundamental dos esforços da comunidade internacional de dotar-se de mecanismos que privem o crime de suporte e incentivos financeiros. A ideia central lançada pela Convenção é a de que leis adotadas internacionalmente e internalizadas pelos países, conjugadas com as necessárias medidas de cooperação internacional, tendem a inibir o crime e permitem o confisco dos bens e valores de origem ilícita.

Como já mencionado, a Convenção de Viena restringe-se ao combate ao tráfico de drogas, considerado, à época, ameaça de caráter transnacional. No bojo do combate ao tráfico, inseriram-se artigos fundamentais para o combate à lavagem de dinheiro que, no futuro, seriam adaptados ao enfrentamento de outros tipos de crime. Os mecanismos de combate à lavagem de dinheiro serão utilizados como ferramenta contra todos os tipos graves de crime, e crescente ênfase será dada à autonomia processual do crime de lavagem em relação aos crimes antecedentes.²⁸

28 Como estabelece a lei brasileira contra a lavagem de dinheiro (Lei 9.613/98): “os crimes previstos (de lavagem de dinheiro) independem do processo e julgamento dos crimes antecedentes”, sendo que “A denúncia será instruída com indícios suficientes de existência do crime antecedente”. (CARLI, Carla Veríssimo de. *Op. Cit.*, 2008, p. 177).

1.3.2. A Declaração de Princípios da Basileia

Em 1988, o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, reunindo presidentes de Bancos Centrais de países com importantes praças financeiras, adotou declaração contendo os chamados “Princípios da Basileia”, cujo objetivo principal era evitar que o setor bancário fosse usado pelo crime como instrumento para a lavagem de ativos. Essa associação do setor bancário com organizações criminosas transnacionais afetaria sua reputação e o faria perder a confiança do público, fundamento das atividades e operações bancárias.²⁹

Entre os países representados no Comitê, deve-se sublinhar a participação das autoridades de supervisão bancária dos EUA, que tinham interesse na adoção, por outros países, de regras voltadas à prevenção e ao combate à lavagem de dinheiro, uma vez que o país já aplicava, internamente, legislação e regulamentos sobre a matéria.³⁰

Se, por um lado, no preâmbulo do documento, está presente a preocupação com a globalização do crime e a utilização do setor bancário, por outro, destaca-se o papel que o setor pode desempenhar tanto para prevenir quanto para reprimir o crime. Partindo da constatação de que, em diversos países, os bancos eram usados como meio preferencial para a lavagem de ativos, era necessário formular estratégia internacional em que as autoridades supervisoras dos diferentes países tivessem as mesmas atribuições e responsabilidades.³¹

29 Preâmbulo: “Public confidence in banks, and hence their stability, can be undermined by adverse publicity as a result of inadvertent association by banks with criminals (...) banks may lay themselves open to direct losses from fraud, either through negligence in screening undesirable customers or where the integrity of their own officers has been undermined through association with criminals.”

30 O “pioneirismo” norte-americano em matéria se verifica na adoção da Lei de Sigilo Bancário (“Bank Secrecy Act”) de 1970 e da Lei de Controle de Lavagem de Dinheiro (“Money Laundering Control Act”) de 1986; “de suma importância para o status que possui os Estados Unidos no que concerne aos programas de combate à lavagem de dinheiro” (ALVARENGA, Clarice de Almeida e. *Ações Internacionais de combate à lavagem de dinheiro em instituições financeiras: uma visão geral de grupo de ação financeira sobre lavagem de capitais*. Jus Navigandi – Doutrina, Teresina, ano 8, n. 153, 6 dez. 2003. Ver SHARMAN sobre o protagonismo norte-americano (SHARMAN, J. C. *The Global Anti-Money Laundering Regime and Developing Countries: Dammed if they Do, Dammed if they Don't?*. Government and International Relations, University of Sydney, Australia, 2006, p. 4).

31 “(...) the increasing international dimension of organised criminal activity, notably in relation to the narcotics trade, has prompted collaborative initiatives at the international level.” O documento cita relatório do Comitê de Ministros do Conselho da Europa, de junho de 1980: “the banking system can play a highly effective preventive role

Os Princípios da Basileia definem políticas, medidas e procedimentos básicos que devem ser adotados pelo setor bancário, para evitar que seja utilizado como intermediário de transferências e depósitos de dinheiro com origem ilícita. Estabelecem, igualmente, parâmetros éticos para gerentes e diretores, instigando-os a serem vigilantes em seus negócios e a buscarem conhecer bem seus clientes e suas transações.³²

A Declaração não é um ato internacional, e, em princípio, não é vinculante, porém os princípios e dispositivos básicos nela contidos foram adotados pelas autoridades supervisoras das principais praças.

A Declaração aborda questões como: identificação de clientes, medida preventiva basilar do combate à lavagem de dinheiro; adoção de altos padrões éticos; respeito a leis e regulamentos do setor financeiro voltados ao combate à lavagem de dinheiro no setor bancário; e introdução do conceito de transações suspeitas.³³ Exorta os bancos a cooperarem com as autoridades policiais, até o limite estabelecido pelos regulamentos que protegem a confidencialidade do cliente. Nesse estágio, portanto, o princípio do sigilo bancário ainda se coloca acima do dever de cooperação com as autoridades policiais.

Os bancos devem, além disso: evitar prover assistência a clientes que tencionem enganar as autoridades; tomar medidas concretas caso saibam da origem ilícita de depósitos ou transações, a exemplo do encerramento da relação de negócios ou, até mesmo, o congelamento de contas bancárias; manter registros de suas transações; e conduzir auditorias internas, como forma de verificar o cumprimento dos Princípios.

A Declaração de Princípios da Basileia teve significado emblemático, pois, pela primeira vez, os presidentes dos Bancos Centrais dos

while the cooperation of the banks also assists in the repression of such criminal acts by the judicial authorities and the police".

32 Preâmbulo: "most important safeguard against money laundering is the integrity of banks' own managements and their vigilant determination to prevent their institutions becoming associated with criminals or being used as a channel for money-laundering."

33 Ao afirmar que "banks should not set out to offer services or provide active assistance in transactions which they have good reason to suppose are associated with money-laundering activities."

países com importantes praças financeiras decidiram discutir formalmente o tema da lavagem de dinheiro, produzindo documento que, embora não tenha o *status* legal de um tratado, tem repercussão não só no setor bancário desses países, mas também no setor financeiro como um todo. Os bancos das principais praças financeiras foram incentivados a adotar atitude preventiva em relação à lavagem de dinheiro, por meio da aplicação sistemática dos Princípios.

Em 2000, doze grandes bancos privados com atuação global, reunidos no chamado Grupo de Wolfsberg, adotaram manual (“Global Anti-Money Laundering Guidelines for Private Banking”) que, basicamente, retomava os princípios contidos na Declaração da Basileia, como os referentes, por exemplo, à identificação de clientes e de beneficiários finais de operações, com o objetivo de evitar que os bancos fossem utilizados para fins criminosos.³⁴

A Declaração de Princípios da Basileia foi adotada em 1988, no mesmo ano em que se concluíram as negociações e se assinou a Convenção de Viena. Os dois documentos são marcos do engajamento mundial no combate à lavagem de dinheiro e na produção de legislação internacional sobre o assunto. A Convenção marca o início da produção legislativa da ONU, portanto é universal e juridicamente vinculante, com todas as supostas obrigações que advêm da subscrição de um instrumento de “hard law”. Já a Declaração constitui o marco inicial da produção de normas que, a princípio, não têm a mesma característica vinculante e se situam no terreno do que comumente se denomina “soft law”. Ao mesmo tempo, iniciativas como a da Declaração não têm caráter universal e estão voltadas, ao menos de forma imediata, a número reduzido de países. A partir de 1988, essas duas correntes da produção de normas internacionais evoluem de forma paralela e influenciam-se mutuamente.

³⁴ Manual disponível em: <<http://www.wolfsberg-principles.com/privat-banking.html>>; CARLI, Carla Verissimo de. *Op. Cit.*, 2008, p. 162. Em 2002 foi editado, pelo Grupo de Wolfsberg, manual voltado à supressão do financiamento do terrorismo.

1.3.3. As 40 Recomendações do GAFI

A adoção pelo GAFI das 40 Recomendações sobre lavagem de dinheiro confunde-se com a própria fundação do organismo. Na reunião de cúpula de Paris, em julho de 1989, o G-7 defende a adoção da Convenção de Viena e decide criar “força-tarefa” com a incumbência de fazer levantamento das políticas e da legislação em vigor no mundo voltadas ao combate à lavagem de dinheiro, com vistas à elaboração de sugestões de medidas a serem adotadas.³⁵

Entre as atribuições do GAFI, está a “adaptação dos sistemas legais e regulatórios”, base de sua vertente legislativa e da produção das 40 Recomendações, em 1990. Essa adaptação legislativa tinha como propósito aproximar os sistemas jurídicos, criando-se uma base para o incremento da cooperação internacional.

As 40 Recomendações são o primeiro instrumento jurídico internacional dedicado exclusivamente a medidas que devem ser tomadas pelos países para a conformação de sistema de prevenção e combate à lavagem de dinheiro. O instrumento pretende ter aplicação universal, adaptável a diferentes sistemas financeiros e legais. Assim como a Convenção de Viena, as Recomendações nasceram dentro do escopo limitado da luta contra o tráfico internacional de drogas.³⁶

As Recomendações diferem, em sua natureza e objetivo, das Convenções da ONU, pois tratam única e exclusivamente do crime de lavagem de dinheiro. Nas Convenções, os dispositivos consagrados à lavagem formam apenas uma parte subsidiária dos textos, que têm como objetivo maior o enfrentamento do crime antecedente à

35 Propõem: “prompt adhesion to, ratification and implementation of the Vienna Convention” e decidem: “Convene a financial action task force from Summit participants and other countries interested in these problems. Its mandate is to assess the results of cooperation already undertaken in order to prevent the utilization of the banking system and financial institutions for the purpose of money laundering, and to consider additional preventing efforts in this field, including the adaptation of the legal and regulatory systems so as to enhance multilateral judicial assistance.”

36 Declaração da Cúpula de Paris do G-7, em julho de 1989, na seção dedicada a “drug issues”: “The drug problem has reached devastating proportions. We stress the urgent need for decisive action, both on a national and an international basis.” Os trechos referentes ao GAFI encontram-se na seção sobre drogas da Declaração Econômica.

lavagem. Na Convenção de Viena, por exemplo, o crime principal é o tráfico de drogas; na de Palermo, o crime organizado; e, na de Mérida, a corrupção. Nas Recomendações, o enfrentamento da modalidade criminal da lavagem é o objetivo único do texto. As Recomendações, ademais, estão em constante evolução, pois são submetidas a processo regular de aperfeiçoamento e revisão, que visa a incorporar experiências e adaptar os dispositivos a novas técnicas e setores econômicos.

As Recomendações buscam ter aplicação universal, com a necessária flexibilidade para serem adotadas por diferentes sistemas nacionais legais e financeiros, com distintas tradições jurídicas e níveis de sofisticação. Assim, se, por um lado, buscam ser bastante abrangentes, por outro, não há a preocupação de detalhar em demasia seus dispositivos. São princípios para a ação dos Estados³⁷ nos campos legislativo, regulatório, institucional e administrativo.

A natureza abrangente, flexível e pragmática das Recomendações deriva diretamente do modo como foram elaboradas e revistas, o que garante sua eficácia e atualidade. Do processo de elaboração e revisão participam especialistas de diversas áreas e diferentes países, com suas próprias tradições jurídicas e características institucionais, o que resulta num texto enriquecido por contribuições multidisciplinares e multinacionais. Constitui parte fundamental do processo de elaboração e revisão a consulta a autoridades legislativas, judiciárias, reguladoras, supervisoras e aplicadoras da lei, bem como ao setor privado, objeto de parte das medidas e leis. Assim, reguladores e regulados são consultados e oferecem sugestões que adicionam elemento essencial de pragmatismo.

As Recomendações representam parâmetros objetivos para a organização de sistema nacional de prevenção e repressão à lavagem, que compreendem: os sistemas legal e de regulamentação; as medidas regulatórias preventivas a serem adotadas pelas instituições financeiras;

³⁷ CARLI, Carla Veríssimo de. *Op. Cit.*, 2008, p. 155.

e a organização da cooperação internacional. Ao contrário dos Princípios da Basileia, são, portanto, medidas que não se restringem aos aspectos preventivos, mas abrangem o sistema de justiça criminal e a cooperação internacional.³⁸

1.3.3.1. As versões das Recomendações

Em razão da natureza evolutiva das Recomendações, nesta seção, será feita breve análise comparativa entre alguns aspectos das versões de 1990, 1996 e 2003.

Assim como a Convenção de Viena, as Recomendações de 1990, no que se refere à criminalização, limitam os crimes antecedentes à lavagem de dinheiro àqueles relacionados ao tráfico de drogas, porém, de maneira inovadora, prevê a possibilidade de que o rol de crimes antecedentes se estenda a qualquer crime grave (“serious offenses”). Na versão de 1996, o texto é taxativo quanto à necessidade de estender a gama de crimes antecedentes aos crimes graves, repercutindo, dessa maneira, a convicção, de peritos jurídicos e financeiros de diversos países, de que, para que a legislação de combate à lavagem de dinheiro fosse mais eficiente, teria de aplicar-se a extensa gama de crimes. Afinal, outras formas de crime organizado, além do tráfico de drogas, produziam grandes volumes de recursos.

As Recomendações, inicialmente, foram elaboradas para evitar que o sistema financeiro fosse utilizado pelo crime organizado para propósitos de lavagem de ativos de origem ilícita. Dessa forma, compartilham, até certo ponto, o mesmo espírito da Declaração da Basileia, que, contudo, tem escopo mais restrito, porque não se refere ao setor financeiro *lato sensu*, mas é direcionada especificamente aos bancos.³⁹ As Recomendações, contudo, não se limitarão ao setor

38 CARLI, Carla Veríssimo de. *Op. Cit.*, 2008, p. 155.

39 A Recomendação 9 de 1990 deixa claro o escopo de aplicação das Recomendações do GAFI, ao afirmar que “Recommendations 12 to 29 of this paper should apply not only to banks, but also to non-bank financial institutions.”

financeiro, expandindo seu escopo de aplicação, na versão de 2003, aos setores não financeiros.⁴⁰ Essa expansão de medidas regulatórias já era preconizada na versão de 1996.⁴¹

1.3.3.2. As 40 Recomendações em sua versão atual

A presente seção concentrar-se-á na descrição e análise das Recomendações do GAFI como se apresentam hoje, ou seja, em sua versão de 2003.

A criminalização da lavagem de dinheiro e as medidas necessárias à identificação, ao congelamento e ao confisco de bens de origem ilícita têm como ponto de partida as Convenções da ONU de Viena (1988) e de Palermo (2000). A criminalização deve ser caracterizada em relação a todos os crimes graves.

A referência, nas Recomendações, às Convenções da ONU demonstra a coerência das primeiras com o arcabouço internacional voltado ao enfrentamento do crime organizado transnacional. A menção aos instrumentos universais de “hard law” cumpre, também, dois objetivos que se auto-reforçam: conferir maior efeito vinculante às Recomendações, que têm características não vinculantes (“soft law”); e buscar, de forma indireta, elemento de legitimidade internacional que está ausente do GAFI, por sua própria origem em grupo restrito de países – afinal, as Recomendações se pretendem de aplicação universal.

Assim como as referidas Convenções, as Recomendações tratam de confisco e têm como preocupação central outorgar amplo poder às autoridades nacionais para identificar, congelar e confiscar ativos de origem ilícita ou suspeitos de terem origem ilícita. Em questões

40 Cassinos; agentes imobiliários; negociantes de jóias e metais preciosos; advogados, tabeliães, contadores; e companhias de “trust”.

41 Recomendação 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.”

relacionadas ao combate à lavagem de dinheiro, a capacidade de as autoridades competentes agirem de maneira rápida e sem entraves é considerada fundamental.

A aplicação das Recomendações, de modo geral, não somente reforça os poderes das autoridades competentes, mas, em muitos casos, enseja a criação e o fortalecimento de instituições estatais voltadas para as áreas de regulação, supervisão, inteligência financeira, investigação e persecução criminais.

O texto das Recomendações é explícito quanto ao seu caráter mandatário. Embora abordem temas também tratados nas Convenções da ONU, as Recomendações apresentam linguagem propositadamente mais assertiva, sem margem a dúvidas quanto às obrigações que os Estados devem assumir. Diferentemente do que ocorre nos instrumentos da ONU, não há concessões feitas à lei nacional, a não ser quando se trata de medidas consideradas menos essenciais ou apenas suplementares. Não há submissão das Recomendações à lei nacional. Ao contrário, os países estão obrigados a implementar as Recomendações e adotar legislação nacional pertinente para tal fim.

Nesse sentido, pode-se afirmar que, se, por um lado, as Recomendações buscam legitimar-se e reforçar seu caráter vinculante, graças às referências às Convenções da ONU, por outro, dão novo impulso à implementação de dispositivos previstos naqueles instrumentos.⁴² A natureza impositiva das Recomendações compensa, em certa medida, a fraqueza dos textos convencionais, que, ademais, o GAFI afirma que devem ser aplicados. As Recomendações estabelecem, dessa forma, em razão de um objetivo comum, relação mutuamente vantajosa com as Convenções da ONU.

Quanto às medidas preventivas, que são tratadas de maneira superficial e resumida nos instrumentos da ONU, nas Recomendações recebem atenção especial e são bem desenvolvidas e minuciosas.

42 Recomendação 3: "Countries should adopt measures similar to those set forth in the Vienna and Palermo Conventions, including legislative measures."

O sigilo bancário não pode constituir-se em obstáculo à aplicação das Recomendações e à consequente montagem de eficiente sistema de prevenção e combate à lavagem. Ao contrário do que ocorre nas Convenções da ONU, que também reconhecem, em termos, esse imperativo, o texto das Recomendações é taxativo⁴³, sem qualquer concessão a questões legais internas nem a qualquer tipo de salvaguarda que preserve o exercício da soberania pelos Estados.

Quanto às medidas e providências dirigidas às áreas a serem reguladas, não apenas àquelas ligadas a instituições financeiras, mas também a setores, empresas e profissionais não financeiros, as Recomendações não deixam a critério dos Estados sua determinação, sendo explícitas quanto ao que se deve exigir. Isso explica, também, o maior detalhamento das Recomendações nesse aspecto, em comparação com as Convenções. Estas não se destinam aos setores a ser regulados, mas aos Estados.⁴⁴ As Recomendações, em contraste, dirigem-se diretamente aos setores, num artifício que tem por propósito explicitar o que os países devem exigir de suas instituições financeiras e setores não financeiros. Não há, contudo, a ilusão de que os Estados não sejam o alvo último das Recomendações. Estas, aliás, se dirigem aos Estados, ao assinalar sua obrigação de adotar sanções criminais, civis ou administrativas, proporcionais e dissuasivas, quando as normas antilavagem não são cumpridas.

A montagem de sistema preventivo refere-se à necessidade de os setores regulados aplicarem medidas já esboçadas na Declaração de Princípios da Basileia: conhecer seus clientes e parceiros de negócios, e manter cadastros atualizados dos clientes e registros das transações financeiras e comerciais efetuadas. No caso de pessoas jurídicas, os setores precisam conhecer a composição e o controle acionários da empresa, bem como os seus negócios. Essas informações serão de

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

44 SILVEIRA, Arnaldo José Alves. *The International Standards on Combating Money Laundering: a Brazilian Perspective*. Dissertação (The Minerva Program) – The George Washington University, Washington, DC, Spring 2009, p. 9.

grande valia em processos penais ou administrativos de lavagem de dinheiro.

Os setores regulados, financeiros e não financeiros, estão obrigados a relatar transações suspeitas à Unidade de Inteligência Financeira (UIF), medida essencial para o bom funcionamento dos sistemas nacionais de combate à lavagem de dinheiro que vinha sendo testada em muitos países. A UIF é considerada instituição central de todo sistema de combate à lavagem de dinheiro, única competente para receber os relatórios de operações suspeitas (STRs), processá-los, analisá-los e transformá-los em informação útil para: proteger o sistema econômico das práticas de lavagem de dinheiro; auxiliar em investigações criminais e administrativas; e instruir processos judiciais.

Tanto as Recomendações quanto a Convenção da ONU contra a Corrupção (Convenção de Mérida) introduzem a categoria de “politically exposed persons” (PEPs). As instituições financeiras devem ter especial cuidado em determinar se o seu cliente é “pessoa politicamente exposta”, no sentido de ser agente político ou funcionário público de alto escalão que, eventualmente, poderá tentar ocultar a origem de recursos advindos da prática de corrupção.⁴⁵ O arcabouço jurídico das Recomendações constitui-se, assim, em mais um instrumento de prevenção e combate ao crime de corrupção.

A Recomendação 21 merece menção especial, porque não se refere a medidas internas ou de cooperação. Trata-se de alerta que o GAFI lança a todas as instituições financeiras, para que verifiquem com cuidado redobrado as transações com pessoas e instituições de países que não cumprem satisfatoriamente (“insufficiently”) as Recomendações, sejam estes membros ou não do Grupo.⁴⁶ A persistência de determinado país

45 Adicionalmente, requer-se das instituições financeiras ou outros sujeitos regulados: “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; and d) Conduct enhanced ongoing monitoring of the business relationship.”

46 “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.”

em não cumprir ou cumprir insuficientemente as Recomendações será punida com a aplicação de sanções (“countermeasures”).⁴⁷

Quando o GAFI decide aplicar a Recomendação 21, isso significa que determinada jurisdição recebeu classificação de risco elevado e estaria vulnerável à lavagem de dinheiro. Instituições financeiras estariam assumindo o risco de verem sua reputação atingida se realizarem transações com pessoas e instituições desse país. Na prática, a aplicação da Recomendação 21 já equivale a uma sanção, o que não evita a aplicação adicional de “countermeasures”, que não são definidas, ficando a critério de cada país sua aplicação.⁴⁸ O fato de preverem sanções pelo seu não cumprimento também diferencia as Recomendações das Convenções da ONU.

A Recomendação 21 é de natureza híbrida, pois, ao mesmo tempo em que se dirige às instituições financeiras, está, em essência, tratando de países. Na sua parte final, é explicitamente dirigida aos países, e as sanções a que alude são aplicadas por países. Em outras palavras, a responsabilidade é compartilhada entre instituições financeiras e países, porém a responsabilidade final é destes últimos, pois cabe a eles decidir se cumprirão as Recomendações e como aplicarão as sanções.

As sanções que poderão ser aplicadas não são, propositadamente, determinadas, o que confere à Recomendação 21 flexibilidade para ajustar-se às diferentes situações e certa imprevisibilidade, tornando-a mais intimidadora. Na prática, como se verá mais adiante, a associação do nome de um país à Recomendação 21 já é considerada uma sanção em si mesma, com sérias consequências para a economia e as finanças do país em questão. O mais importante aspecto a reter, por enquanto, é que o GAFI se autoconfere poderes de aplicação de sanções internacionais a países membros e não membros.

⁴⁷ “Where such a country continues not to apply or insufficiently applies the FATF Recommendations, countries should be able to apply appropriate countermeasures.”

⁴⁸ CARLI, Carla Verissimo de. *Op. Cit.*, 2008, p. 158.

As Recomendações determinam ainda que: i) as instituições financeiras sejam adequadamente registradas, licenciadas, reguladas e supervisionadas para que efetivamente implementem as Recomendações e para que não sejam, de alguma forma, controladas ou utilizadas por criminosos⁴⁹; ii) os países tenham instituições voltadas especificamente ao combate à lavagem de dinheiro, com suficientes poderes e recursos humanos, financeiros e técnicos para esse fim; iii) os países inscrevam no rol de atribuições das autoridades responsáveis pela aplicação da lei (“law enforcement authorities”), como a polícia e o Ministério Público, a condução de investigações sobre lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, e a cooperação com autoridades de outros países.

Dada a natureza frequentemente transnacional das atividades de lavagem, as Recomendações dão ênfase especial à cooperação internacional, com base no quadro normativo representado pelas Convenções de Viena, de Palermo e da Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo. Os países também são encorajados a implementar instrumentos regionais, como a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, de 2002. Afinal, em 2003, ano da última revisão das Recomendações, a produção legislativa internacional relativa à cooperação em casos de lavagem de dinheiro e recuperação de ativos já era considerável.

No que tange à cooperação internacional, a versão de 2003 das Recomendações distingue-se das demais, pois há foco claro em ações e medidas prioritárias. O texto, enfático e taxativo, sem tergiversações, reencontrando o estilo próprio às Recomendações, determina que: i) os países prestem a mais ampla possível assistência jurídica mútua, sem que questões fiscais ou relativas ao direito ao sigilo sejam invocadas para

49 As instituições que seguem os Princípios Fundamentais da Basileia (“Core Principles”) poderão adaptá-los para que sirvam, igualmente, ao combate à lavagem de dinheiro. Os Princípios Fundamentais da Basileia não se confundem com a já mencionada Declaração de Princípios da Basileia: divididos em 25 capítulos, referem-se aos princípios de regulação e supervisão bancárias que devem orientar as ações das autoridades supervisoras (normalmente, Bancos Centrais) e instituições financeiras, com objetivos essencialmente prudenciais.

impedi-la; ii) as autoridades ajam rapidamente, ao atender a pedidos de autoridades estrangeiras, em casos de identificação, congelamento, embargo e confisco de bens de origem ilícita; iii) a falta de categorização idêntica de certos crimes, ou de uso da mesma terminologia (“dual criminality”), em dois Estados cooperantes, não constitua obstáculo à cooperação mútua, desde que os dois Estados criminalizem a atividade em questão; iv) o crime de lavagem de dinheiro seja passível de extradição, devendo ser tratado com a mesma importância de outros crimes graves; e v) as autoridades posam prestar e receber a mais ampla assistência internacional, em inquéritos e investigações.

1.3.4. O Regulamento Modelo da OEA

Nos anos 1980, no âmbito da OEA, também eram pressentidas como ameaças crescentes as atividades relacionadas ao crime organizado transnacional, em especial o tráfico de drogas. Em continuidade à assinatura da Convenção de Viena, em 1988, e à adoção das 40 Recomendações do GAFI, em 1990, a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) elaborou “Regulamento Modelo sobre delitos de lavagem de dinheiro relacionados com o tráfico ilícito de drogas e outros delitos graves”, aprovado pela Assembleia Geral, em 1992.

O Regulamento Modelo não apresenta características juridicamente vinculantes e tem a função de servir como guia de boas práticas e sugestão de legislação. Apesar disso, é interessante notar que representa um progresso da regulamentação internacional sobre a matéria, porque, assim como as Recomendações do GAFI, é bem mais extenso no tratamento do tema da lavagem de dinheiro do que a Convenção de Viena, cujo mérito maior foi o de introduzir o tema na legislação internacional. O Regulamento Modelo vem sendo periodicamente revisado, incorporando os últimos desenvolvimentos legislativos contra a

lavagem, inclusive as revisões das Recomendações, e tratando de questões que, no âmbito da ONU, só seriam abordadas com o advento da Convenção de Palermo, em 2000, como a referência a rol amplo de crimes antecedentes, não restritos ao tráfico de drogas e crimes conexos.

Aqueles países das Américas que já tivessem alcançado consenso político interno para modificar suas legislações, no sentido de incluir dispositivos específicos para combater a lavagem de dinheiro, encontravam no Regulamento Modelo a necessária orientação para fazê-lo, como foi o caso do Brasil. Assim como as Recomendações, as disposições do Regulamento Modelo não se restringem à questão criminal, como em Viena, e referem-se à construção de sistema nacional de combate à lavagem de dinheiro, baseado na regulamentação dos setores financeiros e não financeiros.⁵⁰ Da mesma forma que as Recomendações, porém de maneira resumida e mais geral, aborda os seguintes itens: i) identificação de clientes; ii) manutenção de registros de clientes e transações; iii) informação às autoridades competentes sobre a realização de operações suspeitas; iv) regulamentação de setores financeiros e não financeiros; v) movimentos transfronteiriços de dinheiro e títulos ao portador; vi) constituição de instituições e autoridades competentes, como a unidade de inteligência financeira (UIF); vii) instituição de base para ampla cooperação internacional, sem que o sigilo bancário seja um empecilho.

O Regulamento não apenas incorpora os avanços das Recomendações do GAFI, mas adota, na versão de 1999, como elementos a serem considerados pelos países na constituição de uma UIF, critérios do Grupo de Egmont, grupamento informal, à semelhança do GAFI, que congrega UIFs de diferentes países. Ao incorporar dispositivos das Recomendações, sem porém mencionar o GAFI, o Regulamento, de certo modo, reconhece a autoridade e a “expertise” do Grupo no assunto. Já no caso do Grupo de Egmont, o reconhecimento do seu modelo de UIF

50 Comércio de joias, metais preciosos, armas, objetos de arte, antiguidades, automóveis, aviões, barcos; cassinos; prestadores de serviço, como notários, contadores; companhias de seguro; fundos de investimento.

é explícito. Há, portanto, aceitação dos padrões internacionais estabelecidos por esses dois grupamentos informais, no âmbito da comunidade interamericana de especialistas na matéria.

1.3.5. A Convenção de Palermo

1.3.5.1. Breve contextualização

Se, por um lado, o fim da Guerra Fria afastou a ameaça pressentida de conflito bélico em escala planetária, por outro, aprofundou certos fenômenos globais e aguçou a percepção de novas ameaças, entre as quais o crime organizado transnacional. Nesse período, “os ilícitos transnacionais recebem um novo estatuto na agenda da governança global, antes obliterados pela superveniência das questões de segurança interestatal”.⁵¹

Mesmo numa conjuntura em que os EUA se apresentavam como potência hegemônica, ações unilaterais eram ineficazes, em face das novas ameaças à segurança das nações. As novas ameaças não eram de natureza militar, mas difusas, transnacionais, e representavam, de certa forma, o lado negativo do desenvolvimento e da expansão do mercado global.

O crime beneficiou-se dos avanços tecnológicos e da crescente interdependência e interconectividade dos mercados e passou a atuar em forma de rede, desprezando as fronteiras nacionais.⁵² Novas oportunidades de expansão do crime surgiram com a incorporação de grande contingente humano ao mercado globalizado, resultante da queda do Muro de Berlim, do fim do império soviético e da crescente liberalização e abertura econômicas da China.

Se, nos anos 1980, a comunidade de nações se preocupava em deter o pujante tráfico internacional de drogas, ao longo dos anos 90,

⁵¹ POLETTTO, Ricardo dos Santos. *Op. Cit.*, p. 14.

⁵² *Idem*. *Ibidem*, pp. 34 e 38.

outros ilícitos transnacionais passaram a chamar a atenção de número considerável de nações, como o tráfico de armas e de pessoas. No bojo dessas atividades criminosas transnacionais, ocupava lugar de destaque a lavagem de dinheiro, garantia de sua lucratividade e de seu suporte financeiro.

Aos poucos, a comunidade internacional foi compreendendo o fenômeno do crime organizado transnacional como categoria nova, multidimensional e em constante transformação. As diversas redes do crime tendiam à especialização e à adaptação às demandas e oportunidades dos mercados. Valiam-se, ademais, das diferenças de legislação entre os Estados e de lacunas na lei nacional. A fraca base jurídica da cooperação internacional também favorecia o crime. Essas características estão presentes, de forma inequívoca, nas atividades de lavagem de dinheiro, que se valem da integração dos mercados, da agilidade e rapidez das transações e da existência dos chamados paraísos fiscais e legais.

No campo da teoria das relações internacionais, o crime organizado transnacional é estudado dentro do conjunto de “novas ameaças” ou “novos desafios de segurança não tradicionais”, que colocam em questão os mecanismos de governança tradicionais. As organizações criminosas são entendidas no contexto do fenômeno das “dinâmicas de rede”, em que são enfatizadas “as interações horizontais entre entes subestatais relativamente autônomos”.⁵³

Ao longo dos anos 1990, consolida-se a percepção da natureza difusa da ameaça dos ilícitos transnacionais, embora algumas modalidades fossem mais visíveis do que outras. No âmbito da ONU, em particular, começa a delinear-se um consenso sobre a necessidade de estabelecer compromisso global de enfrentamento do fenômeno do crime organizado em todas as suas dimensões, que não exigisse, necessariamente, instrumento específico para cada uma delas. A lavagem

53 Idem. *Ibidem*, p. 18.

de dinheiro passa a ser vista como atividade comum a todas as modalidades de crime organizado que precisam encobrir a origem ilícita de seus recursos, para poder usufruir dos lucros e reinvestir no negócio.

Países das mais variadas regiões, desenvolvidos e em desenvolvimento, convergiram sobre a necessidade de promover maior harmonização dos diferentes modelos jurídicos e legislações nacionais para enfrentar a criminalidade organizada transnacional. Marcos desse movimento em direção à confecção de instrumento universal sobre a matéria são: lançamento do Programa das Nações Unidas para Prevenção Criminal e Justiça Penal, em 1991; criação da Comissão de Prevenção do Crime e Justiça Criminal (CPCJC); realização da Conferência Mundial Ministerial sobre Crime Organizado Transnacional, em 1994, com a preparação de Plano de Ação Global adotado pela Assembleia Geral da ONU; o Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Justiça Criminal, em 1995, que “propiciou uma discussão atualizada a respeito do potencial da ameaça da criminalidade transnacional (...)” e onde “foi questionada a abordagem tradicional de que a ordem civil e a criminalidade são questões de foro exclusivamente doméstico”⁵⁴; a Cúpula do G-7 + Rússia, em 1996, que produziu 40 recomendações para combater a criminalidade organizada transnacional; a Resolução da AGNU de 1998 que estabeleceu o comitê *ad hoc* de elaboração da convenção sobre o crime organizado transnacional; e a Conferência de Palermo, que aprovou, em 2000, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, também conhecida como Convenção de Palermo.

1.3.5.2. O tratamento do tema da lavagem de dinheiro

A Convenção de Palermo é instrumento abrangente, que trata o fenômeno geral do crime grave com características transnacionais.

⁵⁴ POLETTTO, Ricardo dos Santos. *Op. Cit.*, p. 50.

Não haveria necessidade, portanto, de enumerar tipos específicos de crime abrangidos pela Convenção. Seus três Protocolos Adicionais, entretanto, são dedicados, exclusivamente, a três tipos de delitos: tráfico de migrantes, de pessoas e de armas.

A Convenção de Palermo contribui para a construção do arcabouço jurídico internacional sobre combate à lavagem de dinheiro, ao promover importantes adaptações das legislações nacionais e reforçar a vertente da cooperação internacional, incrementando medidas prescritas pela Convenção de Viena. Em especial, cumpre analisar os Artigos 6 (criminalização da lavagem do produto do crime) e 7 (medidas para combater a lavagem de dinheiro).

Os termos e definições usados para caracterizar a lavagem de dinheiro são muito similares aos da Convenção de Viena, porém a criminalização é ampliada, em razão do escopo abrangente da Convenção de Palermo: os crimes antecedentes não se referem mais a uma categoria de crimes, como o tráfico de drogas e crimes conexos, objeto da Convenção de Viena, mas a ampla gama de crimes antecedentes considerados graves, incluindo a participação em organização criminosa.⁵⁵ De maneira pioneira, Palermo criminaliza a corrupção e a associa ao crime de lavagem.

As legislações nacionais que adotaram a ampliação dos crimes antecedentes são consideradas de segunda ou de terceira geração. A lei antilavagem de segunda geração prevê rol exaustivo de crimes antecedentes. Já a de terceira geração refere-se, de maneira genérica, a crimes considerados graves.

Assim como na Convenção de Viena, o texto é permeado de salvaguardas jurídicas, ao entrar no sensível campo da legislação e da Justiça criminais, até então visto como exclusivamente da alçada dos Estados e parte do exercício de sua soberania. A criminalização

55 Cada Estado adotará a “mais ampla gama possível de infrações principais”, “considerará como infrações principais todas as infrações graves” e “incluirá, entre estas, pelo menos uma gama completa de infrações relacionadas com grupos criminosos organizados”.

da lavagem de dinheiro é, de certa forma, condicionada pelo direito interno.⁵⁶

Palermo representa aperfeiçoamento do arcabouço jurídico da ONU, em relação a Viena, ao dispor sobre medidas para a regulamentação e a supervisão do sistema financeiro, bem como de outros setores da economia vulneráveis à prática da lavagem de dinheiro. Entre essas medidas estão a identificação de clientes, a manutenção de cadastro atualizado, o registro das transações e o relato de transações suspeitas às autoridades competentes.

A Convenção propõe a instituição de unidade de inteligência financeira (UIF) e o monitoramento de movimentos transfronteiriços de dinheiro e de títulos negociáveis, bem como incentiva a cooperação internacional “à escala mundial, regional, sub-regional e bilateral entre as autoridades judiciais, os organismos de detecção e repressão e as autoridades de regulamentação financeira”.

A linguagem utilizada, contudo, para um texto de natureza vinculante, enfraquece-o, em alguns casos, pois em vez de determinar, sugere.⁵⁷ Da mesma forma, disposições como a cooperação entre autoridades, tanto no nível nacional quanto internacional, estão sujeitas ao direito interno.

Não há menção explícita às Recomendações do GAFI no texto da Convenção, porém não há como negar que a parte dedicada às medidas preventivas, especialmente no que tange à regulamentação do setor financeiro e não financeiro, inspira-se nelas. Assemelha-se a versão resumida das Recomendações⁵⁸, adotadas uma década antes e revisadas em 1996, e representa, de certa forma, reconhecimento do prestígio internacional das Recomendações. Palermo constitui-se,

56 A criminalização se dará sempre “em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno” e “sob reserva dos conceitos fundamentais do seu ordenamento jurídico”.

57 Sobre a criação de uma UIF, afirma que as autoridades “considerarão a possibilidade de criar um serviço de informação financeira”.

58 “(...) a much summarized and lighter version of detailed Standards contained in several FATF Recommendations.” (SILVEIRA, Arnaldo José Alves. *Op. Cit.*, p. 23.)

assim, em exemplo da incorporação, num instrumento de “hard law”, de dispositivos originários de instrumento típico de “soft law”.⁵⁹

Esse reconhecimento não é, entretanto, explícito, pois, durante as negociações da Convenção, alguns países foram contrários à inclusão de menção ao GAFI que pudesse caracterizá-lo como fonte legítima de regras de aplicação universal.⁶⁰ Havia questionamentos quanto à legitimidade de organismo informal, com número reduzido de países, que não poderia ser confundido com verdadeira organização internacional, por não ser dotado de personalidade jurídica de Direito Internacional. Esse reconhecimento camuflado, sem revelar o nome, é também evidente quando se afirma que “todos os Estados Partes são instados a utilizar como orientação as iniciativas pertinentes de organizações regionais, inter-regionais e multilaterais para combater a lavagem de dinheiro”. Em 2000, o GAFI (e congêneres regionais, os chamados “FATF-Style Regional Bodies” – FSRBs) já era a organização de referência na matéria. Há, portanto, por parte das Nações Unidas, reconhecimento implícito tanto do GAFI e dos FSRBs quanto das Recomendações⁶¹, mesmo que a título de “orientação”. Essa orientação dispensa a Convenção de ser mais detalhada em relação às medidas antilavagem de ativos, já bem conhecidas pelos especialistas.

Apesar disso, mesmo em relação a medidas consagradas pelo GAFI, os países signatários tomaram todas as precauções e salvaguardas, com vistas a preservar as prerrogativas do direito interno, o que se reflete também na linguagem adotada, menos taxativa. A inclusão de salvaguardas parece ser o preço a pagar para alcançar-se o necessário consenso⁶² em torno de temas tão sensíveis à soberania dos Estados.

Palermo aborda ainda as questões de congelamento e confisco de bens e de recursos financeiros de origem ilícita. A linguagem, bem como as medidas e dispositivos prescritos são similares àqueles da

59 SILVEIRA, Arnaldo José Alves. *Op. Cit.*, p. 23.

60 POLETTTO, Ricardo dos Santos. *Op. Cit.*, p. 75; *apud*. Telegrama nº 695 de Brasemb Viena, de 19/10/1999.

61 SILVEIRA, Arnaldo José Alves. *Op. Cit.*, p. 23.

62 SILVEIRA, Arnaldo José Alves. *Op. Cit.*, p. 23.

Convenção de Viena. Novamente, figuram com destaque o acesso das autoridades nacionais aos cadastros e registros financeiros e a necessidade de cooperação internacional, por meio de assistência jurídica mútua. Como em Viena, os Estados não poderão negar-se a cooperar com base na proteção do sigilo bancário, o que é contraditório com as cláusulas que submetem a aplicação da Convenção ao direito interno.⁶³ Não há, portanto, forma de assegurar o cumprimento do dispositivo relativo ao sigilo bancário. As conhecidas salvaguardas e a linguagem atenuada retiram força do instrumento.

A Convenção de Palermo, como a de Viena, prevê a possibilidade de partilha entre Estados cooperantes do produto confiscado, o que estimula a cooperação internacional. Os países terão maior interesse em prestar assistência jurídica mútua se souberem que poderão recuperar ao menos parte dos gastos envolvidos no processo, como aqueles referentes à investigação.

A Convenção de Palermo, no entanto, inova, em relação à sua antecessora, ao permitir a restituição dos bens confiscados ao Estado requerente da assistência jurídica, como forma de recompensar as vítimas do crime. Outra vez, o texto apresenta condicionantes relativos ao direito interno.⁶⁴

1.3.6. A Convenção de Mérida

1.3.6.1. Breve comentário

Da mesma maneira que outros tipos de crime, a corrupção beneficia-se das oportunidades geradas pela globalização e utiliza-se

⁶³ O parágrafo 9 do artigo sobre o confisco, por exemplo, afirma: "Nenhuma das disposições do presente Artigo prejudica o princípio segundo o qual as medidas nele previstas são definidas e aplicadas em conformidade com o direito interno de cada Estado Parte e segundo as disposições deste direito."

⁶⁴ Cabe ao Estado objeto de pedido de assistência jurídica, "na medida em que o permita o seu direito interno e se tal lhes for solicitado, considerar prioritariamente a restituição do produto do crime ou dos bens confiscados ao Estado Parte requerente".

da lavagem de dinheiro, como meio de ocultar a origem ilícita de bens e recursos. A lavagem de dinheiro constitui-se, portanto, em elemento comum a distintas formas de crime transnacional.

No bojo dos esforços da comunidade internacional para criar ordenamento jurídico que pudesse fazer face ao crime transnacional, assinou-se, em 2003, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, também conhecida como Convenção de Mérida. Partes importantes do tratado foram dedicadas a medidas de combate e prevenção à lavagem de dinheiro, bem como à cooperação internacional, sobretudo no que tange à recuperação de ativos subtraídos do público, verdadeiro flagelo em certas sociedades.

1.3.6.2. As medidas de combate à lavagem de dinheiro

A contribuição da Convenção de Mérida à construção do arcabouço jurídico internacional de combate à lavagem de dinheiro caracteriza-se pelo grande estímulo à cooperação internacional, com ênfase na assistência judicial recíproca e na recuperação de ativos.

Quanto à criminalização da lavagem de dinheiro, Mérida adota, assim como Palermo, extenso rol de crimes antecedentes. Ao tratar de embargo preventivo, apreensão e confisco, aborda a questão do sigilo bancário, que não pode ser alegado para impedir o acesso às informações de que necessitam as autoridades competentes e os tribunais, e propõe a inversão do ônus da prova da origem lícita de bens suspeitos de serem produto de crime. De modo geral, como nas outras Convenções, estão previstas salvaguardas importantes e a linguagem é branda, não taxativa.⁶⁵

No que tange à regulamentação e à supervisão de instituições financeiras e não financeiras, com vistas a prevenir e detectar a

⁶⁵ A Convenção, na verdade, afirma que “cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar (...)”.

lavagem de dinheiro, repete-se, basicamente, o disposto na Convenção de Palermo, versão resumida das medidas preconizadas pelo GAFI em suas 40 Recomendações. Do mesmo modo que em Palermo, há reconhecimento indireto do GAFI e de organismos regionais como fontes de orientação.

Mérida singulariza-se por adotar, como princípio fundamental, a restituição de ativos confiscados ao Estado de onde foram desviados.⁶⁶ Considera-se que, no caso do crime de corrupção, essa prática atenda a princípio de justiça elementar, como compensação às sociedades lesadas.

1.3.7. A Convenção Interamericana contra a Corrupção

1.3.7.1. Contexto

É comum que corruptos busquem paraísos fiscais e jurídicos para enviar o produto do crime, fazendo-o transitar por várias praças financeiras, no intuito de disfarçar sua origem ilícita. Ademais, a corrupção, como ato criminoso, pode assumir características transnacionais, que se tornam mais flagrantes à medida que mais empresas disputam o mercado crescentemente globalizado.

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, assinada em 1996, foi o primeiro instrumento internacional a abordar a corrupção transnacional propriamente dita, atendendo a interesses norte-americanos, pois poucos países, à época, possuíam legislação sobre a matéria.⁶⁷ Num ambiente econômico crescentemente globalizado, as empresas norte-americanas encontravam-se em desvantagem, em relação a concorrentes estrangeiras que recorriam a subornos para ter acesso a mercados e contratos públicos.

⁶⁶ SILVEIRA, Arnaldo José Alves. *Op. Cit.*, p. 27.

⁶⁷ Os EUA possuíam, desde 1977, legislação tipificando o crime, o “United States Foreign Corrupt Practices Act”, a que estavam sujeitas as suas empresas.

A Convenção da OEA foi pioneira ao tipificar a corrupção transnacional tanto passiva quanto ativa, em âmbito doméstico e internacional, servindo de parâmetro para a Convenção da ONU contra a Corrupção, de 2003, bem mais abrangente, considerada Convenção-modelo.

1.3.7.2. A Convenção da OEA e o combate à lavagem de dinheiro

No que tange à lavagem de dinheiro, a Convenção da OEA enfatiza a necessidade de cooperação internacional “para identificar, localizar, bloquear, apreender e confiscar bens de origem ilícita”. A Convenção é bem genérica, não prescrevendo maneiras específicas de prestar assistência jurídica mútua nem de apreender e confiscar bens. Não tem, portanto, o mesmo grau de detalhamento da Convenção de Mérida. Quanto ao destino dos bens apreendidos e confiscados, abre a possibilidade de partilha desses bens entre Estados Parte cooperantes. O sigilo bancário, por sua vez, não pode ser alegado como obstáculo à assistência jurídica ao Estado requerente. Há, como nas Convenções já analisadas, ressalvas relativas à submissão dos dispositivos da Convenção ao direito interno.

Ao contrário da Convenção de Mérida, e apesar da referência à necessidade de os Estados cooperarem para a recuperação de ativos de origem ilícita, não há menção ao crime de lavagem de dinheiro nem tampouco a medidas para prevenir e reprimir a lavagem. De qualquer modo, o texto é bem menos extenso e bem mais genérico do que o texto da ONU, e seu valor está em seu pioneirismo.

Desde a assinatura da Convenção da OEA, os países do hemisfério têm-se coordenado com vistas a assegurar a sua implementação. Em 1997, a Assembleia Geral da OEA, mediante a resolução AG/RES 1477, adotou o “Programa Interamericano de Cooperação para Combater a Corrupção”, com o objetivo de desenvolver ações que ajudassem na implementação da Convenção. O Programa estimula os

Estados membros a criminalizar a lavagem de recursos provenientes da corrupção⁶⁸, em conformidade com o que parece ser a intenção do inciso “d” do parágrafo 1º, do artigo 6 da Convenção, quando se refere ao “aproveitamento doloso ou a ocultação de bens provenientes de qualquer dos atos a que se refere este artigo”. Em 2001, criou-se o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESICIC).

Apesar de suas limitações, a Convenção da OEA abriu caminho para a negociação do instrumento universal sobre corrupção. No campo da lavagem de dinheiro, reforçou o comprometimento dos Estados americanos, especialmente a partir de 1997, com o enfrentamento conjunto desse delito.

1.3.8. A Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção

Cumprir mencionar a Convenção da OCDE sobre Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, uma vez que o Brasil é parte da Convenção, apesar de não integrar a Organização. A Convenção foi assinada em 1997, um ano após a Convenção da OEA. Ao contrário desta, porém, seu escopo é restrito ao crime de corrupção ativa transnacional.

Como contribuição à construção do arcabouço jurídico internacional de combate ao crime de lavagem de dinheiro, a Convenção estipula que os Estados deverão incluir o crime de suborno de funcionário público estrangeiro entre os crimes antecedentes ao delito. Ao contrário dos textos da ONU, quando trata de confisco, a linguagem adotada é taxativa e clara quanto às obrigações que os Estados assumem ao

68 Os Estados decidem “considerar o problema da lavagem de dinheiro ou produtos provenientes da corrupção, contemplando atividades que permitam aos Estados qualificar como delito, se ainda não o fizeram, as atividades de lavagem de recursos provenientes, a fim de colocar em prática o compromisso assumido no artigo VI, 1, d, da Convenção Interamericana contra a Corrupção.” (p. 75) Disponível em: <www.oas.org/council/pr/AG/Documentos/ag00752p03.doc>

aderirem à Convenção. Da mesma forma, não há menção à legislação doméstica nem a qualquer maneira de salvaguardar ou de atenuar o alcance e a efetividade do ato internacional.

Igualmente, quando trata de assistência jurídica recíproca, não há menção a legislações nacionais, inclusive no que se refere ao sigilo bancário.⁶⁹ Aliás, quando se menciona a legislação nacional, esta não se ergue como barreira à cooperação internacional e à aplicação da Convenção.⁷⁰

Parece, portanto, existir uma diferença no grau de comprometimento dos Estados Parte em relação às Convenções da ONU, por um lado, e, por outro, em relação à Convenção da OCDE. No tocante às primeiras, os Estados procuram preservar as esferas tradicionais de atuação de sua soberania. No caso da segunda, a ideia, ao contrário, é submeter os Estados ao serviço da Convenção e da causa comum de combate à corrupção.

1.3.9. Considerações sobre os instrumentos internacionais sobre lavagem

O tema da lavagem de dinheiro é parte importante das Convenções da ONU direcionadas ao enfrentamento das manifestações do crime organizado transnacional. Apesar de não existir Convenção específica sobre lavagem, o conjunto das Convenções onusianas, particularmente as de Palermo (contra o crime organizado transnacional) e de Mérida (contra a corrupção), conforma tratamento abrangente do tema.

A Convenção de Viena (contra o tráfico de drogas) destaca-se por seu pioneirismo, pois é a primeira a caracterizar o crime de lavagem de dinheiro, embora de maneira restrita, limitando-o aos

69 “Uma Parte não deverá se recusar a prestar assistência mútua jurídica em matérias criminais do âmbito da presente Convenção sob a alegação de sigilo bancário.”

70 “Cada Parte deverá, respeitando, tanto quanto possível, suas leis, tratados e acordos relevantes, prestar pronta e efetiva assistência jurídica a uma Parte para o fim de condução de investigações e processos criminais”.

casos relacionados ao crime de tráfico de drogas. Viena também lança as bases da cooperação internacional, especialmente no que se refere à identificação e ao confisco de bens oriundos do crime.

Palermo e Mérida ampliam a legislação internacional antilavagem e, na parte dedicada às medidas preventivas, são uma versão resumida das Recomendações do GAFI. A aplicação pelos Estados membros da ONU do que estipulam essas duas Convenções contribuiria sobremaneira para o estabelecimento de sistemas nacionais antilavagem de dinheiro e para a necessária harmonização jurídica internacional, condição para o enfrentamento do crime transnacional.

A imposição de limites à implementação das Convenções, com base nas legislações nacionais, pode restringir sua eficácia e comprometer o objetivo de construção de arcabouço jurídico internacional. O crime transnacional, no qual se insere a lavagem de dinheiro e que dela se beneficia, aproveita-se da ausência de harmonia legislativa entre as nações para explorar lacunas legais nas jurisdições nacionais. A precária harmonização jurídica prejudica a cooperação internacional, necessária à condução de investigações e ao confisco de recursos ilícitos que transitam por diferentes jurisdições. Se não há instrumento jurídico universal que imponha, de maneira uniforme, a aplicação, por todos os Estados, de determinados dispositivos essenciais ao combate à lavagem, dificilmente se logrará enfrentar o delito de maneira eficaz, em razão da sua natureza transnacional.

Por um lado, pode-se argumentar que o efeito cumulativo da repetição de conceitos e de medidas similares, mesmo com salvaguardas, nos diferentes instrumentos jurídicos universais, contribui para a consolidação do consenso sobre a adoção de leis comuns para enfrentar o crime transnacional. Os instrumentos internacionais tenderiam a influenciar-se mutuamente, dentro de uma coerência de definições e linguagem, compondo, assim, um “sistema em que cada uma das peças reforça as demais”.⁷¹

71 SILVEIRA, Arnaldo José Alves. *Op. Cit.*, p. 32.

Por outro, também é pertinente o argumento de que o excesso de salvaguardas nos textos os enfraquece, em alguma medida, e, por conseguinte, retira-lhes a necessária eficácia⁷², fato que não seria compensado pelo simples apelo repetido à adoção de determinadas medidas. Esse argumento merece ser considerado, especialmente quando as salvaguardas são aplicadas aos temas do embargo preventivo, da apreensão e do confisco, áreas essenciais ao efetivo combate ao crime organizado, à corrupção e à lavagem de dinheiro.

Assim, se a diversidade de sistemas jurídicos serve de justificativa à inclusão de salvaguardas nos textos, estas, por sua vez, tendem a perpetuar as diferenças de legislação entre os países, o que beneficia o crime transnacional, em geral, e a lavagem de dinheiro, em particular. Esse impasse só poderia ser rompido pela introdução de mecanismo de imposição de harmonização legislativa naquelas áreas essenciais ao enfrentamento da lavagem de dinheiro.

A Convenção da OCDE contra o suborno apresenta-se como uma exceção entre os instrumentos formais, em claro contraste com as Convenções da ONU. Nela, não se encontram salvaguardas e a linguagem é impositiva. A Convenção da OCDE, contudo, não tem a pretensão de ser instrumento abrangente em relação à lavagem de dinheiro, como é o caso de Palermo.

Do ponto de vista da harmonização jurídica internacional, as Recomendações do GAFI apresentam-se como bastante abrangentes e sem concessões significativas às soberanias dos Estados. Não contam, porém, com a legitimidade dos instrumentos formais universais, em decorrência da composição restrita e da natureza informal do organismo.

Como se verificou, as Recomendações, em sua versão de 2003, referem-se aos textos de Viena e Palermo como forma de apoiar-se na legitimidade representada por esses dois instrumentos. Palermo, por sua vez, reconhece, implicitamente, a relevância do GAFI e das Recomendações. As duas formas legais, de “hard” e de “soft law”, buscam,

72 SILVEIRA, Arnaldo José Alves. *Op. Cit.*, p. 32.

assim, beneficiar-se, mutuamente, de suas respectivas forças: Palermo, dos padrões antilavagem tecnicamente sólidos e mundialmente respeitados; e as Recomendações, da legitimidade da ONU.

A existência dos diferentes instrumentos jurídicos, contudo, não significa que serão aplicados e que exista lei internacional única em matéria de lavagem de dinheiro. Como mencionado, o impasse entre o que propõem os instrumentos jurídicos internacionais e a defesa pelos Estados de suas prerrogativas em matéria penal só poderia ser rompido pela atuação de mecanismo supranacional que impusesse a harmonização jurídica na área de lavagem de dinheiro. Como se verá, o GAFI constituir-se-á nesse mecanismo. Para isso, deverá reunir elementos de poder para sobrepor-se às vontades nacionais, bem como fontes de legitimidade que compensem sua essência pouco representativa.

1.4. Legislação internacional sobre financiamento do terrorismo

1.4.1. Introdução

No âmbito da ONU, o tema do terrorismo está associado a seus primeiros anos de funcionamento, no contexto da Guerra de 1948, na Palestina, quando o Conselho de Segurança ameaçou tomar medidas contra as “partes não estatais do conflito”, tanto árabes quanto judaicas.⁷³

Em 1963, a comunidade internacional adota a primeira das Convenções da ONU voltadas ao combate contra atos terroristas⁷⁴, seguida por intensa atividade legislativa sobre a matéria, nas décadas de 1970 e 1980. Na ausência de definição universal de terrorismo, foi possível chegar-se ao consenso apenas sobre a condenação de determinados crimes associados às atividades terroristas, em muitos casos envolvendo os transportes aéreo e marítimo. Nesse período, assinaram-se nove

73 THONY, Jean-François; PNG, Cheong-Ann. *FATF Special Recommendations and UN Resolutions on the financing of terrorism*. *Journal of Financial Crime*, v. 14, n. 2, pp. 150-169, 2007, p. 155.

74 “Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft”.

Convenções contra atos de terrorismo. Nos anos 90, foram assinados mais três tratados e, em 2005, foi firmado o mais recente.

Durante a Guerra Fria, as ameaças à paz e à segurança internacionais eram percebidas como, basicamente, de origem militar. Nos anos 1990, tanto o crime organizado quanto o terrorismo, com características crescentemente transnacionais, resultantes da globalização, passaram a ser identificados como “novas ameaças” à paz e à segurança. Para enfrentá-las, a comunidade internacional chegou ao consenso de que deveria adotar estratégia concertada, com vistas à promoção da harmonização legislativa na matéria.

No caso do terrorismo, “passou-se a enfatizar medidas de repressão ao terrorismo e a exigir, com maior vigor, a cooperação dos Estados nesse sentido”. Passou a prevalecer visão “jurídico-normativa de condenação inequívoca do fenômeno”.⁷⁵

1.4.2. A Resolução 1267 do Conselho de Segurança das Nações Unidas

A crescente importância do tema do combate ao terrorismo na agenda internacional fica evidente com a multiplicação, ao longo dos anos 1990, das sanções do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) contra Estados que apoiavam terroristas, fundamentadas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (“Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão”).⁷⁶

O CSNU adotou, em outubro de 1999, a Resolução 1267, primeira medida das Nações Unidas visando a atingir as finanças de organizações terroristas, como parte do conjunto de sanções contra o regime do Talibã – que incluía, ainda, a suspensão de transporte aéreo com o Afeganistão –, congelando recursos de pessoas e entidades

75 CUNHA, Ciro Leal M. da. *Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 34.

76 CUNHA, Ciro Leal M. da. *Op. Cit.*, p. 34

ligadas ao regime, com o objetivo de forçá-lo a entregar Osama Bin Laden. A Resolução 1267 foi adotada no contexto de outras Resoluções do Conselho, no final da década de 1990, que se referiam aos conflitos no Afeganistão e ao apoio dado pelo Talibã a organizações terroristas, notadamente a Al-Qaida.

Três meses antes da adoção dessa Resolução, em 5 de julho de 1999, o Presidente dos EUA, Bill Clinton, impôs, unilateralmente, por meio de “executive order”, sanções econômicas ao regime do Talibã, alegando que o abrigo que este conferia ao terrorista Osama Bin Laden constituía ameaça à segurança nacional. Bin Laden era acusado de ser o responsável pelos atentados às Embaixadas dos EUA na Tanzânia e no Quênia, em 1998. O Departamento de Estado deixou claro que as sanções seriam levantadas no caso de o Talibã deixar de dar abrigo ao terrorista.

O teor da Resolução 1267 foi explicitamente inspirado nas medidas adotadas pelos EUA. No preâmbulo, faz-se alusão à acusação dos EUA a Bin Laden. Da mesma forma que a “executive order”, a Resolução exige a entrega de Bin Laden como condição para a suspensão das sanções. As sanções têm por alvo primário Bin Laden, apesar de o Talibã ser acusado de apoiar o terrorismo, desrespeitar os direitos humanos e o direito humanitário e de praticar o tráfico de drogas.

As sanções previstas na Resolução 1267 entram na categoria do que se convencionou denominar “sanctions to non-state entities” e “targeted sanctions” do Conselho de Segurança, pois visam um ente não reconhecido pela ONU como Estado-nação – apesar de, à época, o Talibã controlar a maior parte do território afegão – e apresentam medidas específicas, como bloqueio de fundos, destinadas a pessoas e entidades.⁷⁷ Pode-se ainda argumentar que o alvo último das sanções era apenas um indivíduo, Bin Laden.

A Resolução 1267, porém, foi a primeira de uma série de Resoluções do CSNU que se constituíram em regime amplo de sanções,

77 THONY, Jean-François; PNG, Cheong-Ann. *Op. Cit.*, p. 155.

não somente em relação ao Talibã, mas também a Osama Bin Laden e à organização terrorista Al-Qaida. A Resolução 1267 criou um Comitê que, entre suas funções, constam a verificação de sua implementação pelos países membros da ONU e a elaboração de lista de indivíduos e entidades vinculados, de alguma forma, ao Talibã e à Al-Qaida, aos quais os Estados devem aplicar as mencionadas sanções.

A entrega de Bin Laden deixou de ser condição para a suspensão da aplicação das sanções, e o regime de sanções consolidou-se e tornou-se permanente, sobretudo após os atentados terroristas de setembro de 2001 e a invasão norte-americana do Afeganistão. A lista de indivíduos e entidades é constantemente atualizada, com base em informações fornecidas por países membros e organizações regionais, e avaliada pelo Comitê, auxiliado por um “Analytical Support and Sanctions Monitoring Team”, conhecido como “Monitoring Team”. Todos os Estados estão obrigados a relatar as medidas internas tomadas para implementar as Resoluções do Conselho e cooperar com o Comitê.

Cumprе ressaltar que o congelamento de fundos ligados, direta ou indiretamente, a organizações terroristas exige, na maioria dos casos, adaptação das legislações nacionais. É necessário aprovar normas que determinem o congelamento de fundos por parte das instituições financeiras, e autoridades competentes têm de ter entre suas atribuições a supervisão da aplicação do regime de sanções. Num regime de sanções comerciais dirigidas a determinado país, por exemplo, não é necessária grande adaptação do arcabouço legal e institucional nacionais, uma vez que as autoridades e regulamentos voltados ao controle do comércio exterior são suficientes, em geral, para aplicar as sanções. No caso de sanções voltadas ao combate ao financiamento do terrorismo, contudo, a legislação, os órgãos de supervisão e o setor privado têm de adaptar-se.⁷⁸

78 THONY, Jean-François; PNG, Cheong-Ann. *Op. Cit.*, pp. 157-158.

Há dificuldades legais advindas do fato de as sanções imporem o congelamento dos fundos, pois a medida é, normalmente, entendida, nos diferentes sistemas jurídicos, como provisória, enquanto não se reúnem fortes indícios de que os recursos estejam vinculados a atividade criminosa. As sanções, entretanto, têm caráter permanente, pois vigorarão enquanto existirem as organizações terroristas em questão ou enquanto não renunciarem a práticas terroristas. A medida mais acertada, do ponto de vista jurídico, seria o confisco, uma vez confirmados a origem ou o destino ilícitos dos recursos.⁷⁹

Críticas ao regime de sanções também se referiam à aplicação do direito internacional, em especial dos direitos humanos, em relação à arbitrariedade do Comitê criado pela Resolução 1267, ao elaborar e atualizar lista de indivíduos e entidades ligados a atividades terroristas. Uma vez que as sanções têm caráter de sentença, recaindo sobre indivíduos e organizações, recriminou-se o Comitê e o Conselho de Segurança por não terem em conta as condições de “legal due process”, apesar de assumirem poderes semijudiciais. Alegou-se que o Conselho e o Comitê, por serem entes políticos, não poderiam ser confundidos com um tribunal imparcial e independente. As decisões do Comitê, ademais, seriam caracterizadas, em muitos casos, pela falta de transparência, em razão da própria natureza do tema.⁸⁰

A partir de 2006, o Conselho de Segurança buscou mitigar algumas das preocupações da comunidade internacional com relação ao respeito aos direitos humanos, no contexto da aplicação do regime de sanções criado pela Resolução 1267. Com a Resolução 1730, de 2006, facilitaram-se os procedimentos para a interposição de recursos com vistas a excluir indivíduos e entidades da lista de sanções. Em 2008, com a adoção da Resolução 1822, o processo de inclusão na lista tornou-se mais padronizado e transparente, diminuindo, assim, a percepção de arbitrariedade.

79 THONY, Jean-François; PNG, Cheong-Ann. *Op. Cit.*, p. 158.

80 THONY, Jean-François; PNG, Cheong-Ann. *Op. Cit.*, pp. 158-160.

Dentre as Resoluções vinculadas à Resolução 1267, merece destaque a Resolução 1617, de 2005. No que tange ao financiamento do terrorismo, além de ampliar as medidas de congelamento de fundos ao definir o que o Conselho entende por indivíduos ou entidades “associated with” Al-Qaida, Osama Bin Laden e o Talibã, faz um apelo para que todos os membros da ONU apliquem as Recomendações do GAFI.⁸¹ O apelo representa uma forma de reconhecimento do GAFI, por parte do Conselho de Segurança e da ONU, como organismo com autoridade e legitimidade para estabelecer padrões internacionais (“standards”) no campo do combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, uma vez que o GAFI adotava, desde 2001, Recomendações Especiais sobre o financiamento do terrorismo.

O relatório de 2002 do “Monitoring Group” da Resolução 1267, precursor do “Monitoring Team”, já se referia ao GAFI e exortava a adoção pelos membros da ONU das Recomendações do GAFI, em particular, as Recomendações Especiais contra o financiamento do terrorismo.⁸² Essa sugestão foi incorporada, três anos depois, à Resolução 1617. Havia, igualmente, menção velada às Recomendações do GAFI, na Resolução 1526, de 2004, que estabelece, em Nova York, o “Monitoring Team”, ao afirmar que os Estados devem suprimir o envio de fundos para a Al-Qaida, o Talibã e Bin Laden, “taking into account, as appropriate, international codes and standards for combating the financing of terrorism (...)”.

81 “Strongly urges all Member States to implement the comprehensive, international standards embodied in the Financial Action Task Force’s (FATF) Forty Recommendations on Money Laundering and the FATF Nine Special Recommendations on Terrorist Financing.”

82 “Several international organisations and regional arrangements are now actively engaged in combating terrorism. This includes the FATF, whose money laundering mandate was expanded following the attacks of 11 September to include terrorist financing.” Em outro trecho, em referência ao sistema informal de envios transfronteiriços de dinheiro, conhecido como “hawala”, recomenda que “an International organisation such as the International Monetary Fund or FATF should remain seized of the issues”. “All States should adopt the eight recommendations of FATF for the prevention of terrorist financing.” Também se refere ao Grupo de Egmont e reconhece que tem tomado medidas antiterroristas, como consequência da promoção de maior troca de informações e análises financeiras. Disponível em: <www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1050E02.pdf>.

1.4.3. A Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo

O regime de sanções financeiras criado pelas Resoluções que sucederam à Resolução 1267 se transformou num mecanismo para solapar as bases financeiras de organizações terroristas específicas. Já a Convenção das Nações Unidas para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, datada também de 1999, não visa a grupos terroristas determinados e tem dimensão preventiva, além de punitiva.

A Convenção inspira-se na estratégia de combate ao crime organizado transnacional por intermédio da prevenção e do combate à lavagem de dinheiro. Do mesmo modo que se acreditava possível enfraquecer o crime transnacional por meio da supressão de suas fontes de financiamento e lucro, consolidou-se a convicção de que o terrorismo poderia ser enfrentado recorrendo-se a estratégias financeiras.

No caso do regime de sanções da Resolução 1267, trata-se de proceder-se ao congelamento de fundos de pessoas e entidades já identificadas, ou a elas associadas. No caso da Convenção, além das disposições repressivas, seu componente preventivo tem por objetivo, de modo genérico, evitar que fundos de origem lícita ou não sejam desviados para fins terroristas.

Nos anos 1990, muitos especialistas argumentavam que as organizações terroristas, sobretudo aquelas de natureza transnacional, precisavam de esquema de financiamento relativamente vultoso. Embora o financiamento de atentados, em si, não envolvesse grandes somas de dinheiro, a manutenção da organização necessitaria de mais recursos, que seriam empregados em áreas como sustento dos terroristas e suas famílias, treinamento, compra de armas, munição e explosivos, transporte, documentação e comunicações.⁸³

83 THONY, Jean-François; PNG, Cheong-Ann. *Op. Cit.*, p. 162.

Com o objetivo de não atrair atenção para suas atividades, os terroristas procuravam ocultar a origem e o destino dos fundos, recorrendo a métodos similares àqueles empregados na lavagem de ativos. A diferença fundamental, entretanto, em relação à lavagem de dinheiro, é que o financiamento do terrorismo pode ser feito tanto com recursos oriundos de ilícitos quanto de fontes legítimas. A análise das operações financeiras deve considerar não só a origem do dinheiro, como também o destino, o que torna os esforços de investigação, particularmente, trabalhosos, sobretudo quando os casos de financiamento do terrorismo envolvem diferentes países, entidades, empresas e organizações.

As Convenções da ONU que tratam das diferentes manifestações do crime organizado transnacional se preocuparam em desenvolver dispositivos sobre lavagem de dinheiro, como instrumento financeiro de combate a esses ilícitos. No caso das Convenções contra atos de terrorismo, esse mesmo enfoque não prevaleceu, o que justificou a preparação de um instrumento próprio para lidar com o aspecto financeiro do combate ao terrorismo.⁸⁴ Assim, ao contrário das outras Convenções que visam a criminalizar atos terroristas específicos, a Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo busca ser instrumento universal de enfrentamento desse delito como um todo. Na ausência de consenso internacional sobre a definição do delito, nunca foi possível assinar acordo geral sobre o tema⁸⁵, o que torna a Convenção o único instrumento que, de certo modo, se aplica a diferentes manifestações do terrorismo.

Como lembrado no preâmbulo do texto, a ideia de uma Convenção contra o financiamento do terrorismo surge no início dos anos 1990. A Resolução da Assembleia Geral 49/60, de 9 de dezembro de 1994, contém, em seu anexo, “Declaração sobre Medidas para Eliminar o

84 Preâmbulo da Convenção: “os instrumentos jurídicos multilaterais vigentes não abordam expressamente esse financiamento.”

85 KRAWCTSCHUK, Zenik. A estratégia internacional de combate à lavagem de dinheiro. *A política brasileira e a cooperação internacional na matéria*. Dissertação (Tese do Curso de Altos Estudos – CAE) – Instituto Rio Branco/Ministério das Relações Exteriores, Brasília; marco de 2006, p. 72.

Terrorismo”, em que se incentivam os Estados a adotarem leis que abranjam todos os aspectos do combate ao terrorismo.⁸⁶

Ao tratar da criminalização do financiamento do terrorismo, a Convenção adota uma definição restrita e outra ampla. O crime de financiamento do terrorismo é caracterizado, primeiramente, como o emprego de fundos para cometer atos terroristas como definidos nas diferentes Convenções da ONU sobre terrorismo. Essa caracterização busca reproduzir aquela já consagrada na Convenção de Viena, nos dispositivos referentes ao delito de lavagem de dinheiro, em que sua criminalização se relaciona ao crime antecedente de tráfico de drogas e a delitos conexos.⁸⁷ Na presente Convenção, a criminalização do financiamento do terrorismo é caracterizada em relação aos atos terroristas de que tratam as Convenções anteriores.

A Convenção parece dar passo mais ousado em direção a uma definição universal do que seria terrorismo, ao caracterizar, alternativamente, o financiamento do terrorismo, em relação a “Qualquer 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.” Assim, como subproduto da necessidade de definir a tipologia penal do financiamento do terrorismo, a comunidade internacional aproxima-se, indiretamente, de uma definição consensual de terrorismo.⁸⁸ A definição talvez seja

86 Incentiva os Estados a “reverem urgentemente o âmbito das disposições legais internacionais vigentes para a prevenção, repressão e eliminação do terrorismo (...), com o propósito de assegurar a existência de uma ampla estrutura jurídica que abranja todos os aspectos da matéria.”

87 “Overall, Article 2 (5) is inspired by the regulation technique used continuously since the 1988 Convention on Illicit Trafficking in Drugs, intending to capture all possible preparatory and ancillary acts.” (PIETH, Mark. *Criminalizing the Financing of Terrorism*. Journal of International Criminal Justice- Oxford University Press, v. 4, pp. 1074-1086, 2006, p. 1083.

88 “The drafters obviously struggled with defining ‘terrorism’, ‘terrorist offences’ or ‘terrorist groups’. The result is not very convincing even though it comes far closer to a definition than earlier attempts.” (PIETH, Mark. *Op. Cit.*, p. 1079).

demasiado vaga para ser aplicada em casos concretos e, para todos os efeitos, o que está consagrado por meio de tratados e, por conseguinte, é parte da base legal internacional, são os atos criminosos caracterizados como terroristas, e, mesmo assim, os países só estão obrigados a reconhecer como terroristas atos identificados nas Convenções de que são parte.

A Convenção amplia a caracterização ao incluir a intenção de financiar o terrorismo, mesmo que a ação não se concretize. A participação em crime de financiamento do terrorismo é, ainda, definida de forma ampla: a) como cúmplice; b) orientando terceiros; c) contribuindo, intencionalmente ou com conhecimento dos propósitos de determinada operação, para o cometimento do delito.

Essa abrangência da caracterização do crime e da participação no seu cometimento envolve elementos, por vezes, difíceis de serem determinados, porque subjetivos e indiretos, como a intenção de cometer crime ou o conhecimento de que se estava preparando a execução de um crime. Como consequência, a internalização da Convenção nos diferentes ordenamentos jurídicos nacionais não se apresenta como tarefa de fácil execução.⁸⁹

A Convenção determina a responsabilização da pessoa jurídica, no âmbito criminal, civil ou administrativo, e salienta que os atos de financiamento do terrorismo não serão, “em qualquer hipótese, justificados por considerações de natureza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou outra de natureza semelhante.” Garante, ademais, a reivindicação mais ampla possível, por parte dos Estados, de jurisdição sobre o crime de financiamento do terrorismo.

Compete a cada Estado adotar a legislação necessária à apreensão e ao confisco de fundos ligados ao financiamento do terrorismo. Os Estados podem celebrar tratados para a divisão dos fundos

89 “A causal link between a terrorist act and the provision or collection of funds need not be established. Therefore, the brunt of the distinction between legal and illegal behaviour is placed on the subjective criteria.” (PIETH, Mark. *Op. Cit.*, p. 1081).

apreendidos e estabelecer mecanismos para indenização de vítimas de atos terroristas.

A Convenção prevê que, caso o indivíduo acusado de financiamento de terrorismo pelo Estado requerente não possa ser extraditado, seja objeto de ação penal que siga procedimentos constantes da legislação local para delitos graves. Dispõe que os Estados devem prestar assistência jurídica mútua, sem que o direito ao sigilo bancário e questões fiscais possam ser alegados como impedimento à cooperação. Extradicação ou assistência jurídica mútua não pode ser negada com base no argumento de que o delito tem caráter político.

Com vistas a inibir abusos contra os direitos humanos e acomodar eventuais divergências entre Estados quanto à natureza terrorista de certas organizações, os Estados não estão obrigados a extraditar ou prestar assistência jurídica mútua se entenderem que a extradicação foi “solicitada com o propósito de julgar ou punir uma pessoa devido à sua raça, religião, nacionalidade, etnia, ou opiniões políticas (...)”. Essa salvaguarda mitiga a força das disposições que procuram restringir o uso de alegações políticas para não se punirem os crimes de financiamento do terrorismo e não se prestar a necessária assistência mútua, inclusive em casos de extradicação.

A Convenção reflete a dificuldade existente no âmbito da ONU para definir terrorismo e chegar-se a consenso sobre que tipo de organizações podem ser classificadas como terroristas. Desde 1996, Comitê *ad hoc* da ONU tem por finalidade elaborar instrumento legal abrangente contra o terrorismo, mas depara-se com divergências sobre a definição de terrorismo e o enquadramento das organizações terroristas.⁹⁰

A Convenção abrange medidas preventivas que as instituições financeiras devem tomar referentes a: i) identificação e conhecimento dos clientes, inclusive pessoas jurídicas; ii) comunicação de transações

90 KRAWCTSCHUK, Zenik. *Op. Cit.*, p. 79.

suspeitas (“complexas e incomuns”) às autoridades competentes; iii) manutenção de registros das transações. Essas medidas visam a tornar o sistema financeiro, de modo geral, mais seguro, dificultando sua utilização para o trânsito de fundos destinados à manutenção de organizações terroristas e à execução de atentados.

As medidas preventivas são similares às contidas nas Convenções da ONU e nas Recomendações do GAFI, como requisitos para o estabelecimento de sistema nacional de combate à lavagem de dinheiro. Constituem, portanto, adaptação das legislações sobre lavagem de dinheiro aos casos de financiamento do terrorismo.

Essas adaptações implicam dificuldades importantes, que advêm da própria natureza do crime de financiamento do terrorismo. Se, por um lado, emprega métodos parecidos aos da lavagem para dissimular a origem e/ou destino dos recursos, por outro, refere-se a fenômeno criminal distinto. O terrorismo, por não ter como objetivo último o lucro e a expansão dos negócios e por não estar ligado, necessariamente, a atividades criminosas comuns, pode beneficiar-se de atividades lícitas para o seu financiamento. Disso decorre a dificuldade para os agentes econômicos, em especial, as instituições financeiras, que não têm a capacidade – e nem é parte de suas funções – de investigar a aplicação de fundos de origem legal. Estudos de tipologias citam, por exemplo, a utilização de instituições de caridade para o financiamento de atividades terroristas.

Assim como ocorre no caso da lavagem de dinheiro, a adoção de medidas preventivas pelo setor financeiro levaria à migração das atividades de financiamento do terrorismo para setores ainda não regulados. Segundo a mesma lógica, jurisdições que não contam com legislação abrangente para coibir o delito tenderiam a atrair esse tipo de atividade.

1.4.4. A Resolução 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas

Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, “a segurança passou ao topo da agenda internacional, em detrimento dos temas econômicos e da agenda do desenvolvimento”⁹¹, e a comunidade internacional demonstrou maior disposição para “reforçar medidas de prevenção e repressão” referentes ao terrorismo.⁹² Os esforços de combate ao terrorismo mudaram de patamar, atingindo “níveis de institucionalização, cooperação e consentimento que permitem sua classificação como um regime internacional”.⁹³

Dentre as medidas tomadas nesse contexto, destaca-se a adoção, pelo Conselho de Segurança da ONU, da Resolução 1373, de 28 de setembro de 2001, que reforça e torna compulsória a legislação internacional na área de prevenção e combate ao terrorismo, inclusive na vertente do financiamento do terrorismo. No campo do financiamento do terrorismo, além da Resolução 1373, é preciso sublinhar: a adoção pelo GAFI das Recomendações Especiais; o fortalecimento do regime de sanções da Resolução 1267, contra as organizações terroristas envolvidas nos atentados de 2001; e a assinatura, em 2002, da Convenção Interamericana contra o Terrorismo.

A Resolução 1373, baseada no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e, portanto, mandatária, constitui-se em marco do enfrentamento do terrorismo pela organização, ao declarar que atos terroristas são “ameaças a paz e segurança internacionais”. A partir de então, o tema do terrorismo, em seus diferentes aspectos, passa a ser monitorado, diretamente, pelo Conselho de Segurança. Pela primeira vez, o CSNU utiliza-se do Capítulo VII para fundamentar

91 CUNHA, Ciro Leal M. da. *Op. Cit.*, p. 25.

92 CUNHA, Ciro Leal M. da. *Op. Cit.*, p. 21.

93 CUNHA, Ciro Leal M. da. *Op. Cit.*, p. 26.

ações que não são específicas e referentes a determinado país.⁹⁴ Assim, o tema geral de enfrentamento do terrorismo internacional passa a ser tratado tanto pelo Conselho de Segurança quanto pela Assembleia Geral.⁹⁵ Na prática, o Conselho de Segurança passa a ter preeminência no tratamento da questão.

O Conselho de Segurança já havia esboçado tentativa de liderar o combate ao terrorismo, em 1999, ao adotar a Resolução 1267⁹⁶ e suas sucessoras. As Resoluções instituíam regime de sanções que foi alvo de críticas, devido aos poderes discricionários que assumia. O foco das medidas, entretanto, era restrito, limitando-se ao Talibã e à Al-Qaida.

A Resolução 1373, ao contrário, visa a enfrentar o fenômeno do terrorismo em todos os seus aspectos, inclusive seu financiamento. Envolve, potencialmente, todos os indivíduos e organizações ligados a atos terroristas, mesmo porque já estava em vigor regime de sanções dirigidas (“targeted sanctions”) ao Talibã e à Al-Qaida, por intermédio da Resolução 1267 e suas sucessoras.

A Resolução 1373 determina que os Estados membros implementem todas as Convenções da ONU sobre atos terroristas. Dessa forma, o Conselho de Segurança busca compelir toda a comunidade internacional a empenhar-se no combate ao terrorismo e seu financiamento. A adaptação das legislações nacionais à Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, por conseguinte, torna-se obrigação de todos os Estados.

A Resolução 1373 determina, ainda, que todos os Estados membros deverão criminalizar o financiamento do terrorismo, impedir e suprimir o financiamento de atos terroristas e congelar fundos terroristas. O apoio à consecução de atos terroristas, inclusive o seu

94 ROSAND, Eric. *Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight against Terrorism*. *The American Journal of International Law* (Ed. American Society of International Law), vol. 97, n° 2, pp. 333-341, abril 2003, p. 334.

95 ROSAND, Eric. *Op. Cit.*, p. 333.

96 Também adotada sob o Capítulo VII, afirmava que “a supressão do terrorismo é essencial à manutenção da paz e da segurança internacionais”.

financiamento, deve ser considerado, pelas leis nacionais, como delito grave, com as penas correspondentes.

Uma vez que a Resolução 1373 não é dirigida a nenhuma organização terrorista específica, cabe a cada Estado adotar legislação sobre congelamento de fundos de organizações terroristas, que devem ser definidas e, eventualmente, nomeadas. A Resolução determina, ainda, que os Estados prestem a mais ampla assistência jurídica em investigações e processos criminais envolvendo terroristas. No caso de divergência entre Estados, a identificação unilateral de indivíduos e entidades consideradas terroristas pode constituir obstáculo à plena assistência jurídica, problema que não se verifica no caso de indivíduos e entidades ligados à Al-Qaida, objeto de Resoluções do Conselho de Segurança.

Até 2001, a adesão dos países ao combate ao terrorismo era opcional ou poderia ser feita seletivamente, por meio da adesão a apenas alguns dos tratados. A partir daquele ano, porém, o Conselho de Segurança posiciona-se no centro dos esforços internacionais de combate ao terrorismo⁹⁷ e obriga cada Estado membro a prestar contas de suas ações nesse campo. Cria-se o Comitê de Contra-Terrorismo, que tem por função primordial monitorar o cumprimento da Resolução 1373. Essa, por sua vez, determina que os países cooperem entre si para subtrair qualquer tipo de apoio, financeiro ou não, de que gozem as organizações terroristas.

Assim, no que se refere às medidas para prevenção e supressão do financiamento do terrorismo, os países passam a ser avaliados tanto pelo “Monitoring Team” da Resolução 1267 quanto pelo Comitê de Contra-Terrorismo (CTC, em inglês) da Resolução 1373. A esse duplo monitoramento somar-se-á o mecanismo de monitoramento do GAFI.

O processo de monitoramento do CTC distingue-se do mecanismo de avaliação do GAFI, pois visa, prioritariamente, a identificar lacunas

⁹⁷ ROSAND, Eric. *Op. Cit.*, p. 338.

na legislação e na capacitação técnica dos Estados, com vistas a prover-lhes assistência. Talvez pela própria natureza da ONU, onde se busca agir por consenso e com o apoio da maioria dos países, o mecanismo de monitoramento não é coercitivo, mas cooperativo.⁹⁸ O objetivo não é punir determinados países ou lhes dar destaque publicamente por não terem tomado as medidas previstas na Resolução. Não há a prática de “naming and shaming”, como ocorre no GAFI. O CTC constitui-se, assim, em ferramenta importante para a implementação da Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, especialmente no caso dos países que demonstram vontade política de implementá-la, mas não têm a necessária capacitação técnica para fazê-lo.

No caso dos países que não demonstram essa vontade política, a capacidade do CTC de mudar esse quadro é relativamente limitada, por não haver mecanismos coercitivos para isso. Muitos países ratificaram a Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, atendendo à Resolução 1373, porém não a implementaram efetivamente.

1.4.5. As Recomendações Especiais do GAFI

Em outubro de 2001, o GAFI juntou-se ao esforço legislativo mundial e editou oito Recomendações Especiais sobre financiamento do terrorismo (em 2004, o GAFI adotou a nona), o que completou o quadro legal universal sobre a matéria. As Recomendações Especiais, em tese, só obrigariam os países membros, mas, hoje, são reconhecidas pela maioria das nações.

A Recomendação Especial I determina a imediata ratificação e implementação da Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo e das Resoluções do Conselho de Segurança, em especial

⁹⁸ ROSAND, Eric. *Op. Cit.*, pp. 335-336.

a 1373⁹⁹, obrigando os membros do GAFI a adotarem a legislação internacional sobre terrorismo e seu financiamento, o que constituirá fator de harmonização legislativa comum a todos. O GAFI posiciona-se, assim, como instrumento para a implementação dos tratados e resoluções antiterrorismo da ONU.

A Recomendação Especial II estabelece o financiamento do terrorismo, os atos terroristas e a participação em organizações terroristas como crimes antecedentes da lavagem de dinheiro. Como consequência, os países terão de adotar não somente ampla legislação antiterrorista, mas a questão do financiamento do terrorismo deve ser abordada, também, como parte das medidas contra a lavagem. Em Nota Interpretativa da Recomendação Especial II, o GAFI esclarece que qualquer tipo de apoio ou participação, mesmo que acessória ou indireta, também se configura crime de financiamento do terrorismo, inclusive o “conhecimento” da intenção de um grupo de financiar o terrorismo¹⁰⁰.

Como consequência lógica da criminalização do financiamento do terrorismo, as Recomendações I e II impõem aos países a criminalização do terrorismo e das organizações terroristas. Ademais, em cumprimento aos tratados da ONU e às Resoluções do Conselho de Segurança, os membros devem engajar-se no combate ao terrorismo, sob todos os aspectos, não apenas os financeiros.

Com a questão do financiamento do terrorismo, trilha-se, até certo ponto, caminho inverso àquele que levou à criminalização da lavagem de dinheiro. Esta era vista, sobretudo, como instrumento complementar de enfrentamento da ameaça do crime organizado em suas diferentes modalidades, de certa forma, prioridade comum a todas as sociedades. A ação do GAFI em relação ao financiamento do terrorismo servirá, ao contrário, como meio de engajar mais

99 “particularly United Nations Security Council Resolution 1373.”

100 Ao tentar reduzir o grau de subjetividade, a Nota determina que “The law should permit the intentional element of the terrorist financing offence to be inferred from objective factual circumstances.”

profundamente todas as nações contra o terrorismo internacional, o que não era, necessariamente, prioridade para a maioria.

Com as Recomendações Especiais I e II, o GAFI vai além da sua concepção inicial como força-tarefa voltada ao combate aos crimes financeiros e assume contornos políticos mais amplos, servindo de ferramenta dos países que detêm maior influência na governança global e que têm como prioridade a luta contra o terrorismo. O GAFI vai atuar como força auxiliar do Conselho de Segurança, elemento adicional para garantir a implementação dos instrumentos antiterrorismo. As demais Recomendações Especiais têm caráter técnico, o que não significa que os países não deverão enfrentar dificuldades de ordem política e legal para adotá-las.

A Recomendação Especial III trata das medidas referentes a congelamento e confisco de fundos terroristas, em consonância com as Resoluções da ONU¹⁰¹, e determina a designação, por lei, de autoridades com os necessários poderes para proceder ao congelamento e eventual confisco de bens. Nota Interpretativa da Recomendação Especial III afirma que os países devem adotar, de maneira consistente com a Recomendação 3 sobre lavagem de dinheiro, medidas de congelamento e confisco similares àquelas contidas nas Convenções de Viena, de Palermo e de Supressão do Financiamento do Terrorismo, o que implica a adequação da legislação antilavagem para enfrentar, igualmente, o financiamento do terrorismo.

A Recomendação IV impõe às instituições financeiras o dever de relatar operações suspeitas, reproduzindo-se, assim, dispositivo já aplicado à lavagem. Sua implementação, na prática, não se revelará das mais simples. Alguns países alegarão que os relatórios de transações suspeitas, elaborados de acordo com a sua legislação antilavagem de ativos, já incluiriam transações relativas ao financiamento do terrorismo. Essa argumentação seria válida, contudo, apenas para

101 "(...) in accordance with the United Nations resolutions relating to the prevention and suppression of the financing of terrorist acts."

operações que seguissem o mesmo padrão daquelas destinadas a ocultar a origem ilícita dos recursos. Caberia, portanto, às instituições financeiras e autoridades, a difícil adaptação de seu instrumental de detecção de transações suspeitas aos casos de fundos de origem lícita supostamente destinados ao financiamento do terrorismo.

A Recomendação Especial V determina que os países prestem cooperação mútua, com base em tratados ou qualquer outro tipo de arranjo. A Recomendação VI trata dos sistemas alternativos de envio de valores, que deverão ser regularizados pelos Estados. Esses sistemas, muitas vezes informais, cumprem funções sociais e econômicas importantes, sobretudo no caso de populações de imigrantes, e estão presentes em diferentes regiões do mundo.¹⁰² A regulamentação e a supervisão desses setores deverão ser complementares às Recomendações sobre lavagem de dinheiro.

A Recomendação VII trata da necessidade de registro, por parte das instituições financeiras, dos dados dos responsáveis por transferências eletrônicas de fundos (“wire transfers”), nacionais e internacionais, com o propósito de rastreá-las, em caso de necessidade. Essas informações devem estar à disposição das autoridades e da Unidade de Inteligência Financeira (UIF). O GAFI alerta para a necessidade de adotarem-se legislação e normas que não sejam excessivamente rigorosas, a ponto de transformarem-se num custo demasiadamente alto para os agentes econômicos, que poderiam optar por expedientes informais e, portanto, não sujeitos a controles.

A Recomendação VIII refere-se às organizações sem fins lucrativos (“non-profit organisations” – NPO), como é o caso das instituições de caridade. Determina que leis e regulamentos sejam adotados para assegurar a fiscalização e transparência dessas entidades, evitando-se que sejam, voluntária ou involuntariamente, utilizadas como meios de financiamento do terrorismo. A preocupação

102 Sob distintas denominações: no mundo islâmico, são conhecidos como “hawala”; na América Latina, como “câmbio negro” e seus agentes, como “cambistas”.

do GAFI com o potencial de utilização dessas organizações como meios de financiamento do terrorismo reflete-se no grau de detalhamento da Nota Interpretativa da Recomendação, que apresenta rol exaustivo de medidas normativas, concebidas para garantir a lisura e integridade das organizações. Determina-se, também, a mais ampla cooperação e partilha de informações entre Governos. A Recomendação, em conjunto com sua Nota Interpretativa, resulta em legislação completa sobre setor importante de muitas economias e sociedades.

A Recomendação Especial IX determina o estabelecimento de controles sobre o transporte físico transfronteiriço de dinheiro e títulos ao portador, com vistas a evitar que seja utilizado para o envio de fundos a organizações terroristas. Autoridades normalmente envolvidas com o combate à lavagem deverão atuar em conjunto com as autoridades aduaneiras e de imigração para detectar o transporte suspeito de valores, tanto para propósitos de lavagem quanto de financiamento do terrorismo. Esses controles não devem interferir no fluxo de comércio exterior e de investimentos internacionais. As autoridades devem cooperar com homólogas estrangeiras, conforme estabelecido na Recomendação Especial V e nas Recomendações 35 a 40.

A aplicação das Recomendações Especiais amplia o rol de medidas legislativas e normativas a serem adotadas pelos Estados e estendem os poderes e competências das autoridades. Estas devem, igualmente, expandir suas atividades de cooperação com autoridades estrangeiras.

Por um lado, as Recomendações Especiais representam, efetivamente, custo adicional para os países que as adotam, em termos de leis, regulamentos, normas, formação e capacitação de recursos humanos, exigências técnicas e burocráticas para os agentes econômicos. Por outro, em certos aspectos¹⁰³, reforçam medidas contra a lavagem de dinheiro contidas nas 40 Recomendações, demandando apenas adaptações da legislação e das competências das autoridades.

103 O que não é o caso em relação às Recomendações Especiais VIII e IX.

Como notado por alguns autores, em 2001, os especialistas do GAFI expressaram dúvidas sobre a possibilidade de adaptar-se o regime de combate e prevenção à lavagem de dinheiro ao financiamento do terrorismo.¹⁰⁴ Como, por exemplo, exigir das autoridades e instituições financeiras que analisem quantidade significativa de dados e que investiguem não somente a possível origem ilícita dos fundos, mas também o seu destino, assegurando-se de que não serão utilizados para fins ilícitos.¹⁰⁵ As dificuldades impostas aos agentes econômicos e autoridades em supervisionar transações financeiras em busca de operações de financiamento do terrorismo são apontadas por diferentes analistas.¹⁰⁶ Em certas situações, a responsabilidade dos setores econômicos é relativizada, como no caso das Recomendações VIII e IX, em que o GAFI restabelece a responsabilidade primeira dos Estados, como agentes supervisores e fiscalizadores.

1.4.6. A Convenção Interamericana contra o Terrorismo

Do ponto de vista brasileiro, é necessário analisar, ainda que brevemente, a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, assinada em 3 de junho de 2002. Em seu preâmbulo, identifica o delito como “grave ameaça para os valores democráticos e para a paz e a segurança internacionais (...)”.

O título da Convenção transmite a ideia de que o fenômeno do terrorismo será abordado como um todo, mas, assim como a ONU, a OEA também não conseguiu definir terrorismo. Retoma-se a técnica jurídica, utilizada na Convenção para a Supressão do Terrorismo,

104 AMICELLE, Anthony. *Etat des lieux de la lutte contre le financement du terrorisme: entre critiques et recommandations*. Cultures et Conflits (Editor: Centres d'études sur les conflits), n° 71, pp. 169-174, outono 2008, p. 172.

105 AMICELLE, Anthony, *Op. Cit.*, pp. 172 e 174; PIETH, Mark. *Op. Cit.*, pp. 1077 e 1083: “from a bankers’ vantage point: countering the financing of terrorism presupposes a different risk perception concept than that of classic anti-money laundering.”

106 FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *L'évolution de la lutte anti-blanchiment depuis le 11 septembre 2001*. Critique internationale (Presses de Sciences Po), n° 20, pp 37-46, 2003/3, p. 39.

de definir o delito com base nos atos terroristas de que tratam os instrumentos da ONU sobre o assunto.

A Convenção da OEA apresenta “medidas para prevenir, combater e erradicar o financiamento do terrorismo” de maneira genérica, ao determinar o estabelecimento de “regime jurídico e administrativo” para tal fim. O mencionado regime deve incluir medidas de supervisão de instituições financeiras e não financeiras, como “identificação de clientes, conservação de registros e comunicação de transações suspeitas”, e “detecção e vigilância de movimentos transfronteiriços de dinheiro” e de títulos ao portador. As autoridades competentes devem ter capacidade de cooperar, nos planos nacional e internacional, e de estabelecer uma Unidade de Inteligência Financeira (UIF). A falta de detalhamento da Convenção explica-se por já existir, naquele ano de 2002, arcabouço jurídico internacional voltado à prevenção e ao combate ao financiamento do terrorismo, forjado entre 1999 e 2001, no âmbito da ONU e do GAFI.

Diante disso, a Convenção dispõe que “os Estados Partes utilizarão como diretrizes as recomendações desenvolvidas por entidades regionais ou internacionais especializadas, em particular, o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) e, quando for cabível, a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD), o Grupo de Ação Financeira do Caribe (GAFIC) e o Grupo de Ação Financeira da América do Sul (GAFISUD).” Essa menção revela o prestígio e a influência do GAFI, após mais de uma década de funcionamento, o que conduz ao reconhecimento, pela OEA, de sua posição central como produtor de normas de prevenção e de combate ao financiamento do terrorismo. Percebe-se, igualmente, a importância conferida às organizações regionais congêneres do GAFI, como o GAFIC e o GAFISUD.

A aplicação pelos países hemisféricos das Recomendações Especiais do GAFI implica a tipificação do financiamento do terrorismo tanto como crime autônomo quanto como crime antecedente da lavagem de dinheiro, forçando, portanto, os vínculos da legislação antilavagem de ativos com aquela antifinanciamento do terrorismo.

A Convenção trata de embargo e confisco de bens destinados ao financiamento dos atos que são objeto das Convenções da ONU relativas ao terrorismo. Não parece, contudo, imbuída do espírito da Resolução 1373 do CSNU, pois a linguagem é branda e pouco vinculante, ao afirmar que o Estado Parte “esforçar-se-á” para ser parte e aplicar as referidas Convenções da ONU.

Ao estabelecer como “delitos prévios da lavagem de dinheiro os delitos estabelecidos nos instrumentos internacionais”, o que inclui a Convenção das Nações Unidas para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, os Estados Membros estão obrigados, como também ocorre com as Recomendações Especiais do GAFI, a caracterizar os atos terroristas e o financiamento do terrorismo como crimes antecedentes da lavagem de dinheiro.

As autoridades competentes deverão prestar “ampla e expedita assistência judiciária com relação à prevenção, investigação e processo dos delitos” “estabelecidos nos instrumentos internacionais”, o que inclui o financiamento do terrorismo, e “facilitar o intercâmbio seguro e rápido de informações”.

É prevista a promoção de “programas de cooperação técnica e treinamento” – que podem incluir organizações regionais e internacionais –, necessários, especialmente, no caso da aplicação de normas relativamente complexas, como as Recomendações Especiais do GAFI, que exigem adaptação da legislação, das instituições e das competências das autoridades nacionais. A previsão de cooperação técnica e treinamento visaria a minimizar esses custos de adaptação.

1.5. Considerações sobre a legislação internacional

Entre 1999 e 2002, conformou-se a legislação internacional sobre o financiamento do terrorismo. Na mesma época, completava-se o marco normativo sobre lavagem de dinheiro. A lógica deste

influenciou muitas das medidas antifinanciamento do terrorismo. A legislação contra o financiamento do terrorismo, por sua vez, serviu para reforçar o compromisso internacional sobre a importância de adotar-se legislação antilavagem.

A legislação contra o financiamento do terrorismo assemelha-se, em muitos aspectos, àquela sobre lavagem. A princípio, com a Resolução 1267 do Conselho de Segurança da ONU, dá-se ênfase às medidas de congelamento de fundos terroristas. Com a Convenção de 1999 para a supressão do financiamento do terrorismo, aplica-se estratégia similar à utilizada no enfrentamento ao crime organizado e à lavagem, ao vincular o financiamento a um rol de crimes, que, no caso, são os atos terroristas. A mesma aproximação com o modelo antilavagem é notada no caso das medidas preventivas a que estão submetidos os setores regulados. Assim como ocorre com as normas antilavagem, a implantação da legislação contra o financiamento do terrorismo impõe dificuldades e custos para os sistemas jurídicos e administrativos nacionais e os setores regulados.

No caso do financiamento do terrorismo, também coexistem instrumentos jurídicos internacionais de diferentes naturezas: tratados formais, Resoluções do Conselho de Segurança e normas típicas de “soft law”, como as Recomendações Especiais do GAFI. Cumpre observar, contudo, que os instrumentos formais não padecem da mesma tibieza de redação que se verifica no caso da lavagem de dinheiro. As Resoluções do Conselho reforçam o caráter vinculante desses instrumentos e ampliam as obrigações dos países membros. As Recomendações Especiais, por sua vez, mantêm as características das 40 Recomendações sobre lavagem.

As Recomendações Especiais promovem uma fusão das medidas antifinanciamento do terrorismo com as antilavagem. Isso se reflete na criminalização do financiamento do terrorismo, que passa a ser configurado, juntamente com o próprio terrorismo, como crime antecedente da lavagem. Reflete-se, igualmente, na ampliação das

competências e poderes das autoridades nacionais já envolvidas com o combate à lavagem. As medidas relativas a congelamento e confisco, por seu turno, devem ser adaptadas aos casos de financiamento do terrorismo, assim como as medidas preventivas, a exemplo da comunicação de transações suspeitas. As Recomendações voltadas à cooperação internacional devem, agora, incluir o novo crime.

Na verdade, após a adoção das nove Recomendações Especiais, as “40 + 9” Recomendações do GAFI devem ser entendidas como um conjunto único de medidas para enfrentar tanto a lavagem quanto o financiamento do terrorismo. Os países que se comprometem a aplicar as Recomendações não podem, portanto, ser seletivos em relação a um dos dois tipos de delito.

Ao longo dos anos 1990, tanto o crime organizado quanto o terrorismo passam a ser entendidos pela comunidade internacional como “ameaças à paz”. Como a lavagem e o financiamento do terrorismo são subprodutos daqueles, passam a ser encarados da mesma maneira. Por constituírem ameaças à paz e, até mesmo, segundo alguns, aos direitos humanos¹⁰⁷, o enfrentamento a esses delitos poderia ser entendido como um dever por parte das nações, independentemente da existência de tratados a respeito, numa aproximação ao que se denomina comumente *jus cogens*.

À luz dessa interpretação, a aspiração de aplicação universal das Recomendações seria não somente justificável, senão plenamente legítima. As referências, no caso da lavagem de dinheiro, às Convenções de Viena e de Palermo seriam uma forma de as Recomendações associarem-se à causa comum de enfrentamento da ameaça às sociedades representada pelo crime organizado transnacional. Do mesmo modo, as referências à Convenção da ONU para a Supressão do Financiamento do Terrorismo e às Resoluções do Conselho de Segurança significariam

¹⁰⁷ Kofi Annan, à época Secretário-Geral da ONU refere-se ao crime organizado transnacional como atentado à “civilização” e aos “direitos humanos”. Prefácio à adoção da Convenção de Palermo. Disponível em: <<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>>.

a tentativa de vincular as Recomendações Especiais ao dever, expresso nesses textos, de a comunidade internacional combater o terrorismo e seu financiamento. Em suma, o GAFI procuraria associar-se a uma causa com pretensão “civilizacional”¹⁰⁸, que estaria situada num plano moral superior, elemento comum a embasar tanto as formas de “hard” quanto de “soft law”.¹⁰⁹

A questão da busca de base de legitimidade para Recomendações do GAFI foi superada com a adoção da Resolução 1617 do Conselho de Segurança da ONU, de 2005, que incluiu as Recomendações do GAFI no arcabouço jurídico formalmente reconhecido pela comunidade internacional, apesar de serem normas de “soft law”, oriundas de organismo sem personalidade jurídica de Direito Internacional. A Convenção Interamericana contra o Terrorismo de 2002 determinou, por sua vez, a utilização das Recomendações como diretrizes.

108 Cf. nota anterior.

109 NASSER alerta sobre os perigos de manipulação do conceito de *jus cogens*, que “permite a uns a tentativa de fazer mais fortes suas demandas de justiça e a outros a tentativa de travestir de justiça os seus interesses.” Ele lembra ainda que “A construção de um conjunto realmente comum de valores fundamentais da comunidade internacional e da sua tradução no sistema normativo, de modo coerente e funcional, não se faz em pouco tempo nem se faz sem esforço.” (NASSER, Salem Hikmat. *Jus Cogens. Ainda esse desconhecido*. Revista Direito GV 2, v. 1, nº 21, pp. 161-178, jun-dez 2005, p. 174.

Capítulo 2

O GAFI

2.1. Introdução

Da assinatura da Convenção de Viena, em 1988, até a assinatura da Convenção de Mérida, em 2003, verificou-se notável desenvolvimento do arcabouço jurídico voltado à prevenção e ao combate à lavagem de dinheiro. O mesmo ocorreu em relação à prevenção e ao combate ao financiamento do terrorismo, de 1999 a 2004.

Em 2001, surge regime internacional único, cuja peça central é o GAFI, de enfrentamento desses dois tipos de crime. O GAFI é o único organismo a tratar dos dois temas de forma unificada, ao fundir, em suas Recomendações, aspectos relacionados tanto ao combate à lavagem de dinheiro quanto ao combate ao financiamento do terrorismo, que devem ser adotadas pelos países membros sem seletividade.

A ação do GAFI foi determinante para a integração de número crescente de países ao novo regime, pois a assinatura e ratificação dos instrumentos jurídicos internacionais não garantiam, necessariamente, seu cumprimento pelos países signatários. Para que o organismo exercesse essa influência internacional, alguns fatores foram cruciais: sua origem e composição; o rigor da avaliação de seus membros; a

qualidade técnica das Recomendações e sua constante adaptação; o poder de coerção; a capacidade de forjar parcerias; a “socialização” dos agentes públicos, em processo de convencimento levado a cabo em reuniões internacionais.¹¹⁰

O GAFI é produto do seu tempo: tem, portanto, origem e evolução histórica que precisam ser estudados. Além de sua trajetória institucional, é preciso ter em conta que decisões tomadas no seu âmbito repercutem, muitas vezes, decisões dos organismos da chamada governança global. A análise desses desdobramentos ajuda a compreender a evolução do organismo, a forma como influenciou as políticas da grande maioria de países e a sua posição central no regime internacional contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo.

2.2. Origens e composição

O imperativo de política interna e externa norte-americano em que se transformou a chamada “guerra às drogas” foi encampado pelos países europeus e, de certo modo, pelo restante da comunidade internacional, ao longo dos anos 1980. Essa campanha, conduzida, sobretudo, pelos países desenvolvidos, grandes destinatários das drogas, culminou na assinatura, no âmbito da ONU, da Convenção de Viena, em 1988. A seu turno, o G-7 também buscava meios de enfrentar o tráfico de drogas. Assim, tanto pela via dos organismos formais e amplamente representativos quanto por meio de grupamentos informais, parte, igualmente, da “governança global”, buscava-se o mesmo objetivo.

O GAFI surge no cenário internacional por iniciativa do G-7¹¹¹, na Cúpula de Paris, em julho de 1989. Nessa reunião, produziram-se

110 Alguns desses elementos são apontados por SILVEIRA. (SILVEIRA, Arnaldo José Alves. *Op. Cit.*, p. 32).

111 G-7 é composto por França, Reino Unido, Estados Unidos, Japão, Canadá, Itália e Alemanha.

não apenas declarações sobre temas econômicos e financeiros, mas também sobre temas políticos. Mesmo na Declaração Econômica, figuraram temas como AIDS, meio ambiente e drogas. No capítulo dedicado às drogas, os países do G-7, em consonância com a estratégia que começava a se delinear mundialmente, como se verificou no caso da Convenção de Viena de 1988¹¹², decidiram agir contra o tráfico de entorpecentes, por meio do combate às suas fontes de financiamento, buscando impedir que bens de origem ilícita fossem introduzidos e “lavados” no sistema financeiro.

Com esse propósito, o G-7 decide convocar força-tarefa composta por países membros e não membros, cuja missão principal seria propor medidas, inclusive legais, de prevenção à lavagem de ativos e de fortalecimento da cooperação jurídica internacional. Na verdade, ao promover-se a harmonização jurídica entre os Estados, cria-se a base legal para a cooperação.¹¹³

Viena marca o início da conformação do regime jurídico internacional antilavagem, seguida da decisão do G-7, na Cúpula de Paris, de também utilizar-se dessa nova arma de combate ao crime transnacional. Como resultado do enfrentamento do tráfico de drogas, tem início, assim, duplo movimento para consolidar, na agenda mundial, o combate à lavagem de dinheiro: pela via das organizações formais, representada pela ONU, e pelos mecanismos informais, porém de grande influência planetária, como o G-7 e seu “off-spring”, o GAFI.

O G-7 considerava a Convenção de Viena o primeiro passo no processo de enfrentamento mundial do tráfico de drogas e, provavelmente, tímido, no que se refere ao combate à lavagem de dinheiro.

112 Cf. o primeiro capítulo.

113 Declaração econômica: “Its mandate is to assess the results of cooperation already undertaken in order to prevent the utilization of the banking system and financial institutions for the purpose of money laundering, and to consider additional preventive efforts in this field, including the adaptation of the legal and regulatory systems so as to enhance multilateral judicial assistance. The first meeting of this task force will be called by France and its report will be completed by April 1990.” Disponível em: <<http://www.G8.utoronto.ca/summit/1989paris/communique/drug.html>>.

De modo geral, para o G-7 eram insuficientes as iniciativas e limitados os recursos dos organismos envolvidos com a questão do tráfico ilícito de drogas.¹¹⁴

O crescimento do crime transnacional, fenômeno paralelo ao avanço da globalização econômica, era percebido pelos países do G-7 como ameaça múltipla, que se manifestava não somente por crescente violência, corrupção e prejuízos à saúde e às relações sociais (caso das drogas), mas também por atacar a integridade dos circuitos financeiros e econômicos, com a incorporação ao mercado global de recursos e negócios de origem ilícita.¹¹⁵ Se, por um lado, a dimensão econômica e financeira do crime ameaçava as bases da globalização, por outro, o combate à lavagem de dinheiro era um meio financeiro de enfrentar a ameaça percebida do crime transnacional.

Os países do G-7, juntamente com a Comissão Europeia, foram os membros fundadores do GAFI, constituindo a origem e principal fonte de seu poder. O G-7 reunia os principais países desenvolvidos do bloco ocidental e o Japão, bem como as principais praças financeiras do mundo, e seu peso mundial, em assuntos econômicos e financeiros, era preponderante. Esses países eram, ainda, os grandes impulsores políticos da globalização, intensificada, sobretudo, a partir dos anos 1980.¹¹⁶

O G-7 é um grupo informal de concertação, principalmente financeira, porém com forte componente político, em que a presença

114 Como se percebe nos trechos da Declaração de Paris a seguir, com algumas das decisões tomadas pelos países da Cúpula: "Strengthen the role of the United Nations in the war against drugs through an increase in its resources and through reinforced effectiveness of its operation; Strengthen the efficiency of the cooperative and mutual assistance on these issues, the first steps being a prompt adhesion to, ratification and implementation of the Vienna Convention on illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances; Conclude further bilateral or multilateral agreements and support initiatives and cooperation, where appropriate, which include measures to facilitate the identification, tracing, freezing, seizure and forfeiture of drug crime proceeds."

115 Por meio da lavagem, as organizações criminosas poderiam "minar a integridade das instituições financeiras". (LILLEY, Peter. *Lavagem de Dinheiro: Negócios ilícitos transformados em atividades legais*. São Paulo: Editora Futura, 2001, p. 7, *apud* ALVARENGA, Clarice de Almeida e. *Op. Cit.*, p. 11).

116 "Durante as décadas de 1970, 1980 e 1990, as relações econômicas internacionais e o processo de globalização eram dirigidos por três potências: EUA, Japão e Alemanha (motor econômico da Europa), a tríade. As relações entre estas três potências estavam no centro da gestão econômica internacional e eram o dinamismo do G-7." (MATOS, Eurico Daniel Lagoa de. *Governança econômica e ordem internacional desde 1975*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais (Estudos de Economia Política Internacional) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2009.

dos EUA é preponderante. O G-7 era utilizado pelos EUA para obter apoio político em relação a objetivos inalcançáveis unilateralmente, mesmo pela potência hegemônica, como era o caso do enfrentamento do tráfico de drogas.

O apoio do G-7 era ao mesmo tempo uma necessidade para os EUA e uma conveniência, pois repartia o custo das decisões e multiplicava seu alcance. Grupos como o G-7 serviam, portanto, aos interesses da diplomacia norte-americana, como mecanismos capazes de atingir número maior de países e, eventualmente, o mundo todo, graças à soma da influência de cada um dos membros, em seus respectivos contextos.

Esse modo de os EUA influenciarem a política mundial, por intermédio de grupamentos informais, foi reproduzido com o GAFI.¹¹⁷ Assim como no caso do G-7, as decisões tomadas no âmbito do GAFI eram mais eficazes que qualquer ação unilateral dos EUA, porém implicavam exercício de constante negociação, num ambiente em que predominavam atores europeus.

Em seguida à criação do GAFI, oito países foram convidados a juntar-se ao Grupo, sete deles europeus: Suécia, Países Baixos, Bélgica, Luxemburgo, Suíça, Áustria, Espanha e Austrália. O GAFI, por conseguinte, nasce como mecanismo de consecução de objetivos de política externa, notadamente dos EUA e dos países europeus¹¹⁸, voltados ao combate ao crime transnacional, em sua vertente do tráfico ilegal de entorpecentes, por meio do enfrentamento da lavagem de dinheiro.

117 "(...) Washington has made a deliberate decision that in all but a few exceptional cases its preference for a strong international anti-money laundering/counter-financing of terrorism (AML/CFT) regime is best served by delegating to international organizations, rather than acting directly." (SHARMAN, J.C. *Op. Cit.*, p. 2).

118 Segundo SHARMAN, "the AML regime belongs more to Europe than any other region." (SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 5).

2.3. Os primeiros anos

2.3.1. A tutela do G-7, a OCDE e a primeira expansão

Hoje, o GAFI apresenta-se como organismo intergovernamental relativamente independente, que se autogoverna e se atribui mandatos. Essa situação decorreu de gradual evolução, em que o GAFI conquistou, paulatinamente, prestígio e reconhecimento internacionais.

No início, o GAFI apresentava características de “força-tarefa”¹¹⁹, com mandato específico, de curta duração, emanado do G-7 e exercido sob a supervisão deste, para fazer um “état des lieux” da lavagem de dinheiro no mundo e propor ações internacionais a respeito. O mandato original tinha duração de um ano e foi revalidado por mais um ano, na cúpula do G-7 de Houston, em julho de 1990¹²⁰, quando foram adotadas as 40 Recomendações do GAFI.

Se, por um lado, o G-7 foi responsável pela criação do GAFI, por outro, há de reconhecer-se a grande influência da OCDE nos primeiros anos de sua existência, em seu funcionamento e cultura organizacional, uma vez que a composição do GAFI coincidia, quase que totalmente, com aquela da OCDE – onde o predomínio era europeu. Não surpreende, pois, que o GAFI se aproximasse da OCDE com a proposta de esta sediar e organizar um Secretariado especializado, como ficou decidido na Cúpula do G-7 em Londres, em julho de 1991. Antes mesmo de fornecer o Secretariado do Grupo, a cultura própria da OCDE e de sua tecnocracia já se havia impregnado no *modus operandi* do GAFI, que usufrui das instalações e de toda a infraestrutura da OCDE em Paris, onde se realiza a maioria das reuniões.

Nos seus três primeiros anos de existência, o GAFI expandiu-se, abrangendo 26 jurisdições. Era, ainda, em boa medida, restrito aos

119 “Strictly speaking, the FATF is not an international organization at all, being an ad hoc and temporary international arrangement rather than a treaty organization.” (SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 5).

120 Na Declaração Econômica de Houston, no capítulo dedicado aos “narcóticos”, o mandato do GAFI foi renovado por mais um ano, referendando decisão dos Ministros das Finanças do GAFI, de maio de 1990. Disponível em: <<http://www.G8.utoronto.ca/summit/1990houston/declaration.html#drug>>.

membros da OCDE, à exceção de Hong-Kong (mas na condição de colônia do Reino Unido, membro da OCDE) e de Cingapura, membro da Comunidade das Nações (“Commonwealth of Nations”).¹²¹ O GAFI permaneceu, portanto, como grupamento limitado a países desenvolvidos e grandes centros financeiros.

No princípio, o G-7 decide não convidar países em desenvolvimento para participar do GAFI, mesmo que de grande expressão geográfica, econômica e populacional e que abrigassem centros financeiros importantes, como é o caso do Brasil. Apesar disso, na Declaração de Houston, todos os países são instados a participar da luta contra a lavagem de dinheiro e a implementar as Recomendações, uma vez que foram formuladas para aplicação universal.

A ambição universal do GAFI contrastava com sua restrita filiação. Os países membros, no entanto, representavam a maior parte do Produto Interno Bruto (PIB) mundial e constituíam-se nos principais centros financeiros, o que conferia ao GAFI poder de influenciar as decisões dos mais diferentes países. Esse poder, no entanto, não lhe conferia a legitimidade associada a organizações com ampla representatividade, com países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em razão dessa característica, o GAFI orientar-se-á pela busca de fontes de legitimidade, desde que não coloquem em risco os elementos de poder originários. As origens no G-7 e na OCDE outorgavam-lhe a necessária concentração de poder para impor suas Recomendações ao mundo, porém esse mandato autoimposto seria facilitado se conquistasse, de alguma forma, aura de legitimidade junto a países não membros.

Mais de vinte anos depois, a composição do GAFI perfaz, hoje, 36 membros. Tendo em conta a participação da Comissão Europeia, do Conselho de Cooperação do Golfo, e dos Países Baixos – que representam também as jurisdições de Aruba, Curaçao e Saint Maarten –,

121 Na reunião de Houston (julho/1990), os demais membros da OCDE que ainda não haviam aderido ao Grupo são convidados a fazê-lo. O convite é estendido aos países que abrigam “centros financeiros” importantes. Atendendo ao apelo do G-7, em 1991, os seguintes membros da OCDE aderem ao GAFI: Dinamarca, Finlândia, Grécia, Irlanda, Noruega, Nova Zelândia, Portugal e Turquia. O elemento europeu é ainda mais reforçado. Em 1991, Hong-Kong, ainda na condição de colônia britânica, adere ao GAFI. Cingapura, outro grande centro financeiro da Ásia, adere em 1992, juntamente com a Islândia, mais um membro da OCDE. (GAFI. Relatório: 1991-1992).

55 países e territórios, de diferentes regiões do mundo, estão, direta ou indiretamente, representados no GAFI. Por meio da expansão da quantidade de membros, a questão da legitimidade foi, em parte, resolvida. O número de integrantes, porém, é ainda reduzido, predominando países desenvolvidos. A diminuta participação é, portanto, uma constante na evolução histórica do GAFI, o que o obrigou a sempre buscar fontes externas de legitimidade.

2.3.2. Institucionalização

Na Cúpula de Londres do G-7, de 1991, no capítulo sobre drogas da Declaração Econômica, é feita menção a duas “forças-tarefas”, criadas em cúpulas anteriores, voltadas ao enfrentamento do tráfico de drogas: “Chemical Action Task Force” (CATF) e “Financial Action Task Force” (FATF/GAFI). O mandato da CATF foi encerrado na Cúpula de 1992, quando se determinou que suas tarefas deveriam ser assumidas por agências da ONU, organizações formais, criadas com base em tratados, sob a Convenção de Viena, e gozando de ampla legitimidade.¹²²

Do ponto de vista do G-7, o fim do mandato da CATF era considerado o destino natural de uma força-tarefa e não foi visto como fracasso: uma vez cumprida sua missão, foi dissolvida e os seus temas, transferidos para outros atores e organizações.

Segundo a estrutura do G-7, grupos de trabalho, de estudo, e forças-tarefa inserem-se no âmbito dos seus mecanismos operacionais e surgem, de forma *ad hoc*, na fase preparatória para a tomada de decisões sobre temas específicos pelas cúpulas. Esses grupos *ad hoc* têm por incumbência preparar a documentação das cúpulas sobre temas pontuais, relatórios e, eventualmente, formular “recomendações” a

122 A presidência da Cúpula declara que “we attach special importance to the role of the United Nations, especially its Drug Control Programme.” Disponível em: <<http://www.G8.utoronto.ca/summit/1992munich/chairman.html>>

serem adotadas pelos países membros, com o objetivo de identificar áreas de cooperação mútua. Uma vez cumprida sua função, perdem, na maioria dos casos, sua razão de existir.¹²³

O GAFI, no entanto, teve destino diferente desses arranjos. A Cúpula de Londres, surpreendentemente, foi responsável por sua institucionalização¹²⁴: decidiu que deveria operar “on a continuing basis”; instruiu a OCDE a prestar-lhe apoio técnico e administrativo, fornecendo-lhe um Secretariado; e convocou os países a colaborar.¹²⁵

Essa decisão não era comum, pois o G-7, em muitos casos, deixava a cargo de organizações internacionais, sobretudo da área financeira e econômica, a condução de tarefas específicas.¹²⁶ Ademais, a criação de grupos de trabalho, de estudo e de forças-tarefas não visava à sua transformação em futuras organizações internacionais, mesmo que de natureza informal, pois eram vistos como parte da estrutura interna do sistema do G-7, limitados, em geral, à participação dos países-membros.¹²⁷ Esses arranjos são entendidos pelos estudiosos como reflexo do desenvolvimento institucional do G-7, da crescente complexidade de seus mecanismos de decisão, da natureza, por vezes, extremamente técnica dos temas. Essa tendência consolida-se à medida que os objetivos do Grupo se ampliam para além das áreas tradicionais de economia, finanças e comércio. A Cúpula de Londres, em particular, revela o interesse do agrupamento pelos grandes temas de conotação política da época, incluídas a questão das drogas e a do crime transnacional.¹²⁸

123 GUTTRY, Andrea de. *The Institutional Configuration of the G-7 in the New International Scenario*. The International Spectator, 29, No. 2, Special Issue, pp. 67-79, April/June 1994.

124 GUTTRY, Andrea de. *Op. Cit.*

125 Declaração Econômica de Londres: “We endorse the recommendation of the FATF that it should operate on a continuing basis with a secretariat supplied by the OECD.” “We urge all countries to take part in the international fight against Money laundering and to cooperate with the activities of the Financial Action Task Force (FATF).” Disponível em: <<http://www.G8.utoronto.ca/summit/1991london/communique/drug.html>>.

126 GUTTRY, Andrea de. *Op. Cit.*

127 Característica original do GAFI e do CATF é a abertura da participação a países não membros.

128 GUTTRY, Andrea de. *Op. Cit.*

A razão de o GAFI não ter sido dissolvido está relacionada, provavelmente, ao fato de o G-7 não ter encontrado organização internacional formal que pudesse executar, a contento, as suas tarefas. Em contraste com outros temas, no caso da lavagem de dinheiro, não havia Convenção específica da ONU e, muito menos, agências especializadas no assunto. A ação do G-7 de institucionalização do GAFI ocorreu, praticamente, num vácuo institucional.

A institucionalização do GAFI foi decorrência, também, da relação cautelosa do G-7 com organizações universais, em que seu peso decisório era restrito. A decisão de confiar as atribuições da CATF à ONU dever ser entendida como exceção, na falta de melhor opção.¹²⁹

Em caso de necessidade, o G-7 preferia utilizar-se de organizações sobre as quais exercesse maior influência. Essa era a forma de o G-7 manter sua estrutura relativamente informal, delegando tarefas a organizações formais. Nessa categoria, encontram-se as instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e FMI) – onde o mecanismo de votação confere grande poder aos países do G-7 – e a OCDE, em que, devido ao número restrito de membros, o peso do G-7 é mais evidente. A relação da OCDE com o G-7 é descrita, por alguns autores, como praticamente de subordinação: a OCDE, em relação a certos temas e tarefas, é considerada instrumento de política do G-7.¹³⁰

No caso do combate à lavagem de dinheiro, é muito provável que se somasse à cautela do G-7 em relação à ONU certa desconfiança em seus instrumentos jurídicos. A Convenção de Viena de 1988 contém dispositivos sobre a criminalização da lavagem de dinheiro, mas como parte de instrumento jurídico universal mais amplo. Ademais, o tratamento do tema é limitado e o texto não tem muita força, em razão do conjunto de salvaguardas e da linguagem adotada.

Além de a base jurídica internacional ser ainda frágil e restrita, as instituições internacionais existentes não pareciam preparadas

129 GUTTRY, Andrea de. *Op. Cit.*

130 GUTTRY, Andrea de. *Op. Cit.*

para conduzir esforço internacional de prevenção e combate à lavagem de dinheiro. Nenhuma agência da ONU dedicava-se, exclusivamente, ao tema da lavagem de dinheiro. Em tese, o Programa Internacional de Controle de Drogas da ONU (“UN International Drug Control Programme” – UNIDCP) poderia ter sido adaptado para conduzir essa tarefa e o G-7 poderia ter garantido recursos financeiros e humanos para tal propósito. Uma agência da ONU implicaria, no entanto, menor controle do G-7 e teria de pautar-se pela legislação internacional na matéria, débil e pouco desenvolvida. Em 1991, na Cúpula de Londres, o G-7 orienta o GAFI a negociar com a OCDE a organização de seu Secretariado, ao mesmo tempo em que se rejeita o oferecimento do UNIDCP para cumprir essa função.¹³¹

Sob a ótica do G-7, o GAFI seria mais controlável e poderia desincumbir-se de suas tarefas de maneira mais eficiente e ágil, produzindo suas próprias “recomendações”, mais completas e exigentes que a Convenção de Viena.

O G-7, entretanto, não demonstrava a intenção de suplantar as organizações internacionais, mas apenas de usá-las para alcançar seus objetivos específicos. No caso em que considerou seus objetivos como politicamente prioritários e as organizações existentes, inadequadas, seja pela dificuldade de controlá-las, seja por limitações em suas competências, decidiu criar uma organização, ainda que informal. A decisão traduziu-se na mencionada institucionalização do GAFI, que se encontrava sob estrita supervisão e com mandatos limitados, referendados nas reuniões de Cúpula do G-7.¹³²

De forma retrospectiva, essas considerações explicam, até certo ponto, a razão de o GAFI ter sobrevivido e ter-se consolidado. Em 1990, porém, não estava ainda definido que o GAFI se tornaria organização internacional de fato, nem que papel desempenharia na conformação de regime global de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

131 GAFI. Relatório: 1990-1991, p. 19.

132 GAFI. Relatório: 1990-1991, pp. 19 e 20.

A Cúpula de Londres conferira ao GAFI vigência por período indefinido, ao afirmar que o organismo deveria operar de forma continuada¹³³, porém não lhe concedeu independência. Os membros do GAFI começaram, apesar disso, a dar os primeiros passos em direção a maior autonomia, a exemplo da decisão tomada em 1991 – e referendada pelo G-7 – de outorgar-se mandato de cinco anos, renovável por mais cinco, para desempenhar suas atividades.¹³⁴

A sobrevivência do GAFI e sua transformação em organismo relativamente autônomo também estão relacionadas a fatores internos. As características próprias do GAFI deram-lhe maleabilidade para adaptar-se a diferentes objetivos e desafios. Entre a decisão do G-7 para que fosse constituído, em 1989, e a Cúpula de Londres, em 1991, o organismo recém-criado já havia dado mostras de grande eficiência, por exemplo, ao produzir, em tempo recorde, Recomendações bastante abrangentes, cobrindo diferentes áreas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro; ao instituir mecanismo de monitoramento do cumprimento das Recomendações pelos países membros; e ao lançar ampla e vigorosa campanha mundial de engajamento de países de diferentes regiões no esforço de enfrentamento da lavagem de dinheiro.

Caso o GAFI não demonstrasse tanta eficiência em tão pouco tempo, era provável que o G-7 não decidisse por sua institucionalização. Era provável, igualmente, que a ONU ou, alternativamente, organismo mais alinhado com o G-7, como a própria OCDE, assumisse a condução do tema do combate à lavagem de dinheiro. Esta última alternativa era descartada em função de a eficiência do GAFI ser resultado direto da maneira como fora estruturado, sem uma base jurídica formal, com composição restrita e ação flexível, preferível a organismo formal, mesmo que fosse a OCDE.

A partir de 1992, o GAFI conquistará, gradualmente, autonomia em relação ao G-7, e não mais figurará como tema dos encontros

133 SCHERRER, Amandine. *Explaining Compliance with International Commitments to Combat Financial Crime: The G8 and FATF*. Institut d'Études Politiques de Paris, Sciences Po, 2006, p. 2.

134 GAFI. Relatório: 1990-1991.

de Cúpula, passando a ser acompanhado no nível de Ministros das Finanças.¹³⁵ A partir de meados da década de 1990, o tema do combate à lavagem de dinheiro será incorporado também à agenda dos grupos de especialistas do G-8.

O Grupo sobre Crime Transnacional do G-8, conhecido como Grupo de Lyon, criado no âmbito das reuniões de Ministros do Interior e da Justiça, produziu, em 1996, 40 Recomendações sobre combate ao crime transnacional.¹³⁶ Entre as medidas propostas, destaca-se a necessidade de os Estados compartilharem informações sobre técnicas de lavagem de dinheiro e métodos investigatórios; proverem assistência técnica para auxiliar os países a adotarem as Recomendações do GAFI; monitorarem movimentos transfronteiriços de dinheiro e outros valores; confiscarem recursos de origem ilícita, partilhando-os, eventualmente, entre si; detectarem redes financeiras vinculadas à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.¹³⁷

Com a consolidação do GAFI e a adoção das Recomendações por número crescente de países, o organismo passou a prescindir do endosso formal do G-7. Da mesma forma, se, em 1993 e 1994 o GAFI buscará o endosso do Conselho de Ministros da OCDE às suas decisões¹³⁸, a partir de 1995, porém, deixará de buscar qualquer forma de apoio ou aprovação daquela organização. O G-7 e a OCDE continuarão a acompanhar o trabalho do GAFI, mas este tornar-se-á, cada vez mais, consciente de sua força, autoridade e influência mundial e fortalecerá, paulatinamente, a sua autonomia.

Tendo conquistado relativa independência operacional em relação ao G-7, a instância decisória máxima do organismo passou a ser a Reunião de Ministros das Finanças de países membros, que decide

135 SCHERRER, Amandine. *Op. Cit.*, p. 4.

136 Revisadas em 2002.

137 SCHERRER, Amandine. *Op. Cit.*, p. 5.

138 GAFI. Relatórios: 1992-1993 e 1993-1994.

sobre grandes temas, como o mandato. O G-7 continuará, contudo, como variável não descartável, podendo influenciar os destinos do GAFI.

2.3.3. Definição das características básicas

Nos primeiros anos de existência, o GAFI já apresentava algumas das características básicas que o distinguiriam de outros organismos internacionais, como concentração de poder, flexibilidade e pretendida aplicação universal das Recomendações.

O poder e a autoridade do GAFI, ao menos em seu início, emanavam do apoio dos países membros do G-7, da Comunidade Europeia e da OCDE. Sua autonomia, se não ainda sua independência, fora outorgada, de certa forma, pelo próprio G-7.

O componente informal, mimetizando o próprio G-7, aguçará seu traço de independência, pois não está atrelado a uma carta constituinte, e o permitirá decidir conforme as circunstâncias e conveniências dos países membros. A flexibilidade decorrente de sua informalidade é atributo que será preservado até os dias de hoje. Graças a essas particularidades, essa forma de organização parece ser a mais indicada ao enfrentamento da lavagem de dinheiro, tipo criminal em perpétua mutação, com caráter transnacional e diferentes graus de complexidade.¹³⁹

As Recomendações do GAFI, por sua vez, são flexíveis o suficiente para adaptarem-se às diferentes tradições dos regimes jurídicos de seus países membros e, ademais, não são imutáveis, estando sujeitas a constantes aperfeiçoamentos e revisões.¹⁴⁰ Essa adaptabilidade a

139 "The first key characteristic of any institutional response to money laundering and terrorist financing is flexibility: the authorities must be as flexible as the criminals themselves, responding quickly and decisively to operational changes." (BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *The FATF and its Institutional Partners: Improving the Effectiveness and Accountability of Transgovernmental Network*, 2008, p. 6).

140 "Laws and regulations designed to stamp out money laundering and the financing of terrorism must be easily amended, expanded, or refocused." (BLAZEJEWSKI, Kenneth. *Op. Cit.*, p. 6).

diferentes tradições e sistemas jurídicos confere às Recomendações a pretensão de aplicação universal. Isso se verifica desde a concepção do GAFI, quando o Grupo definiu os seguintes objetivos básicos: monitorar a implementação das Recomendações pelos países membros e persuadir os países não membros a adotá-las.¹⁴¹

Havia, portanto, o entendimento de que as Recomendações seriam aplicáveis não somente por países do Grupo, mas também por qualquer outro Estado. Afinal, a construção de um regime internacional eficiente de combate à lavagem de dinheiro pressupõe a adoção das mesmas ferramentas institucionais e jurídicas por todos os Estados, para que nenhuma jurisdição sirva de refúgio a esse tipo de prática.¹⁴²

2.3.4. Primeiras ações externas

Uma vez elaboradas as Recomendações, o GAFI dedicou-se a verificar sua implementação. Notam-se, nesse início, lacunas nas legislações dos países membros, impeditivas da aplicação uniforme das medidas antilavagem de ativos e da constituição de base jurídica para a cooperação internacional na matéria. A longo prazo, as dificuldades de prestação de assistência jurídica mútua somente seriam superadas com a crescente harmonização da legislação doméstica entre países membros.¹⁴³

Em 1991, apesar de satisfeito com o início da implementação das Recomendações entre seus membros¹⁴⁴, o GAFI julgava necessária a implantação de sistema de monitoramento de países não membros. Aqueles países que não aplicassem as Recomendações deveriam ser submetidos à “pressão pública” dos membros.¹⁴⁵

141 GAFI. Relatório: 1990-1991.

142 “(...) an effective AML/CFT regime requires that AML/CFT systems are implemented universally in all States”. (BLAZEJEWSKI, Kenneth. *Op. Cit.*, p. 7).

143 GAFI. Relatórios: 1990-1991 e 1991-1992.

144 Diretiva da Comunidade Europeia (CE), de 1991 exigirá a implementação de 15 Recomendações do GAFI. Graças, assim, à participação da CE como membro do GAFI, este tem poderoso instrumento para garantir a aplicação das Recomendações em uma vasta área geográfica. (GAFI: Relatórios: 1990-1991 e 1991-1992).

145 GAFI. Relatórios: 1990-1991 e 1991-1992.

Desde 1991, o GAFI busca o apoio de organizações internacionais, estabelecendo relações com a ONU, por intermédio do Programa Internacional de Controle de Drogas¹⁴⁶ (“United Nations International Drug Control Program – UNIDCP”), a INTERPOL e o “Customs Co-operation Council” (CCC), organização precursora, de origem europeia, da Organização Mundial de Aduanas (OMA, criada em 1994).

Começa a delinear-se, assim, característica que se reforçará com o tempo: a busca por parcerias externas, de forma a permitir ao GAFI complementar suas ações, numa espécie de divisão do trabalho¹⁴⁷ com outros organismos, e a estender o alcance da aplicação de suas Recomendações. Inicialmente, a aproximação com essas organizações restringe-se à troca de informações, possibilitando ao GAFI entender melhor o fenômeno da lavagem de dinheiro e começar a fazer-se conhecer por público mais amplo.

A busca de parcerias pode, igualmente, ser interpretada como fruto da necessidade sentida pelo GAFI, desde seus primórdios, de obter apoio de organizações formais, com maior prestígio e legitimidade junto à opinião pública mundial. O GAFI almejará, por exemplo, tornar-se instrumento a serviço da ONU, integrando-se ao esquema formal de governança global, de modo a aumentar a percepção de sua legitimidade e reforçar seu prestígio e poder.

2.3.5. Expansão geográfica das atividades

Desde a formulação das Recomendações do GAFI, o G-7 estabeleceu como prioridade sua adoção universal.¹⁴⁸ Para o G-7 e o GAFI,

146 Na Declaração do Presidente da Cúpula do G-7 de Munique (julho/1992), afirma-se: “Through our initiatives of recent years we have considerably strengthened international cooperation to combat drug trafficking. Meanwhile well over twenty countries, as well as the European Community and various international organisations, including the UN International Drug Control Programme, are involved in the work of the Financial Action Task Force to investigate the laundering of drug money...”. Disponível em: <<http://www.G8.utoronto.ca/summit/1992munich/chairman.html>>.

147 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 23.

148 Declaração de Houston, de 1990. Disponível em: <<http://www.G8.utoronto.ca/summit/1990houston/declaration.html#drug>>.

disso dependia a eficácia do regime internacional de combate à lavagem de dinheiro, pois, enquanto persistissem jurisdições que não as aplicassem de forma abrangente, os criminosos utilizariam essas jurisdições para a prática da lavagem de dinheiro. Para atingir esse objetivo basilar, era necessário conduzir trabalho de divulgação das Recomendações e de pressão, a princípio benigna, sobre membros e não membros. Muitas jurisdições, contudo, não adotariam as Recomendações espontaneamente, em decorrência, inclusive, de questões econômicas: havia vantagens comparativas em adotar legislação menos rigorosa e onerosa¹⁴⁹, pois assim se atraíam investimentos e se aumentava a arrecadação de impostos e a venda de licenças para o estabelecimento de empresas.

Depois da primeira onda de expansão de países membros¹⁵⁰, o GAFI decidiu engajar jurisdições sob influência direta de seus membros e com potencial para serem exploradas para atividades de lavagem de dinheiro. Os Países Baixos garantiram que Antilhas Holandesas e Aruba cumpririam as Recomendações, ao passo que o Reino Unido responsabilizou-se pelos territórios de Jersey, Guernsey, Gibraltar e Ilha de Man. Liechtenstein, Mônaco e Andorra também se comprometeram a adotar as Recomendações.

Nos anos 1990-1991, o GAFI lançou-se à tarefa de divulgar as Recomendações junto a países de diferentes regiões, com o objetivo último de que se constituíssem em parâmetro universal. O GAFI enviou cópia das Recomendações a todas as Embaixadas em Paris, a fim de que os respectivos Governos se familiarizassem com elas e, eventualmente, a elas aderissem. Em Tóquio, o Japão, juntamente com a Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para a Ásia e o Pacífico (UNESCAP), organizou encontro com delegados de 45

149 “(...) costs associated with the global AML/CFT regime are large, they are growing rapidly, and they impact disproportionately on the poor.” (SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 7).

150 Em direção aos países da OCDE e a grandes praças financeiras – como Hong-Kong, Cingapura e o Conselho de Cooperação do Golfo (GCC), cujos membros são: Arábia Saudita, Bahrain, Emirados Árabes Unidos, Omã, Qatar e Kuwait.

países e territórios, com o mesmo propósito. A Comissão Europeia organizou encontro com especialistas dos países da Europa Central e Oriental, que buscavam recompor seus sistemas financeiros no período pós-comunista. Na mesma linha, organizaram-se reuniões entre representantes do GAFI e de países do Caribe e da América Central, bem como da África, aproveitando-se encontro do Banco de Desenvolvimento Africano. Em Washington, por iniciativa dos Estados Unidos, realizou-se encontro com países latino-americanos, com o apoio da OEA.¹⁵¹

Esses contatos com diferentes regiões não visavam à adesão de novos membros ao GAFI – questão tratada com muita cautela –, de modo a não ameaçar a flexibilidade na tomada de decisões e na adoção de Recomendações¹⁵²: com poucos membros, era mais fácil chegar ao consenso, base de todas as decisões do grupo. O consenso era facilitado, também, pela natureza homogênea do GAFI, em termos de nível de desenvolvimento de países membros e de cultura organizacional.

O número limitado de membros permanentes não impediu o GAFI de ampliar seu alcance global, em razão tanto do trabalho de divulgação das Recomendações, quanto do desenvolvimento de parcerias. Em 1991, convidou organismos internacionais considerados aptos a participar de suas reuniões como observadores: UNIDCP, Fundo Monetário Internacional (FMI), Interpol, Customs Co-operation Council, Bank of International Settlements (BIS) e Conselho da Europa.¹⁵³ A categoria de observador auxiliava o GAFI a ampliar o alcance de sua atuação, sem aumentar o número de integrantes. Vale lembrar que o GAFI conta, entre seus membros, com duas organizações, a Comissão Europeia e o Conselho de Cooperação do Golfo, o que amplia o alcance de suas decisões.

151 GAFI. Relatório: 1990-1991.

152 "(...) the functional demands for flexibility make this an unattractive option for the FATF. Traditionally, the FATF resisted any calls to expand its membership." (BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 46.)

153 GAFI. Relatório: 1990-1991, p. 19.

2.4. Período de consolidação

2.4.1. Balanço dos primeiros anos

Em 1991, o GAFI avaliou que houve progresso no estabelecimento de “amplo programa internacionalmente acordado contra a lavagem de dinheiro, em tempo recorde”, resultante do compromisso político dos países do GAFI, que cumpriria as funções de combater atividades criminosas, em especial o tráfico de drogas, e de robustecer o sistema financeiro internacional.¹⁵⁴ O regime a ser constituído pelo GAFI serviria, portanto, para atingir propósitos de natureza distinta: criminais e financeiras. Dois anos após a sua criação, o GAFI estava, em sua essência, configurado institucionalmente e plenamente operante.

2.4.2. Período de definições e aprofundamento da institucionalização

O GAFI preocupava-se em permanecer como grupo informal, evitando o engessamento de abordagem demasiado burocrática, o que não impedia o estabelecimento de princípios e áreas de atuação. Em 1991, procura estabelecer, em documento público¹⁵⁵, os propósitos da organização. O GAFI não é uma organização internacional em seu sentido formal, como entendida pelo Direito Internacional, porém nota-se a preocupação de explicitar as razões de sua existência e de suas decisões, sua composição e a política para participação de seus membros, seus mecanismos institucionais (mesmo que informais), sua política de relacionamento externo e seus objetivos.

Sobre seu arranjo institucional, o GAFI sublinha seu caráter de grupo *ad hoc*¹⁵⁶ e decide que sua Presidência, assistida pelo Secretariado

¹⁵⁴ GAFI. Relatório: 1990-1991, p. 20.

¹⁵⁵ GAFI. Relatório: 1990-1991.

¹⁵⁶ “The FATF should continue to function as an ad hoc group for the time being, reporting to finance Ministers or other competent Ministers and authorities”. (GAFI. Relatório: 1990-1991, p. 19).

provido pela OCDE, continuará a ser exercida de forma rotativa entre seus membros, em bases anuais, levando em conta, na medida do possível, a representação regional. Julga importante submeter as decisões que dizem respeito a seu futuro à aprovação dos Chefes de Estado dos países membros do G-7.¹⁵⁷ Nessa perspectiva, portanto, a existência do GAFI ainda está ligada às deliberações das Cúpulas do G-7.

O GAFI decide, ainda, não ampliar a participação no organismo, para que se “preserve a eficiência da Força-Tarefa”. A adesão de novos membros é vista como ameaça a arranjo que, logo nos primeiros anos, se mostrou eficiente: grupo relativamente restrito de países, homogêneo e sem constrangimentos formais, capacitado a tomar decisões e atuar de forma flexível, ágil e rápida.¹⁵⁸

Nesse período, enumeram-se as quatro tarefas essenciais a serem cumpridas: i) estabelecimento de processo de autoavaliação e de avaliações mútuas de países membros; ii) estímulo a que não membros adotem as Recomendações, com monitoramento do seu cumprimento; iii) estudo de tipologias; e iv) cooperação com organizações internacionais e países.

O GAFI propõe o refinamento do processo de monitoramento da aplicação das Recomendações pelos países membros. O processo de “autoavaliação”, baseado em respostas a questionário padrão, indicando as medidas tomadas, será complementado por outro, mais rigoroso, de “avaliações mútuas”, que terá o apoio do G-7.¹⁵⁹ A cada ano, número limitado de países membros passará por escrutínio detalhado, a cargo de grupo de especialistas, até que, em 1996, complete-se o ciclo de avaliações.

A adoção do sistema de avaliações mútuas foi facilitada pela homogeneidade dos países membros, em termos de desenvolvimento

157 “(...) further guidance from the Summit of the Heads of State or Government of the seven major industrial nations, will be crucial as regards the follow-up to the task force.” (GAFI. Relatório: 1990-1991, pp. 19-20).

158 O GAFI decide manter-se “flexible and informal as it is now”. (GAFI. Relatório: 1990-1991, p. 19).

159 Declaração Econômica de Londres: “We strongly support the agreement on a mutual evaluation process of each participating country’s progress in implementing the FATF recommendations on money laundering.”

econômico, financeiro e institucional, bem como de organização das sociedades e do Estado. Entre iguais, é mais fácil a cobrança recíproca para que todos sigam os mesmos padrões. Avaliações mútuas ou “peer reviews” são traço característico da cultura da OCDE incorporado ao GAFI.¹⁶⁰

Ao trabalho de mobilização geográfica para a divulgação das Recomendações, será acrescentada a tarefa de monitoramento dos países não membros. Assim, relatórios serão preparados com o intuito de avaliar o grau de adesão daqueles às Recomendações e, eventualmente, “consider solutions to any problems”.¹⁶¹ Entre os propósitos do monitoramento, está a identificação de necessidades de assistência técnica a países que tenham dificuldade de aplicar as Recomendações, em especial no que tange à elaboração de leis e regulamentos e à capacitação das autoridades de supervisão bancária e de aplicação da lei, como Ministério Público e polícias.

O GAFI decidiu convidar jurisdições que aderissem às Recomendações a se submeterem a processo de autoavaliação, idêntico ao adotado pelos países membros, e a participar das reuniões em que se discutisse seu relatório de avaliação. O GAFI começava, assim, a institucionalizar mecanismo de avaliação sistemática de países não membros.

O GAFI passou a organizar suas atividades com base em grupos de trabalho, reproduzindo o modelo informal e flexível do G-7, e, assim, criou suas próprias forças-tarefas, ao sabor das necessidades. Entre essas atividades, está o exercício de tipologias – estudo de casos concretos de operações de lavagem de dinheiro –, com vistas a acompanhar a constante evolução das técnicas e identificar os setores econômicos envolvidos.

¹⁶⁰ Comunicado de imprensa relativo ao relatório 1991-1992: “The monitoring process is modelled on an OECD-style mutual evaluation procedure.” Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/63/39/35752730.pdf>>; CARLI, Carla Verissimo de. *Lavagem de Dinheiro: ideologia da criminalização e análise do discurso*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008, p. 161.

¹⁶¹ GAFI. Relatório: 1990-1991, p. 18.

A condução de estudos de tipologias, juntamente com a análise da experiência dos países na implementação das Recomendações, está na origem das constantes revisões e adaptações destas, especialmente com a adoção de notas interpretativas. Essa base conceitual, reforçada pelo estudo comparado das legislações e das instituições nos diferentes países, confere às Recomendações autoridade técnica, o que contribui para a sua pretensão de aplicação universal.

Esse exercício, que se baseia em troca de informações e experiências entre especialistas de diferentes áreas, não se confunde com a investigação de casos em andamento. O GAFI não desempenha funções policiais, investigativas ou de inteligência financeira¹⁶², restringindo-se à elaboração de normas e à fiscalização de sua aplicação.

No intuito de aprimorar técnicas investigativas e de supervisão, os países estabelecerão outros canais, fora do âmbito do GAFI, para o intercâmbio de informações e experiências. Como resultado dos avanços da luta contra a lavagem de dinheiro e da implementação das Recomendações por número crescente de países, verifica-se a criação de órgãos voltados exclusivamente à supervisão dos setores regulados por legislação antilavagem de ativos, como as Unidades de Inteligência Financeira (UIF). Esses órgãos trocarão informações e experiências com entidades análogas de outros países, a fim de aperfeiçoarem-se e lançarem as bases para a cooperação mútua. Em 1995, será criado foro internacional específico com esse propósito, o Grupo de Egmont, reunindo UIFs de diversos países.

162 "(...) the FATF would not be used as a formal intermediary for exchanges of information relating to suspicious transactions, or persons and corporations involved in these transactions ("hot information"): the exchange of "hot information" should take place, either bilaterally or through multilateral existing institutions, according to FATF recommendations." (GAFI. Relatório: 1990-1991, p. 18).

2.4.3. O processo legislativo e as Recomendações

O GAFI busca, com base no exercício de tipologias (“typologies”)¹⁶³, a constante adaptação das Recomendações à evolução das técnicas de lavagem de dinheiro, inclusive envolvendo novos setores econômicos.¹⁶⁴ A revisão das Recomendações, contudo, só ocorrerá depois de completado o ciclo de avaliações mútuas de seus membros. Até lá, notas interpretativas das Recomendações servirão para orientar sua aplicação, em face da crescente sofisticação e internacionalização das operações criminosas.¹⁶⁵ As notas interpretativas não modificam as Recomendações em sua essência e alcance, mas são indicativas de elementos que serão considerados em futura revisão.

Ao contrário das leis internacionais, que têm caráter juridicamente vinculante e tendem a se perpetuar até que sejam revogadas ou emendadas, após longo e custoso processo negociador, as “leis” do GAFI, adotadas na forma de “recomendações”, assumem conotação menos definitiva, porém com caráter mandatório.¹⁶⁶ Por ser instituição informal, relativamente pequena e homogênea¹⁶⁷, o processo negociador para introduzir modificações em suas normas é menos custoso e mais rápido.¹⁶⁸ Ademais, graças ao exercício de tipologias, associado aos ensinamentos advindos do monitoramento da aplicação das Recomendações, com a consequente produção de notas interpretativas, o processo de revisão das normas é contínuo, e os consensos

163 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 14.

164 A crescente atividade criminosa observada nesses setores é interpretada pelo GAFI como produto do sucesso da aplicação de medidas de prevenção à lavagem de dinheiro nos setores “tradicionais”, sobretudo o setor bancário, obrigando criminosos a utilizarem-se de outros tipos de atividade econômica para mascarar a origem ilícita de seus recursos.

165 GAFI. Relatório 1991-1992; BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 12.

166 FATF’s “ability to reach rapid consensus on the Recommendations does not come at the cost of substantively shallow agreements.” (BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 11).

167 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 11.

168 “The lack of any ratification process or other formal procedures lowers the transaction costs associated with the adoption or revision of the Recommendations and facilitates quick policy responses.” (BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 11.)

tendem a formar-se naturalmente. O caráter evolutivo das Recomendações baseia-se em enfoque pragmático, fundado na experiência dos países membros e em casos concretos dos estudos de tipologias.¹⁶⁹

O caráter técnico do tema da lavagem de dinheiro facilita o consenso, pois as discussões são conduzidas entre representantes de áreas ligadas a supervisão e regulação do mercado, bem como de investigação e persecução de delitos financeiros. São representantes com interesses, formação e cultura semelhantes. Esse componente eminentemente técnico ajuda a transmitir credibilidade às Recomendações e a produzir a imediata aceitação de modificações e ajustes.¹⁷⁰ Os custos de negociação, com a reduzida politização dos temas, é mais baixo, pois o entendimento é alcançado com base em discussões de caráter essencialmente técnico.¹⁷¹

A qualidade e constante adaptabilidade das Recomendações derivam, portanto, das qualidades intrínsecas ao tipo de organização que é o GAFI: informalidade, flexibilidade, homogeneidade e conhecimento técnico.¹⁷²

2.4.4. Relações externas

Desde sua fundação, o GAFI mantém as seguintes prioridades: monitoramento de países membros, com base na autoavaliação e no processo de avaliações mútuas; exercício de tipologias e elaboração de notas interpretativas; e política de relações externas para persuadir países não membros a adotarem as Recomendações.

169 Assim, realisticamente, o GAFI afirma que “The forty recommendations of 1990 represent the best possible result that could be achieved at that time. Nevertheless, it is clear that these recommendations do not represent the end of the task but that the FATF should periodically adapt them in the light of experience gained.” (GAFI. Relatório: 1991-1992, p. 14).

170 Segundo SILVEIRA a base técnica das Recomendações serviria de incentivo à sua adoção até mesmo por não membros do GAFI. (SILVEIRA, Arnaldo José Alves. *Op. Cit.*, p. 6).

171 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 11.

172 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 12.

Entre 1991 e 1992, o GAFI desenvolveu estratégia de relações externas tanto com países e regiões quanto com organizações internacionais, definindo seu papel como peça central na construção de regime global de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, baseado na ampla adoção das Recomendações.

Uma das linhas de atuação externa ficaria a cargo de países membros com influência sobre territórios e pequenas jurisdições ainda, de alguma forma, dependentes, que se encaixavam na categoria de “dependent, associate and otherwise connected territories”.¹⁷³

Outra linha refere-se à divulgação das Recomendações em regiões e países considerados prioritários, por meio da organização de conferências regionais. Algumas conferências resultaram na criação de entidades regionais, como o Grupo de Ação Financeira do Caribe (GAFIC) – em inglês, “Caribbean Financial Action Task Force” (CFATF). A abordagem regional tem justificativa técnica, pois há evidências de que a adoção de medidas de combate à lavagem de ativos em um país tende a provocar a migração das atividades criminosas para outra jurisdição próxima.

O GAFIC adotou as Recomendações do GAFI, além de outras 19 recomendações próprias, e instituiu processo de avaliação de seus membros. Perante o GAFI, surgia, no Caribe, organização regional congênere, que poderia servir de exemplo a ser seguido por outras regiões. O GAFI nutria a esperança de que as ações do GAFIC pudessem evitar que países e territórios caribenhos atraíssem fluxos de dinheiro de origem ilícita, que estariam buscando “lightly regulated offshore havens with sophisticated financial sectors and favourable tax regimes”.¹⁷⁴

O GAFI considerava prioritário, nessa época, engajar países situados no sudeste asiático e na Europa Central e Oriental. A aproximação com o sudeste asiático justificava-se pela crescente importância

173 GAFI. Relatório: 1991-1992, p. 17.

174 O entusiasmo com o GAFIC é ilustrado pela seguinte afirmação: “The Caribbean Financial Action Task Force is clearly the best body for the promulgation of the FATF message to the Caribbean region.”. (GAFI. Relatório: 1991-1992, p. 32).

econômica da região e pelo desenvolvimento de suas praças financeiras. Iniciativas voltadas a Europa Central e Oriental eram consequência direta do fim do comunismo na região, uma vez que esses mercados começavam a se abrir e a se integrar com a economia mundial, e o esforço de reformulação de seus sistemas financeiros era visto como oportunidade de adoção de medidas de prevenção e combate à lavagem. Ademais, uma nova região ainda desregulada poderia atrair fluxos de recursos de origem ilícita.

África e América Latina não eram ainda prioridades da estratégia de atuação externa do GAFI. No caso da América Latina, a questão da adoção de medidas contra a lavagem de dinheiro era discutida, com o patrocínio dos EUA, no âmbito da OEA¹⁷⁵, na qual havia iniciativas como a elaboração de Regulamento Modelo. Essas iniciativas receberam o aval do GAFI.¹⁷⁶

O GAFI apoia-se em outras organizações regionais para difundir as Recomendações. No sudeste asiático, há iniciativas da “Commonwealth” e da Organização de Bancos Centrais do Sudeste Asiático (“South-East Asian Central Banks” – SEACEN). No Golfo Pérsico, o Conselho de Cooperação do Golfo é membro do GAFI. Na África, o GAFI conta com o Banco de Desenvolvimento Africano¹⁷⁷ e, na Europa Central e Oriental, com o Conselho da Europa e a Comissão Europeia. Esta última incluiu cláusulas específicas em seus acordos de associação com países do Leste Europeu, pelas quais estes se comprometeram em incorporar as Recomendações a seus ordenamentos jurídicos.¹⁷⁸

175 O GAFI afirma que “meeting with countries of Latin America, organised at the initiative of the United States under the auspices of the Organization of American States will take place in Washington on May 21 to 24” (de 1991). (GAFI. Relatório: 1990-1991, p. 15).

176 “FATF-endorsed approaches have been made to Latin American governments by the OAS.” “The OAS should be encouraged to promote its draft anti-money laundering legislation”. Há confiança no que a OEA poderá alcançar, em relação à América Latina, pois o GAFI não contempla a necessidade de estabelecer organização nos moldes do GAFIC: “... the Organisation of American States (OAS) appears best suited to introducing the FATF work to the countries of Central and South America.” (GAFI. Relatório: 1991-1992, p. 32).

177 Seria preciso, porém, exercer pressão política: “ADB should be encouraged politically”, pois até então não havia demonstrado “grande entusiasmo” em cooperar. (GAFI. Relatório: 1991-1992, p. 32).

178 GAFI. Relatório 1992-1993, p. 37.

Em 1992-1993, organizações internacionais passaram a interessar-se pelo tema da lavagem, o que levou à multiplicação de iniciativas. Com o objetivo de coordenar essas ações e evitar a duplicação de esforços, o GAFI decidiu exercer papel central e predominante na relação com essas organizações, contando com o apoio de países membros, OCDE e G-7.¹⁷⁹

As organizações deveriam subordinar-se às prioridades do GAFI, assumindo função complementar, numa divisão internacional do trabalho. Ao GAFI caberia a prerrogativa de formular normas e políticas de combate à lavagem de dinheiro, ao passo que as organizações contribuiriam com recursos, estrutura e conhecimento, para a efetiva adoção de políticas antilavagem pelos países.¹⁸⁰ Essa política será alterada em 1996, quando o GAFI passa a adotar posição mais igualitária, ao permitir a participação de organizações nas reuniões plenárias, onde são tomadas as decisões do Grupo.¹⁸¹

O GAFI busca estruturar suas relações com os diferentes organismos internacionais de maneira a formarem um “coherent mechanism for implementing FATF policies”¹⁸², e elege três organismos como fundamentais para levar adiante sua estratégia: o UNDCP, o FMI e o Conselho da Europa, além de manter a colaboração com o “Customs Cooperation Council” (CCC, precursor da Organização Mundial de Aduanas – OMA), a Interpol e o Banco Mundial.

O GAFI reconhecia que a prestação de assistência técnica deveria ser parte da estratégia de relações externas, com vistas à adoção das Recomendações pelos países não membros, porém preferia não assumir atividades operacionais, preservando-se como “policy making body”¹⁸³, mesmo porque não tinha estrutura e recursos para isso. Sua

179 GAFI: Relatório 1991-1992, p. 18.

180 Para o GAFI, cada organismo deve ter “its own clearly identified role” e “The FATF must lie at the heart of this process.” (GAFI. Relatório: 1991-1992, p. 18).

181 GAFI. Relatório: 1995-1996.

182 GAFI. Relatório: 1991-1992, p. 18.

183 GAFI. Relatório: 1991-1992, p. 20.

função seria identificar jurisdições que precisassem de assistência e direcionar essa ajuda por intermédio de países membros e organizações internacionais com estrutura, “expertise” e recursos.

FMI e Banco Mundial, além de ajudarem na prestação de assistência técnica, teriam a vantagem de influenciar mais diretamente a formulação de políticas antilavagem dos países em desenvolvimento, em decorrência de sua relação com presidentes e altos funcionários de Bancos Centrais. Da mesma forma, o UNDCP teria grande penetração em países em desenvolvimento.

A estratégia de relações externas do GAFI compreendia, portanto, a divulgação de medidas antilavagem de ativos, nos planos multilateral, regional e bilateral, e o seu estabelecimento como “clearing house” para atender às demandas de assistência técnica. A esses itens, deve-se acrescentar o monitoramento do progresso de países não membros na implementação de medidas antilavagem, que servia para identificar necessidades de assistência.

2.4.5. A revisão das Recomendações de 1996

Em 1994, o GAFI decidiu renovar seu mandato por mais cinco anos, o que foi corroborado em Conferência de Ministros das Finanças da OCDE.¹⁸⁴ Em 1995, completado o primeiro ciclo de avaliações mútuas, iniciou-se processo de revisão das Recomendações.

A experiência adquirida com o processo de monitoramento, o exercício de tipologias e a elaboração de notas interpretativas serviram de base para a revisão. As avaliações mútuas apontaram dificuldades na aplicação das Recomendações e revelaram carências nas legislações nacionais, em face das diferentes técnicas de lavagem assinaladas pelos estudos de tipologias. Reforçou-se, por exemplo, a tendência a

¹⁸⁴ GAFI. Relatório: 1993-1994, p. 4.

ampliar o rol de crimes antecedentes à lavagem, de modo a abarcar todos os crimes graves, pois as mesmas técnicas empregadas nos casos de tráfico de drogas eram usadas para acobertar a origem ilícita de grande número de crimes.

À medida que o setor bancário se conformava às Recomendações, deu-se ênfase à aplicação destas pelo setor financeiro não bancário. O GAFI observou a necessidade de, no futuro, regulamentar setores e profissões não financeiros, para onde tendiam a migrar operações de lavagem.

Além do aumento do rol de crimes antecedentes, não mais limitados aos crimes conexos ao tráfico de drogas¹⁸⁵, e da inclusão dos setores financeiros não bancários, a revisão incorporou questões como a obrigação de instituições financeiras de informarem transações suspeitas, o reforço de medidas para a identificação de clientes, a supervisão de operações que utilizam novas tecnologias, o controle de movimentos transfronteiriços de dinheiro, e a utilização de novos métodos de investigação.¹⁸⁶

O processo de revisão limitou-se à participação de países membros, mas se decidiu, pela primeira vez, levar em consideração análises de tipologias de países não membros, de forma a tornar a aplicação das Recomendações mais universal. Decidiu-se, igualmente, consultar representantes do setor financeiro, como parte do objetivo de engajar os entes regulados, cujas sugestões contribuiriam para a eficácia das normas.

Com a revisão de 1996, conclui-se período de consolidação do GAFI. As Recomendações foram ampliadas e reforçadas, a organização conquistou autonomia em relação ao G-7 e à OCDE, desenvolvendo estratégia própria de relações externas, e o mecanismo de avaliações mútuas foi consagrado.

185 O que facilitava a cooperação jurídica, ao evitar-se a necessidade de estrita “dupla criminalização” para que a assistência legal fosse prestada.

186 Como a “entrega controlada” (“controlled deliveries”).

2.5. Coerção x Persuasão

2.5.1. Países não cooperantes

Criminosos dedicados a atividades de lavagem de dinheiro buscam jurisdições menos preparadas para enfrentar esse crime. A estratégia do GAFI de construção de regime internacional de combate à lavagem de dinheiro leva em consideração, portanto, esse fato, pois sua eficácia depende da eliminação de “elos fracos”.¹⁸⁷

Até 1999, prevaleceu estratégia fundada em pressão benévola e “suave” (“soft”)¹⁸⁸ sobre os países não membros, baseada, sobretudo, na persuasão. A partir de então, o GAFI adota, paralelamente ao esforço de convencimento, nova ferramenta que consiste na elaboração de “lista negra” de países e territórios não cooperantes (“non-cooperative countries and territories” – NCCTs), jurisdições consideradas “paraísos regulatórios”, onde não há legislação antilavagem de dinheiro ou esta é falha. O recurso à lista está diretamente vinculado à prioridade que passou a ser conferida à adoção das Recomendações por países não membros.¹⁸⁹

A possibilidade de incluir não membros em lista de NCCTs foi discutida – inclusive, utilizando-se o termo lista negra –, nos primórdios do GAFI¹⁹⁰, quando se debatiam formas de aplicação da Recomendação 21.¹⁹¹ O Grupo não se sentiu, na ocasião, habilitado a fazê-lo¹⁹² e julgou mais conveniente usar meios suaves em relação

187 “(...) the system being only as strong as its weakest link”. (SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 14).

188 GAFI. Relatório: 1990-1991, p. 16.

189 “As money laundering cannot be combated effectively if action is restricted to FATF members, it is of the utmost importance (...) the adoption of anti-money laundering measures in third countries”; “the world-wide mobilization against money laundering is the ultimate goal of the FATF”. (GAFI. Relatório: 1993-1994, p. 24).

190 GAFI. Relatório: 1990-1991, p. 20; SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 14.

191 Alerta para instituições financeiras terem cuidado com transações com pessoas e instituições em relação a países que não cumprem as Recomendações (passível de aplicação de sanções).

192 “(...) one way to facilitate the implementation of recommendation 21 would be to establish an internationally agreed ‘black list’ of countries which do not or insufficiently apply the FATF recommendations. But the group felt (...) that the FATF should not attempt to produce, for the time being, a public common minimal list.”(GAFI. Relatório: 1990-1991, p. 10).

aos NCCTs. Cogitou, inclusive, a publicação de “lista branca” de países que tivessem adotado as Recomendações.¹⁹³ A pressão suave concretizou-se por meio de reuniões regionais, seminários, contatos com autoridades nacionais, correspondência a altos dignitários e Notas a representações diplomáticas.

Em 1995, o GAFI manifestou preocupação com centros “offshore” e decidiu que a prestação de assistência técnica seria subordinada à prioridade conferida aos esforços de “persuasão” e “monitoramento”.¹⁹⁴ No ano seguinte, decidiu implantar sistema efetivo de monitoramento de países não membros. As Ilhas Seychelles, objeto de escrutínio pelo GAFI, foram o primeiro centro “offshore” ao qual se aplicou o disposto na Recomendação 21.

Em 1997, os Ministros das Finanças do G-7 exortaram o GAFI a lidar com “abusos” praticados por certos países, inclusive centros “offshore”, como a oferta excessiva de sigilo bancário e o uso de empresas de fachada.¹⁹⁵ Em 1998, os Chefes de Estado do G-8 elogiaram a política de relações externas do GAFI e chamaram a atenção para os centros financeiros “offshore”.¹⁹⁶

Em 1999, com o apoio do G-7/8, nota-se endurecimento da “política externa” do GAFI, que passa, pela primeira vez, a utilizar-se de instrumento de coerção internacional. Com rigor semelhante àquele observado nas avaliações mútuas dos seus membros, passou a avaliar os sistemas antilavagem – ou sua ausência – de países não membros.

Esse processo reforçou a influência do GAFI como organização internacional, porém atraiu críticas. A prática de “naming and

193 “(...) public pressure could be exercised in a ‘soft’ way, thorough the publication of a ‘white list’ of countries and territories which have implemented FATF recommendations.” Esta linha de ação, contudo, é abandonada, porque se julga prematuro julgar que jurisdição, de fato, aplica as Recomendações a ponto de servir de “exemplo” para as demais. (GAFI. Relatório: 1990-1991, p. 16).

194 “(...) activities should be oriented towards persuading jurisdictions to adopt the Recommendations and on monitoring and reinforcing this process rather than on the basic provision of routine training and technical assistance (although in certain cases such assistance may be the most useful method of promoting the adoption of the Recommendations).” (GAFI. Relatório: 1994-1995, p. 20).

195 GAFI. Relatório: 1997-1998, p. 9.

196 GAFI. Relatório: 1997-1998, p. 9.

shaming” foi rechaçada, primeiramente, porque o organismo careceria de legitimidade para aplicar a não membros critérios de avaliação acordados entre membros, com base em Recomendações de cuja elaboração aqueles não haviam participado.¹⁹⁷ A falta de legitimidade decorreria, ainda, não apenas do reduzido número de membros do GAFI, mas também do fato de que suas regras haviam sido elaboradas para aplicação em sistemas financeiros de sociedades ricas.¹⁹⁸

Cumprir observar que o chamado “déficit de legitimidade”¹⁹⁹ do GAFI está também vinculado a sua natureza e constituição, pois não se trata de organização internacional *stricto sensu*: não se baseia numa carta constituinte, não tem personalidade jurídica internacional e não dispõe de regras escritas sobre sua estrutura e seu funcionamento. O GAFI é visto como arranjo informal, *ad hoc*, assim como sua instituição-mãe, o G-7, com participação restrita, sem vocação universal e sem a intenção de acomodar interesses e visões de países em desenvolvimento.

Outra crítica, que, de certa forma, decorre da primeira, refere-se ao fato de o GAFI procurar impor seu modelo a países pobres que, em muitos casos, têm prioridades políticas mais urgentes do que implementar custoso e complexo sistema de prevenção e combate à lavagem de dinheiro.²⁰⁰

Os custos para as nações pobres dividem-se em três categorias: diretos, indiretos e de oportunidade. Os custos diretos são aqueles enfrentados pelos Estados, que devem destinar verbas, aprovar legislação, criar instituições, capacitar recursos humanos, adquirir equipamentos e tecnologia a fim de implantar sistema complexo de prevenção e combate à lavagem. Os custos indiretos referem-se

197 Machado comenta o objetivo do GAFI de sujeitar Estados não membros “aos padrões de conduta estabelecidos pelo GAFI.” (MACHADO, Máira Rocha. *Op. Cit.*, p. 175).

198 “(...) Standards reflected the financial systems of the rich world.” (SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 11).

199 SCHERRER, Amandine. *Op. Cit.*, p. 7 e 10; BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 2.

200 “(...) burdensome and sometimes costly proceedings derived from the FATF standards.” (SILVEIRA, Arnaldo José Alves. *Op. Cit.*, p. 7).

aos incorridos pelas instituições financeiras e demais empresas submetidas às regras e à supervisão desse sistema. Tais custos são repassados, em parte, para consumidores de serviços financeiros, na forma de tarifas, burocracia e demora nas transações. Muitas vezes, esses custos indiretos incentivam a informalidade na prestação de serviços financeiros. Os custos de oportunidade, por sua vez, referem-se aos investimentos financeiros, de tempo e de recursos humanos, necessários à adoção de leis e à criação e ao funcionamento de instituições dedicadas a sistema concebido segundo a realidade de países desenvolvidos. Esses recursos poderiam ser direcionados a prioridades de políticas públicas, como a eliminação da pobreza, o combate à AIDS, o saneamento básico, a educação e a saúde.²⁰¹

No caso de países pobres, não se pensou em prospectar possíveis prejuízos que a aplicação integral das Recomendações implicaria para a economia nacional e os serviços públicos. A OCDE, por exemplo, utiliza-se de estudos intitulados “Regulatory Impact Assessment” (RIA), que podem ser elaborados “*ex ante*” ou “*ex post*”, para avaliar se políticas fazem sentido em termos de custo de oportunidade ou outros custos.²⁰²

A análise de custo/benefício²⁰³ da aplicação das Recomendações, tanto por países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, nunca foi cogitada pelo GAFI. As políticas públicas preconizadas pelo organismo não precisam, necessariamente, fazer sentido econômico, pois eventuais benefícios da adoção de legislação e instituições na área de lavagem de dinheiro encontram-se no campo mais dificilmente mensurável da diminuição ou prevenção do crime.

O sistema antilavagem vem sendo adotado de maneira praticamente universal pelos países em desenvolvimento, apesar dos benefícios incertos. Uma das explicações para tal fenômeno seria o

201 SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, pp. 7-8.

202 SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 8.

203 SHARMAN refere-se a um “déficit de conhecimento” sobre “costs and effectiveness” do pacote de medidas antilavagem. (SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 3).

recurso do GAFI à coerção, com a adoção do sistema de listas²⁰⁴, que complementaria os métodos suaves de pressão.

No mundo globalizado, as forças que buscam construir o regime global antilavagem de dinheiro podem contar com “meios reais” dissuasórios eficientes. Os países do GAFI não podem impor, diretamente, legislação antilavagem a outros países, mas podem exercer pressão econômica nesse sentido. Em razão da magnitude de suas economias, seus “mercados financeiros são indispensáveis e incontornáveis no processo de globalização financeira”.²⁰⁵

A ação unilateral do GAFI de incluir países não membros em lista negra tem sido comparada, por alguns autores, a “formas fortemente despóticas”²⁰⁶, a verdadeiro exercício de poder imperial²⁰⁷, em que não é respeitada a igualdade de direito entre nações soberanas.²⁰⁸ Nessa ótica, o GAFI valer-se-ia do enorme diferencial de poder das economias dos países membros para impor seu modelo a economias pequenas e fracas.

De fato, quando os países do GAFI decidiram adotar a lista de NCCTs, entre os primeiros alvos estavam pequenas ilhas que buscavam assentar seu desenvolvimento econômico em novas bases, criando estímulos ao setor de serviços financeiros. A fim de atrair investimentos para esse setor, as exigências para abertura e funcionamento de instituições eram simplificadas e, em muitos casos, ofereciam-se incentivos fiscais.

Esses “paraísos regulatórios” também se confundiam com “paraísos fiscais”. Dessa forma, constituíam, embora nunca admitido

204 SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 14.

205 NASSER, Salem Hikmat. *Fontes e Normas do Direito Internacional – Um Estudo sobre a Soft Law*, p. 131; MACHADO, Maira Rocha. *Op. Cit.*, p. 210; *apud* CARLI, Carla de. *Op. Cit.*, 2008, p. 159.

206 Machado refere-se às “formas fortemente despóticas” de impulsionar a harmonização jurídica. (MACHADO, Maira Rocha. *Op. Cit.*, p. 128).

207 “The unilateral stigmatization of ‘non-cooperative’ States is thus seen as a ‘normative imperialism’ which disregards the particular social, economic and political situation in developing countries”. (SHERRER, Amandine. *Op. Cit.*, p. 11.)

208 Mesmo com a criação da ONU, onde é proclamada a igualdade soberana entre Estados, não se alterou a “ordem internacional westfaliana”, em que a igualdade de direitos dentro de um grupo de Estados “centrais” não se reproduz na relação destes com os demais. (MACHADO, Maira Rocha. *Op. Cit.*, pp. 17-18).

oficialmente, em dupla afronta e ameaça às economias desenvolvidas: tanto pelo ângulo da concorrência comercial “desleal” dessas jurisdições quanto pelos riscos associados à lavagem de ativos. Sua inclusão na lista negra do GAFI serviria, ao mesmo tempo, para corrigir essa distorção de mercado e eliminar os “elos fracos” do regime global de combate à lavagem de dinheiro.²⁰⁹

Ao final dos anos 1990, os países membros do GAFI, em especial os EUA, estavam céticos quanto à adesão de algumas jurisdições, consideradas paraísos fiscais e normativos, ao regime antilavagem, e estariam a favor da adoção de medidas mais robustas para convencê-los a mudar de posição. O sistema baseado nas abordagens tradicionais de diálogo, denominado “seminar diplomacy”, e na publicação de manuais e códigos de “best practices” deveria ser complementado por sistema mais coercitivo.²¹⁰

A irritação dos países membros com paraísos normativos fica evidente no caso das Ilhas Seychelles, precedente bem-sucedido para a adoção das listas de NCCTs.²¹¹ Em 1993, o Governo local aprovou lei de incentivo à entrada de investimentos no setor financeiro, que, simultaneamente, facilitava a atuação de grupos criminosos interessados em utilizar as Ilhas como base para operações de lavagem de dinheiro.²¹² Três anos depois, o Presidente do GAFI e “US Treasury Under Secretary for Enforcement” expressou essa irritação²¹³, e o GAFI, após “gestões diplomáticas” infrutíferas²¹⁴, aplicou às Ilhas a Recomendação 21, exortando seus membros a efetuarem escrutínio

209 “Because the defining metaphor was of the system being only as strong as its weakest link, there was a feeling that the efforts of onshore jurisdictions were to some extent wasted as long as offshore centers failed to follow suit, or even counter-productive if higher standards led to capital being moved offshore.” (SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 14).

210 SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 14.

211 “In the FATF and the US Treasury in particular, this first example of blacklisting was seen as setting a successful precedent.” (SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 16).

212 A lei determina que “Concessions and incentives which the Board (trata-se do recém-criado “Economic Development Board”) may grant include immunity from prosecution for all criminal proceedings whatsoever, except those arising from acts of violence or drug trafficking in Seychelles” (SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 15).

213 “The clear design of the Seychelles law is to attract capital by allowing international criminal enterprises to shelter both themselves and their illicitly-gained wealth from pursuit by legal authorities”. (SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 16).

214 GAFI. Relatório: 1995-1996, p. 17.

minucioso de todas as operações envolvendo o país.²¹⁵ Adicionalmente, conclamou países membros e não membros a exercer pressão (“all available pressure”) sobre o Governo das Ilhas.²¹⁶

As consequências sobre o setor financeiro das Ilhas foram duradouras: no relatório do FMI de 2004, seu baixo desenvolvimento foi associado aos efeitos provocados pela adoção da lei de incentivos – leia-se: a aplicação da Recomendação 21.²¹⁷

Em 1999, Reino Unido e Estados Unidos agiram em conjunto contra Antigua e Barbuda, restringindo transações de suas empresas com aquele país, além de ameaçarem levar o caso ao GAFI. As medidas unilaterais e a ameaça de aplicação da Recomendação 21 foram suficientes para que o país revogasse sua legislação de incentivo ao setor “offshore” e, em 2001, deixou de ser objeto de sanções.²¹⁸

Esses casos constituíram-se em precedentes²¹⁹ para a adoção de medida ampla, incluindo diferentes países, consubstanciada na publicação de lista de NCCTs – o que equivalia à aplicação coletiva da Recomendação 21. Desde 1998, o GAFI estudava maneira de lidar com jurisdições não cooperantes e centros “offshore”. A adoção das listas foi decidida em 1999, juntamente com a determinação de 25 critérios para a definição de países não cooperantes. Em fevereiro de 2000, o GAFI criou quatro grupos regionais de avaliação (“Regional Review Groups” – RRG) – Américas, Ásia-Pacífico, Europa, e África e Oriente Médio –, que examinariam 26 jurisdições. Em junho, os grupos concluíram que 15 países não alcançavam os critérios mínimos estabelecidos e aplicou-se a Recomendação 21. Outras oito jurisdições foram incluídas na lista em 2001. Para serem retiradas desta, as jurisdições teriam de adotar

215 SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 16; GAFI. Relatório 1995-1996, p. 17.

216 GAFI. Relatório: 1995-1996, p. 17.

217 SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 16.

218 SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 17.

219 Em especial o caso das Seychelles, considerados um “sucesso” tanto pelo GAFI quanto pelo Tesouro norte-americano. (SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 16).

legislação em consonância com as Recomendações, que contemplasse os 25 critérios estabelecidos.²²⁰

O GAFI comprometeu-se a manter interlocução com essas jurisdições e dispôs-se a prestar, por meio de seus membros, assistência técnica²²¹, no intuito de ajudá-las a ajustarem-se aos critérios do Grupo. A proposta de apoio, contudo, veio acompanhada da ameaça de aplicação de sanções (“countermeasures”).²²²

Alguns países, como as Ilhas Cook, procuraram, num primeiro momento, defender seu direito de adotar políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento econômico. Os efeitos negativos de constar da lista, porém, foram logo sentidos. Esses países foram associados ao crime e à corrupção, o que afastava investidores preocupados com sua imagem junto ao público. Transações com países membros do GAFI passaram a ser monitoradas e restringidas. Ao invés de atrair capitais, essas praças financeiras esvaziaram-se economicamente.²²³

O que ocorreu com países pequenos como Antigua e Barbuda, Ilhas Seychelles e Ilhas Cook também se verificou com países em desenvolvimento de maior porte, igualmente incluídos na lista de NCCTs²²⁴, como Nigéria, Indonésia, Filipinas, Rússia e Myanmar. Todos passaram a revisar sua legislação e a adotar medidas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro.

A Rússia é caso emblemático, que demonstra a eficiência da utilização da lista de NCCTs e da política de “naming and shaming”²²⁵, mesmo em relação a países grandes. Com o fim do império soviético e do comunismo, os países da antiga União Soviética e do Leste Europeu começaram a adotar – mesmo que de forma anárquica e, muitas vezes,

220 NCCT annual report: 2005-2006. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/0/0/37029619.pdf>>.

221 GAFI. Relatório: 1999-2000.

222 “(...) should those countries or territories identified as non-cooperative maintain their detrimental rules and practices despite having been encouraged to make certain reforms, FATF members would then need to consider the adoption of countermeasures.” (GAFI. Relatório: 1999-2000, p. 19).

223 SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*

224 SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 20.

225 SCHERRER, Amandine. *Op. Cit.*, pp. 10 e 11.

corrupta – reformas capitalistas e a incorporar-se ao mercado global. Outra face desse processo foi a multiplicação das máfias com atuação transnacional. A Rússia, em especial, apesar do período de crise que a acompanhou ao longo dos anos 90, era um país importante no concerto de nações e, na visão do G-7/8, precisava ser integrada de forma positiva ao mercado global, diminuindo-se o risco de tornar-se porto seguro para atividades criminosas e de lavagem.

No bojo da incorporação da Rússia ao G-8, exigiu-se maior envolvimento do país no enfrentamento do crime organizado transnacional e, em particular, da lavagem de dinheiro.²²⁶ Nesse contexto, o GAFI constituiu-se em instrumento para estimular a economia russa a melhorar sua reputação, dissociando seu setor financeiro de atividades criminosas.

Na reunião de Cúpula de 17 de maio de 1998, o G-8, como mencionado, posicionara-se sobre a importância do combate à lavagem de dinheiro e aos crimes financeiros, “including issues raised by offshore financial centres”. No dia 8 do mesmo mês, os Ministros das Finanças do G-7 já haviam afirmado se preocupar com a atuação de alguns centros “offshore”.²²⁷

O fato de a Rússia integrar as cúpulas do G-8 desde 1997 não a livraria de ser incluída na lista de NCCTs. Ao contrário, colocava-a como alvo preferencial, dada a posição do G-7/8, coincidente com a determinação do GAFI de tomar medidas concretas em face de certas jurisdições. Assim, em 2000, a Rússia foi incluída na lista. Ao invés de contestar a ação do GAFI, colaborou com o organismo e a adaptou-se às Recomendações. Em 2002, foi removida da lista e, no ano seguinte, admitida como membro do GAFI.

A formulação de lista de países e jurisdições não cooperantes pode ser entendida como reflexo da cultura da OCDE. Em abril de 1998, um ano antes de o GAFI decidir formular a sua lista, a OCDE

226 SCHERRER, Amandine. *Op. Cit.*, p. 11.

227 “(...) which continue to offer to offer excessive banking secrecy and allow screen companies to be used for illegal purposes.”

publicou documento em que constavam critérios pelos quais países membros e não membros seriam avaliados em relação a “harmful tax practices”. Em 2000, foi publicada a primeira lista da OCDE com os chamados “paraísos fiscais” (“tax havens”), que seria usada como “basis for the framework of co-ordinated defensive measures”, ou seja, para a aplicação de sanções.²²⁸

Após serem incluídas na lista da OCDE, entre 2000 e 2002, 31 jurisdições comprometeram-se a aplicar os padrões de transparência e de troca de informações estabelecidos pela organização. Entre 2002 e 2007, mais quatro assumiram esse compromisso. Em maio de 2009, as três restantes curvaram-se às demandas da OCDE.²²⁹ O peso combinado dos países membros da OCDE, em termos econômicos e políticos, foi decisivo para o sucesso da estratégia de publicação de lista de países não cooperantes.

Na visão da OCDE, a publicação de listas era instrumento que não somente garantiria um “level playing field” entre as diferentes economias, mas também contribuiria “to efforts to counter money laundering, the financing of terrorism and strengthen the international financial systems” – propósitos que o GAFI visa a alcançar.²³⁰

Paralelamente às ações do GAFI e da OCDE, o G-7 decidiu, em 2000, por meio do “Fórum de Estabilidade Financeira” (FEF), criar sua própria lista de centros “offshore” que não teriam aderido a “padrões internacionais aceitos de supervisão, cooperação e intercâmbio de informações”. Dependendo do caso, a listagem implicaria a imposição de “restrição ou até a proibição” de realização de transações financeiras com instituições desses centros.²³¹

Essas ações concertadas por parte da OCDE, do GAFI e do G-7 justificar-se-iam por sua natureza complementar. O GAFI, por exemplo, não lida com questões fiscais e, por conseguinte, não questiona o uso

228 Disponível em: <http://www.oecd.org/document/28/0,3746,en_2649_33745_2082460_1_1_1_1,00.html>.

229 Disponível em: <http://www.oecd.org/document/57/0,3746,en_2649_33745_30578809_1_1_1_1,00.html>.

230 Disponível em: <http://www.oecd.org/document/28/0,3746,en_2649_33745_2082460_1_1_1_1,00.html>.

231 MACHADO, Máira Rocha. *Op. Cit.*, p. 187.

de certas facilidades para atrair “cidadãos privados e investidores”. Esse uso seria legítimo, de seu ponto de vista, desde que respeitadas as regras antilavagem.²³²

Na reunião plenária de outubro de 2006, o GAFI retirou Myanmar da lista de NCCTs, o último país das 23 jurisdições inicialmente listadas em 2000 e 2001. A experiência de elaboração da lista foi considerada um sucesso²³³, visto que todas as jurisdições identificadas tomaram as medidas preconizadas pelo GAFI, como condição para serem retiradas da lista. Ademais, a lista teve efeito demonstração, dissuadindo outras jurisdições e evitando a criação de novos paraísos regulatórios.²³⁴

2.5.2. Turquia e Áustria

Se, por um lado, o GAFI aplicava pressão coercitiva sobre não membros, por meio da lista de países e territórios não cooperantes, por outro, mostrava-se especialmente rigoroso com seus próprios membros, para que fossem vistos como modelo de combate à lavagem de dinheiro.²³⁵

Desde 1995, havia preocupação com Turquia e Áustria, países membros com deficiências importantes em seus sistemas. Em relação ao primeiro, o GAFI iniciou processo de aplicação de pressão progressiva sobre o país, em 1996, com o envio de correspondência a Ministros turcos, manifestando sua preocupação, e, posteriormente, com o envio de missão que se reuniu com altos funcionários do Governo.

232 MACHADO, Máira Rocha. *Op. Cit.*, p. 191.

233 “Through the NCCT process, the FATF is able to raise the cost of failing to implement an AML/CFT system and thereby coerce previously unwilling countries to adopt AML/CFG measures. On this account the NCCT process has achieved a fair amount of success.” (BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 20; GAFI. Relatório: 2004-2005).

234 O GAFI, ao comentar o progresso verificado naquelas 23 jurisdições, desde a publicação da lista, afirma que outras jurisdições “have strengthened their anti-money laundering and counter-terrorism financing systems to ensure they would not be listed by the FATF as non-cooperative.” (GAFI. Relatório: 2006-2007, p. 10).

235 “Recognising that it could not expect others to do what certain of its members fail to do, FATF defined in 1996, a policy for dealing with the few of its members which are not in compliance with the initial forty Recommendations. The measures contained in this policy represent a graduated approach aimed at enhancing peer pressure.” (GAFI. Relatório: 1996-1997, p. 10).

Em meados daquele ano, declarou que, caso a Turquia adotasse a necessária legislação, “it will avoid the FATF Plenary having to take more serious steps”.²³⁶ Em setembro, considerou que o país não dispunha de legislação adequada para enfrentar a lavagem e determinou a aplicação da Recomendação 21, constituindo o primeiro caso de país membro do GAFI a ser objeto dessa medida. Já em novembro, a Turquia aprovou lei de prevenção à lavagem e, em dezembro, suspendeu-se a aplicação da Recomendação 21.

A Áustria, por sua vez, país membro e fundador do GAFI, era objeto especial de críticas por não eliminar contas anônimas de poupança (“anonymous savings passbook”). Em fevereiro de 1999, o GAFI aplicou a Recomendação 21 e pediu às instituições financeiras “a máxima atenção em relação a transações financeiras com bancos austríacos”. Essa preocupação decorria do fato de os bancos austríacos serem, à época, destino preferencial de fundos de origem duvidosa, provenientes da antiga União Soviética e do Leste Europeu.²³⁷

Em fevereiro de 2000, o GAFI ameaçou suspender a Áustria da organização caso não eliminasse as contas anônimas, até junho do mesmo ano. Em novembro, aprovaram-se leis não somente revogando as contas de poupança anônimas, mas também adotando medidas para fortalecer o sistema nacional antilavagem. Em consequência, afastou-se a possibilidade de suspensão daquele país da organização e sustou-se a aplicação da Recomendação 21.

2.5.3. Os organismos regionais

Ao mesmo tempo em que o GAFI aplicava medidas duras, internamente, em relação a seus membros, e, externamente, adotava lista de NCCTs, continuava a perseguir agenda “soft”, evitando a

²³⁶ GAFI. Relatório: 1995-1996.

²³⁷ Segundo análise do próprio organismo, que consta do relatório de avaliação mútua do país.

coerção e investindo no seu poder de persuasão – naturalmente, a capacidade de persuasão era reforçada com o exemplo da lista de NCCTs. O GAFI explorava, assim, sinergias entre instrumentos de coerção e de convencimento.

A alternância entre métodos coercitivos e de persuasão é produto, em parte, do dilema que o GAFI sempre enfrentou, uma vez que tem por objetivo a implementação universal de suas Recomendações, sem que, para isso, tenha de expandir o número de países membros e comprometer sua estrutura restrita, homogênea e flexível.²³⁸

Parte da estratégia de engajar diferentes regiões do mundo, a partir de meados dos anos 1990, consistiu na formação de rede de organismos regionais congêneres, os “FATF-Style Regional Bodies” (FSRBs), que viriam a suprir a necessidade de aumentar o alcance do GAFI, sem, contudo, expandir o número de membros, o que “afetaria sua flexibilidade e eficiência”.²³⁹ A consolidação dessa rede permitirá ao GAFI não ter de recorrer, exclusivamente, a métodos coercitivos em relação a países não membros que não apliquem medidas antilavagem; ao contrário, permitirá a adoção de enfoque mais cooperativo, pois os FSRBs abordariam temas como “capacity-building”, importantes para os países em desenvolvimento.²⁴⁰

A decisão de fomentar a criação de FSRBs surge da observação do GAFIC, primeiro FSRB. Como mencionado, o GAFIC foi formalmente criado após as primeiras reuniões com países do Caribe e da América Central, em novembro de 1992, quando a região endossou as 40 Recomendações do GAFI²⁴¹, e tornou-se modelo para outros FSRBs.

A partir de 1996, o GAFI passou a estimular a realização de avaliações mútuas, no âmbito de organizações regionais, nos moldes do exercício

238 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 8.

239 “There was agreement that a significant increase in the size of the FATF would prejudice its flexibility and efficiency. Hence it was decided that there should be no more than a very limited expansion. However, the FATF will be examining further the possibility of setting up additional regional Task Forces on the lines of the Caribbean FATF” (GAFI. Relatório: 1993-1994, p. 7).

240 “Coercive approaches to nonmember implementation come at cost of a cooperative relationship that facilitates capacity-building” (BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 22).

241 À imagem do GAFI, os países membros passaram a submeter-se a processo de autoavaliação e de avaliações mútuas.

conduzido pelo GAFIC. O “Offshore Group of Banking Supervisors” (OGBS) e o Conselho da Europa dão início, em 1997, às avaliações mútuas de seus membros, com base nas Recomendações do GAFI.²⁴²

Em setembro de 1997, o Comitê de Ministros do Conselho da Europa decidiu criar o “Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures” (PC-R-EV, que, em 2002, passou a denominar-se MONEYVAL). Constituiu-se, assim, na prática, um FSRB, pois, apesar de atuar no âmbito do Conselho da Europa, conduz avaliações de seus membros de forma autônoma, com base nos parâmetros aprovados pelo GAFI. O MONEYVAL congrega países da antiga União Soviética e do leste da Europa, bem como pequenos países como Mônaco, Chipre, San Marino, Liechtenstein e Malta.

Num simpósio em Tóquio, em dezembro de 1996, países asiáticos apoiaram a criação de um “Asia-Pacific Steering Group on Money Laundering”. Em 1997, os Ministros das Finanças da Organização de Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC), reunidos em Bangcoc, aprovaram o estabelecimento do “Asia-Pacific Group on Money Laundering” (APG), primeiro FSRB na região.²⁴³

No que tange à política voltada aos países não membros, o GAFI, inicialmente, havia depositado suas esperanças tanto na cooperação com organizações regionais formais, como é o caso da OEA, quanto no desenvolvimento de FSRBs. A partir de 1998, com as experiências bem-sucedidas do GAFIC e do APG, confere maior ênfase à criação de FSRBs em todas as regiões do mundo, independentemente da existência de organizações regionais, como parte da estratégia para estabelecer “rede mundial antilavagem de dinheiro”. O GAFI proverá, por intermédio de seus membros, assistência técnica aos FSRBs.²⁴⁴

Em outubro de 1996, na Cidade do Cabo, em conferência organizada pelo GAFI, decidiu-se criar a “Southern and Eastern Africa

242 GAFI. Relatório: 1996-1997, p. 23.

243 GAFI. Relatório: 1997-1998, p. 31.

244 GAFI. Relatório: 1997-1998, p. 4.

Financial Action Task Force” (ESAAMLG), primeiro FSRB africano. O organismo foi finalmente estabelecido em 1999, com a assinatura de Memorando de Entendimento em reunião de Ministros realizada em Arusha, Tanzânia.²⁴⁵

Em 1999, os Chefes de Estado da “Economic Community of West African States” (ECOWAS) decidiram criar o “Groupe Intergouvernemental d’Action contre le Blanchiment d’Argent en Afrique de l’Ouest” (GIABA). Em 8 de dezembro de 2000, em Cartagena, Colômbia, nove países sul-americanos decidiram criar o Grupo de Ação Financeira Internacional da América do Sul (GAFISUD). Até 2000, portanto, haviam sido criados seis FSRBs: GAFIC, APG, ESAAMLG, MONEYVAL, GIABA e GAFISUD.

Do ponto de vista do GAFI, os FSRBs são preferíveis à atuação de organizações regionais formais, na área de lavagem de dinheiro, pois são especializados no enfrentamento desse tipo de crime, criados sob a égide do GAFI, controlados pela “organização-mãe” e adeptos de sua metodologia. Nesse sentido, o GAFI funcionaria como empresa matriz e os FSRBs, como franquias, seguindo seu receituário.

Nas Américas, o fato de o tema da lavagem de dinheiro ser tratado, originalmente, no âmbito da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD/OEA), não impediu que, além do GAFIC, fosse criado o GAFISUD. Isso não significa que o Grupo de Peritos sobre lavagem de dinheiro da CICAD (Grupo LAVEX) não tivesse papel relevante na adoção, pelos países latino-americanos, de medidas antilavagem de ativos, por meio de estudos de tipologias, organização de seminários e reforço da cooperação técnica hemisférica. O Regulamento Modelo da OEA, ademais, era referência para os países da região. O Grupo LAVEX, contudo, manteve-se subordinado à CICAD, onde as medidas de combate à lavagem de dinheiro estão inseridas na estratégia mais geral da OEA de enfrentamento do tráfico de drogas.

²⁴⁵ GAFI. Relatório: 1996-1997, p. 25.

O caso do MONEYVAL, por sua vez, demonstrou a possibilidade de evolução institucional totalmente distinta do caso da CICAD/LAVEX. Apesar de estar formalmente sob a égide do Conselho da Europa e de constituir-se como subcomitê do “European Committee on Crime Problems”, o MONEYVAL atua, na prática, como FSRB, com autonomia, em sintonia com o GAFI, e realizando rodadas de avaliações mútuas.

Caso *sui generis* é o do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), pois trata-se de uma organização regional membro do GAFI, formada por países que, individualmente, não o são. Com o início da 2ª rodada de avaliações mútuas²⁴⁶, o GAFI insistiu, assim como o fez em relação aos FSRBs, para que o Conselho adotasse o sistema de avaliações mútuas. O CCG somente assentiu em adotar semelhante sistema, em janeiro de 2000, após o endurecimento da política do GAFI em relação tanto a membros quanto a não membros. Nesse momento, o CCG passou a representar, aparentemente, categoria híbrida: submetia seus membros a avaliações, como se fosse um FSRB, mas mantinha *status* de membro do GAFI. Essa situação seria retificada com a condução das avaliações de cada país membro do CCG, de maneira conjunta, diretamente pelo GAFI e pelo Conselho.

A posição do CCG é distinta daquela da Comissão Europeia, pois esta é organização regional membro do GAFI, formada por muitos países que também são membros e, portanto, submetidos ao processo de avaliações do GAFI. Aqueles que não o são estão submetidos ao processo de monitoramento do MONEYVAL.

Em 2000, está configurada rede de FSRBs que levará adiante, de maneira relativamente autônoma, os esforços de difusão internacional das Recomendações do GAFI, ampliando a influência do organismo a todas as regiões do mundo. Em 2004, essa rede irá ampliar-se com a formação de duas novas organizações regionais. Em 6 de outubro, realizou-se a Conferência inaugural do Eurasian Group (EAG), em

246 GAFI. Relatório: 1996-1997.

Moscou, por iniciativa do Governo russo²⁴⁷, com o apoio do GAFI, do FMI e do Banco Mundial. Em 30 de novembro, em Manama, Bahrein, por ocasião de reunião ministerial, 14 países decidiram criar a “Middle East and North Africa Financial Action Task Force” (MENAFATF).²⁴⁸

2.5.4. O dilema da expansão

Após a criação da rede de FSRBs, o GAFI decidiu, em 1998, ampliar seu alcance global por intermédio do aumento do número de membros. Essa decisão teve de ser amadurecida, pois implicava certos riscos.

Em 1992, quando se atingiu o número de 28 membros, concluiu-se que não seria aconselhável ampliar o Grupo, sob o risco de comprometer sua eficiência funcional²⁴⁹, que repousava sobre três elementos essenciais: homogeneidade dos países membros; número reduzido de participantes; e informalidade. O GAFI era grupo de países de economias desenvolvidas – com a possível exceção da Turquia –, semelhantes, com interesses comuns e sem divergências fundamentais entre si, o que facilitava a tomada de decisões por consenso.

Pressentia-se, entretanto, a necessidade de contar com a participação de países considerados estratégicos, com posição de destaque em regiões ainda não representadas no GAFI. Nesse contexto, sete países foram identificados: Argentina, Brasil, China, Índia, México, África do Sul e Rússia.²⁵⁰ Em seguida, iniciou-se campanha de aproximação do GAFI com as respectivas autoridades de cada país responsáveis pelas áreas de finanças e de supervisão de mercados.

A expansão realizar-se-ia por etapas, para testar a manutenção da capacidade de alcançar-se consenso, característica fundamental

247 A Rússia havia sido admitida como membro do GAFI em 2003.

248 GAFI. Relatório: 2004-2005.

249 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 8.

250 Documento sobre o mandato do GAFI para o período 2004-2012. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/46/33/35065565.pdf>>.

do GAFI, e manter-se a possibilidade de correção de rumos, caso essa expansão se mostrasse problemática.

Em 1999, admitiram-se como observadores²⁵¹ três representantes das Américas: Argentina, Brasil e México, importantes atores do mundo em desenvolvimento. No ano seguinte, os três foram admitidos como membros plenos após se comprometerem, no mais alto nível político, a implementar as Recomendações, a submeterem-se a processo de avaliações mútuas e a fundar novo FSRB nas Américas.

Com as novas adesões e a criação do GAFISUD, o GAFI ampliou seu escopo de atuação na América Latina e diminuiu seu déficit de legitimidade, identificado com suas origens no G-7 e seus vínculos com a OCDE.²⁵² Ao incorporarem-se ao GAFI e tornarem-se seus “stakeholders”, esses países defendiam seus interesses, ao enfatizarem seu compromisso internacional de combater a lavagem de dinheiro, ao mesmo tempo que contribuíam para legitimar o organismo na região.

2.5.5. GAFISUD X GAFIC

A incorporação de membros latino-americanos ao GAFI ocorreu de maneira simultânea à criação do GAFISUD. Brasil e Argentina, agora membros do GAFI, estavam entre os fundadores do GAFISUD, fator que contribuiu para que este fosse mais sintonizado com os propósitos e métodos do GAFI, ao contrário de seu congênere caribenho, o GAFIC.

O GAFIC, cujas origens quase que coincidem com as do próprio GAFI, nem sempre serviu aos propósitos do organismo principal de estender sua autoridade à região do Caribe e da América Central e de garantir a implementação das Recomendações. Abrigava jurisdições “offshore” consideradas paraísos regulatórios, e seus países membros acusavam o GAFI de tentar impor suas Recomendações, sem observar

251 GAFI. Relatório: 1998-1999, p. 4.

252 FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*, p. 42.

as peculiaridades locais. Muitos questionavam a legitimidade das Recomendações, uma vez que os processos de elaboração, em 1990, e de revisão, em 1996, não levaram em conta suas posições. O GAFIC adotava, paralelamente às Recomendações do GAFI, suas “19 Recomendações”, também conhecidas como “Recomendações de Aruba”, como parâmetro para os países membros.²⁵³ Quando se criou o GAFISUD, o GAFI almejava não enfrentar as mesmas resistências.

O GAFISUD irá firmar-se como organização de referência, extrapolando o âmbito da América do Sul²⁵⁴ e ameaçando a influência do GAFIC. Sua criação pode ser entendida como ação indireta do GAFI, no sentido de usá-lo como contrapeso ao GAFIC ou como seu eventual substituto. Nesse mesmo período, o GAFIC será alvo de ações diretas do GAFI, que incluirá sete de seus membros na lista de NCCTs.

Ao analisar-se o histórico do GAFIC, pode-se afirmar que foi objeto de duas estratégias fundamentais utilizadas pelo GAFI, persuasão e coerção. Surgiu da aplicação da estratégia de persuasão, quando o GAFI se aproximou dos países de região que o preocupava pela existência de centros “offshore”, estimulou-os a criarem FSRB pioneiro, nos seus moldes, e extraiu compromisso de adotarem as Recomendações.

Passada quase uma década, o GAFI verificou que o GAFIC não havia contribuído, substancialmente, para a aplicação das Recomendações na região, especialmente por parte de importantes centros “offshore”. Nesse momento, adotou a estratégia da coerção, com a inclusão desses centros na lista de NCCTs. Adicionalmente, criou outro FSRB, o GAFISUD, com potencial de “concorrer” com o GAFIC, uma vez que a fidelidade do GAFISUD é reforçada por haver dois membros do GAFI em sua composição: Brasil e Argentina.

253 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 52.

254 O México foi admitido no GAFISUD, em 2006 (COAF Relatório de 2006, p. 26). Em 2010, foram admitidos Costa Rica e Panamá. (Desptel nº 1501 para Brasemb Buenos Aires, de 08/12/2010).

2.6. Rumo à formação de um regime global

A década de 1990 foi o período em que se lançaram as bases do regime global de combate à lavagem de dinheiro, que se iniciou com a entrada em vigor da Convenção de Viena e a formulação das 40 Recomendações do GAFI. Desde então, o GAFI consolidou sua base de países membros, adotou mecanismo rigoroso de avaliações mútuas e buscou engajar outros países e regiões nos esforços para combater a lavagem de dinheiro.

Como resultado da experiência adquirida e dos estudos de tipologias, as Recomendações foram revistas em 1996, dando ensejo a nova rodada de avaliações. A segunda metade da década testemunhou a criação de seis FSRBs, em diferentes regiões do mundo. Esse impulso inicial em favor de um regime global de combate à lavagem de dinheiro, encabeçado pelo GAFI, foi fortalecido pelo enfrentamento da questão dos “elos fracos” desse regime em formação, tanto no interior da organização quanto fora dela.

Esse impulso inicial foi possível graças à intensa atividade do GAFI e ao peso e à influência de seus membros na economia mundial, respaldados pelo G-7/8. Desde sua origem, contudo, o GAFI ressentia-se de déficit de legitimidade, o que explicava a busca de cooperação com organizações como ONU, OEA, Comissão Europeia, Conselho da Europa, APEC e ECOWAS. O endosso da ONU seria aquele com maior grau de legitimidade, por transcender interesses de países desenvolvidos e de arranjos regionais.

Na década de 2000, três novos fatores contribuíram decisivamente para constituir o regime em questão: a assinatura da Convenção de Palermo, em 2000; os atentados terroristas de 2001; e a parceria entre o GAFI e as Instituições Financeiras Internacionais (IFIs). Os três fatores serão analisados a seguir.

2.6.1. A Convenção de Palermo e o GAFI

Ao ampliar o rol de crimes antecedentes à lavagem, a Convenção de Palermo endossou, de certo modo, a extensão do uso do combate à lavagem de dinheiro ao enfrentamento de outros crimes, que já havia sido operada no âmbito do GAFI, desde a revisão de 1996. Em seus dispositivos voltados à prevenção da lavagem de dinheiro, Palermo reconheceu, implicitamente, a validade e a aplicação universal das Recomendações, pois a Convenção constitui-se em versão resumida das Recomendações. A ONU juntava-se, assim, aos países e regiões que já reconheciam as Recomendações como parâmetro universal.²⁵⁵

Na área de lavagem de dinheiro, a Convenção de Palermo orienta os países da ONU a espelharem-se nas iniciativas de organizações pertinentes, o que inclui, sem terem sido mencionados, o GAFI e os FSRBs²⁵⁶, instâncias das quais eram parte países que negociaram os dispositivos referentes ao combate a esse crime na Convenção de Palermo. No processo negociador da Convenção, o consenso para incluir menção explícita às Recomendações e ao GAFI não foi alcançado, por tratar-se de normas elaboradas por número restrito de países, membros de entidade intergovernamental.²⁵⁷

Se, por um lado, Palermo significa endosso, mesmo que indireto, ao GAFI e às suas Recomendações, por outro, o GAFI utiliza-se de Palermo para legitimar as Recomendações. Na versão de 2003, a Recomendação 1 determina que os países criminalizem a lavagem de dinheiro com base nas Convenções de Viena e de Palermo, e define como crimes antecedentes todos os crimes considerados graves. O GAFI procurava, portanto, reforçar sua legitimidade utilizando-se das Convenções da ONU como referência básica universal, indicando, assim, a busca de sintonia entre as duas entidades.

255 Cf. o primeiro capítulo, na seção sobre a Convenção de Palermo.

256 Em seu artigo 7, parágrafo 3, afirma que "todos os Estados Partes são instados a utilizar como orientação as iniciativas pertinentes pelas organizações regionais, inter-regionais e multilaterais para combater a lavagem de dinheiro".

257 POLETTTO, Ricardo dos Santos. *Op. Cit.*, p. 75.

2.6.2. Financiamento do terrorismo

Após o 11 de Setembro de 2001, os Estados Unidos buscaram, em todas as instâncias multilaterais, apoio a medidas antifinanciamento do terrorismo. Essas gestões fizeram-se sentir no âmbito da Assembleia Geral da ONU, do seu Conselho de Segurança, do G-7/8, da OEA e, naturalmente, no GAFI e em sua rede de FSRBs, no FMI e no Banco Mundial, entre outros.

Da mesma forma que se encontram na origem da criação do GAFI como organismo voltado à luta internacional contra a lavagem de dinheiro, os Estados Unidos procurarão utilizá-lo, a partir de 2001, como instrumento da campanha internacional contra o financiamento do terrorismo.²⁵⁸ O GAFI colaborará, utilizando-se do conhecimento e da experiência adquiridos no enfrentamento da lavagem de dinheiro.²⁵⁹ Empregará novos instrumentos e adaptará aqueles já usados contra a lavagem.²⁶⁰

O GAFI nunca se opôs a se engajar no combate ao financiamento do terrorismo. Coincidentemente, entre meados de 2000 e meados de 2001 – portanto, antes dos atentados –, em seu rotineiro exercício de tipologias, o GAFI havia examinado as diferentes formas de movimentarem-se e ocultarem-se fundos destinados a atividades terroristas. O estudo concluiu que, no caso de grupos terroristas financiados pelo lucro oriundo de atividades criminosas, não há diferença, no que se refere aos métodos usados para dissimular a origem dos recursos, das práticas de lavagem de dinheiro empregadas pelo crime organizado.²⁶¹ O GAFI, entretanto, não chegou a consenso

258 “Comme lors de la création du dispositif international anti-blanchiment à la fin des années quatre-vingt, les États-Unis ont joué un rôle déterminant dans la promotion du volet financier de la lutte anti-terroriste”; “le gouvernement américain entend (...) dresser un front mondial contre les « finances terroristes »”. “La promotion américaine du volet financier de la lutte anti-terroriste a également entraîné une intense activité diplomatique, de manière bilatérale et au sein des organisations internationales dans lesquelles les États-Unis occupent une place significative (GAFI, FMI, Banque mondiale).” (FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*, pp. 37-38).

259 “(...) o sistema desenvolvido para a lavagem de dinheiro se revelou eficaz no controle das operações financeiras (...)”. (CARLI, Carla Verissimo de, *Op. Cit.*, 2008, p. 154).

260 FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*, p. 38.

261 FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*, p. 39.

sobre a possibilidade ou a conveniência de aplicarem-se as leis antilavagem de ativos para combater o terrorismo.²⁶²

As discussões de natureza técnica foram superadas pela pressão política dos países mais poderosos. Por ocasião dos atentados de 11 de setembro, os Ministros das Finanças do G-7 decidiram, em 6 de outubro de 2001, que o GAFI incorporaria a seu mandato o enfrentamento do financiamento do terrorismo.²⁶³ Assim, os países membros do GAFI, em reunião extraordinária realizada nos dias 29 e 30 de outubro de 2001, em Washington, expandiram seu mandato, adaptando as ferramentas desenvolvidas para o enfrentamento da lavagem, e adotaram 8 Recomendações Especiais reclamadas pelo G-7, voltadas exclusivamente ao enfrentamento do financiamento do terrorismo.²⁶⁴

Em 2002, o GAFI publicou manuais de orientação às instituições financeiras sobre a detecção de fundos destinados ao financiamento do terrorismo, e aos Estados, para a aplicação das Recomendações Especiais. Iniciou, igualmente, em colaboração com as instituições financeiras internacionais e o Comitê de Contra-Terrorismo do Conselho de Segurança da ONU, a ser examinado mais adiante, processo de identificação de jurisdições com deficiências em relação ao combate ao financiamento do terrorismo.²⁶⁵

O G-8, por sua vez, conferiu maior importância ao tema do financiamento do terrorismo. A partir de 2001, o grupo de especialistas do G-8 que tratava de crime transnacional, conhecido como Grupo de Lyon, passou a reunir-se com o grupo sobre terrorismo, conhecido como

262 "There is not agreement on whether anti-money laundering laws could (or should) play a direct role in the fight against terrorism." (GAFI. Relatório: 2000-2001, p. 16).

263 "(...) called on the Financial Action Task Force to encompass terrorist financing into its activities". Plano de Ação do G-7: aconselham o GAFI a "focus on specific measures to combat terrorist financing, including: issuing special FATF recommendations and revising the 40 FATF recommendations." (SCHERRER, Amandine. *Op. Cit.*, pp. 4-5; Plano de ação disponível em: <<http://www.G8.utoronto.ca/finance/fm100601.htm>>).

264 "Addressing the financing of terrorism will be a new focus for the FATF and is a natural complement to its mandate to fight all aspects of money laundering." (GAFI. Comunicado de imprensa de 25 de outubro de 2001); FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*, p. 38.

265 GAFI. Relatório: 2002-2003.

Grupo de Roma. Ambos passaram a acompanhar, de forma conjunta, tanto o crime transnacional quanto o terrorismo e, conseqüentemente, a abordar, também de forma conjunta, questões relacionadas à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

Com as reuniões conjuntas do Grupo de Roma e do Grupo de Lyon, o G-8 deu o mesmo tratamento que o GAFI dispensava aos dois temas, e que dará origem a um único regime global. Isso explica também o tratamento unificado dos temas de lavagem e financiamento do terrorismo, na versão de 2002 das “40 Recomendações do G-8”.

O G-8 passou a cumprir papel múltiplo em relação ao GAFI, como fonte de apoio, legitimidade e impulso internacionais.²⁶⁶ Tanto o G-7, por meio de seus Ministros das Finanças, quanto o G-8, por intermédio dos Grupos de Lyon e de Roma, acompanhavam e apoiavam o GAFI no exercício de novo mandato.

O acréscimo da dimensão do combate ao financiamento do terrorismo ao regime de prevenção e combate à lavagem de dinheiro²⁶⁷ será disseminado globalmente pelo GAFI e pelos FSRBs, garantindo imediato comprometimento de países membros e não membros com a campanha mundial antiterrorismo.

Os atentados de 2001 motivaram a conformação de regime global de prevenção e combate ao financiamento do terrorismo, em decorrência não somente da ação do G-7, que engajou o GAFI, mas também da ação do Conselho de Segurança da ONU, que adotou a Resolução 1373, com seus dispositivos antifinanciamento do terrorismo. Essas ações consubstanciaram-se na Recomendação Especial I do GAFI, que determina a imediata aplicação dos instrumentos da ONU sobre o tema, como a Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, de 1999, e as Resoluções do CSNU, “particularly Resolution 1373”. Conclui-se, assim, que dois grandes centros do que se denomina governança global, G-7 e CSNU, promoveram a fundação do regime de

²⁶⁶ SCHERRER, Amandine. *Op. Cit.*, p. 6.

²⁶⁷ “As 9 Recomendações Especiais sobre o Financiamento do Terrorismo devem ser utilizadas de forma combinada com as 40 Recomendações sobre Lavagem de Dinheiro.” (CARLI, Carla Verissimo de. *Op. Cit.*, 2008, p. 156).

prevenção e combate ao financiamento do terrorismo, que se juntou, por intermédio do GAFI, ao regime anterior antilavagem de dinheiro.

A escolha do GAFI para gerir esse regime único²⁶⁸, apesar das diferenças conceituais dos dois temas e das dificuldades técnicas para dar-lhes tratamento uniforme²⁶⁹, decorreu da reputação que havia alcançado como organização célere e eficiente na elaboração e aplicação de arcabouço jurídico referente a crimes financeiros.²⁷⁰ Dentre o arsenal institucional disponível a EUA e demais potências que poderia ser usado contra o financiamento do terrorismo, o GAFI, com algumas adaptações, apresentava-se como a arma mais adequada.

Para o GAFI, a luta contra o terrorismo constituiu-se em oportunidade de aproximar-se mais da ONU. Antes de 2001, no campo da prevenção e combate à lavagem de dinheiro, havia alguma cooperação entre a ONU e o GAFI. Para este, a ONU era importante fonte de suprimento de assistência técnica, especialmente por intermédio do “Global Programme against Money Laundering” (GPML), que assumira o papel de coordenar rede e banco de dados conhecidos, respectivamente, como “International Money Laundering Information Network” (IMoLIN) e “Anti-Money Laundering Information Database” (AMLID), à disposição do GAFI e de organismos como Interpol, OEA, Conselho da Europa e FSRBs. Ademais, a ONU lançou, em outubro de 2002, o “Global Programme against Terrorism”, que incluía a área de financiamento do terrorismo.²⁷¹

Com a incorporação da dimensão da luta contra o financiamento do terrorismo, o GAFI buscou transformar-se em ferramenta imprescindível aos esforços da comunidade internacional contra o terrorismo. Ao determinar a adoção da Resolução 1373 e, por conseguinte, de todas as Convenções da ONU sobre terrorismo, o GAFI ofereceu-se

268 “Le blanchiment et le financement du terrorisme constituent désormais un couple indissociable dans le vocabulaire du GAFI.” (FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*, pp. 38-39).

269 FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*, p. 39.

270 FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*, p. 39.

271 GAFI. Relatório: 2002-2003.

como importante meio à disposição da ONU para a disseminação desses instrumentos. Em março de 2007, por exemplo, a Convenção da ONU para a Supressão do Financiamento do Terrorismo já havia sido ratificada por 156 países.²⁷²

O Conselho de Segurança da ONU, no seu devido tempo, reconheceu o GAFI como meio essencial para a implementação de sua estratégia de combate ao financiamento do terrorismo. O Grupo de Monitoramento do Comitê da Resolução 1267 do CSNU²⁷³, em seu segundo relatório, de 2002, identificou o GAFI como autoridade na elaboração de normas de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e recomendou que o Conselho de Segurança determinasse a adoção, pelos membros da ONU, das Recomendações do GAFI, em particular, as Recomendações Especiais contra o financiamento do terrorismo.²⁷⁴ Três anos depois, em 2005, a Resolução 1617 do CSNU determinou a aplicação das Recomendações²⁷⁵, caracterizando o endosso explícito da ONU ao GAFI e suas normas.²⁷⁶

O endosso às Recomendações, fato comemorado pela presidência do GAFI, aproximá-las-iam do *status* de lei internacional, com características juridicamente vinculantes, e representaria delegação *ex post* ao GAFI da tarefa de estabelecer normas internacionais.²⁷⁷

O estreitamento da relação do GAFI com a ONU deu-se por intermédio do Comitê de Contra-Terrorismo (CTC), órgão do Conselho de Segurança responsável por monitorar a implementação da Resolução 1373. Com a ajuda do seu “Executive Directorate” (CTED),

272 DALYAN, Sener. *Combating the Financing of Terrorism: Rethinking Strategies for Success*. Defence against Terrorism Review, Vol. I, No. I, pp. 137-153, Spring 2008, p. 142. Até set/2001, quatro países a haviam ratificado e, até o final de 2002, 59 países. Cf. primeiro capítulo.

273 Cf. o primeiro capítulo, na seção sobre financiamento do terrorismo.

274 “All States should adopt the eight recommendations of FATF for the prevention of terrorist financing” (Second report of the Monitoring Group established pursuant to Security Council resolution 1363 (2001) and extended by resolution 1390 (2002). Disponível em: <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1050E02.pdf>).

275 “Strongly urges”.

276 O presidente do GAFI manifesta-se “especially pleased with the United Nations Security Council Resolution 1617” e acredita que “The formal endorsement of the FATF Standards by the Security Council is a major step toward effective global implementation of the Recommendations.” (GAFI. Relatório: 2005-2006, “Foreword by the FATF President”).

277 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 59.

é o mais importante instrumento da ONU para engajar os países membros no combate ao terrorismo.²⁷⁸ No que tange à prevenção e ao combate ao financiamento do terrorismo, o monitoramento leva em conta, além dos dispositivos da Convenção da ONU sobre a matéria, as Recomendações do GAFI, especialmente após a adoção da Resolução 1617, de 2005.²⁷⁹

A colaboração do GAFI com o CTC inicia-se em fevereiro de 2002, quando o presidente do GAFI participa, em Nova York, de reunião com o Comitê para explicar de que maneira o GAFI estava contribuindo para a implementação das decisões do Conselho e para a luta antiterrorista, de modo geral. Peritos do CTC reúnem-se, regularmente, com peritos do GAFI. Representantes do CTC participam de reuniões do GAFI, ao passo que técnicos do GAFI participam, desde 2005, de visitas do CTC a diferentes países, com o propósito de monitorar a implementação da Resolução 1373 e identificar necessidades de assistência técnica.²⁸⁰

Em 2003, o G-8 criou o “Counter Terrorism Action Group” (CTAG), que, por intermédio de contribuições financeiras, busca garantir o pleno funcionamento do CTC, provendo-o com número suficiente de especialistas e funcionários. Assim, o G-8, o CSNU e o GAFI formaram aliança no combate ao terrorismo, o que, por conseguinte, contribuirá para a disseminação das Recomendações do GAFI e para a sua promoção ao *status* de lei internacional, com a adoção pelo CSNU da Resolução 1617.

Em suma, a partir de setembro de 2001, se, por um lado, o GAFI ajuda a ONU em seus esforços de combate ao terrorismo, por outro, a própria ONU – premida pelas prioridades das potências que compõem o CSNU –, por seu caráter universal, legitima o GAFI como

278 “(...) the CTC has essentially become the hub of a global long-term effort to combat terrorism. Such a mechanism did not exist prior to September 11, 2001.” (ROSAND, Eric. *Op. Cit.*, p. 338).

279 Em 2004, o CTC, a pedido do CSNU, havia preparado “Directory of International Best Practices, Codes and Standards”, que cita dispositivos de diversas fontes, entre as quais o GAFI. Com a Resolução 1617, as Recomendações do GAFI ganham absoluta preeminência.

280 Que é providenciada pelo GAFI ou país membro, por órgão da ONU, como o UNODC, ou ainda por instituições financeiras como o FMI ou o Banco Mundial. (GAFI. Relatório: 2004-2005).

organização e as Recomendações como parâmetro internacional tanto em matéria de combate ao financiamento do terrorismo quanto à lavagem.²⁸¹ O CTC, em particular, e com apoio do G-8, serve como instrumento adicional de promoção das Recomendações junto a países não membros do GAFI.

Cumprir registrar que as consequências para o prestígio do GAFI e para a promoção das Recomendações em todo o mundo não eram evidentes, nos primeiros anos de incorporação do novo mandato de enfrentamento do financiamento do terrorismo. Houve certo receio, no princípio, de que essa nova tarefa enfraquecesse a mensagem anterior de combate à lavagem ao engajar o GAFI e, por conseguinte, os sistemas nacionais e o setor privado, numa empreitada tecnicamente complexa, cujo fracasso desacreditaria o regime como um todo.²⁸²

2.6.3. Instituições financeiras internacionais

Desde os primeiros anos de sua criação, o GAFI aproximou-se das Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), sobretudo do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Representantes dessas instituições eram regularmente convidados a participarem de reuniões do GAFI ou por este patrocinadas. A aproximação com as IFIs era um dos objetivos da estratégia externa do organismo, que contava com seus recursos, “expertise” na análise econômico-financeira e influência mundial para a promoção das Recomendações. As IFIs eram, ademais, fontes de assistência técnica.²⁸³

Em 1997, o GAFI solicitou formalmente a colaboração das IFIs, em especial no âmbito de suas atribuições de garantir a segurança

281 Vale notar que a Resolução 1617 não se refere apenas às Recomendações Especiais.

282 FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*, p. 39.

283 “(...) the robust technical assistance programs of the IMF and the World Bank increase the capacity of FATF non-members to comply with the FATF Recommendations.” (BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 37).

e a solidez do setor financeiro.²⁸⁴ Em 1998, o GAFI decidiu formar rede mundial antilavagem, na qual se destacaria a participação das IFIs.²⁸⁵ Na reunião plenária do GAFI de fevereiro daquele ano, o então Diretor-Gerente do FMI, Michel Camdessus, pronunciou-se sobre a necessidade de aprofundamento da cooperação entre os dois organismos, para a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro.²⁸⁶ Lembrou que, em 1996, o Fundo havia identificado a questão da lavagem de dinheiro como uma das mais sérias com que se deparara a comunidade financeira internacional, o que, por si só, justificava o reforço da cooperação com o GAFI, “as the main body for dealing with money laundering”. A lavagem representava ameaça ao bom funcionamento das economias e à solidez dos mercados financeiros num mundo crescentemente globalizado, o que demandava a adoção de estratégia universal de combate a esse delito. Nessa estratégia, o GAFI detinha papel relevante.²⁸⁷

O Diretor-Gerente do FMI inseriu a parceria com o GAFI no âmbito de estratégia global para melhorar a governança, elemento essencial à prosperidade econômica.²⁸⁸ Assinalou que a natureza e a influência do Fundo ajudariam tanto a persuadir diferentes países a adotarem legislação antilavagem quanto a incentivá-los a buscar a necessária assistência junto ao GAFI. O FMI também teria papel importante ao prestar aos Bancos Centrais assistência técnica para desenvolverem capacitação na área de supervisão relativa à prevenção à lavagem de dinheiro, em consonância com as Recomendações.

Camdessus concluiu que as missões do FMI e do GAFI eram complementares e geradoras de sinergia. As ações do Fundo Monetário

284 Carta do presidente do GAFI aos dirigentes do BIRD e do FMI (GAFI. Relatório: 1996-1997, p. 23).

285 Em abril/1998, Ministros das Finanças do GAFI aprovaram mandato de cinco anos (1999-2004) e determinaram (“urged”) que “estimulasse o estabelecimento de rede mundial antilavagem de dinheiro, baseada numa expansão adequada dos membros do GAFI, no desenvolvimento de FSRBs, como o GAFIC e o Grupo Ásia-Pacífico, e em estreita cooperação com todas as organizações internacionais, em particular, o Escritório das Nações Unidas sobre Controle de Drogas e Prevenção do Crime (UNODCCP) e as Instituições Financeiras Internacionais” (GAFI. Relatório: 1997-1998, p. 4).

286 GAFI. Relatório: 1997-1998, Anexo A.

287 “FATF plays an especially important role” (GAFI. Relatório: 1997-1998, Anexo A).

288 Que se refere a questões como: “ensuring the rule of law, improving the efficiency and accountability of the public sector, and tackling corruption.” (idem).

de promoção de mecanismos de supervisão dos mercados financeiros que garantissem seu bom e livre funcionamento seriam complementadas pelas medidas do GAFI de promoção de maior transparência e integridade dos mercados. Ademais, o Fundo preocupa-se com as condições necessárias ao crescimento econômico, que é ameaçado pelos impactos negativos da lavagem de dinheiro no funcionamento dos mercados. Tanto o FMI quanto o GAFI compartilhariam, no que tange à lavagem de dinheiro, mensagem comum de interesse geral.²⁸⁹

Por um lado, Camdessus parecia compartilhar da preocupação crescente do GAFI com os centros “offshore”²⁹⁰; por outro, afirmava que a adoção de medidas tanto de regulação dos mercados financeiros quanto de combate à lavagem de dinheiro eram da “alçada de nações soberanas e não podem ser-lhes impostas.”²⁹¹

Essa posição do Fundo explica o porquê de a relação com o GAFI não ter alcançado, entre 1998 e 2000, o potencial esperado por ambos os organismos. A posição crescentemente dura do GAFI em relação ao que considerava paraísos regulatórios não se coadunava com a posição de princípio do Fundo de respeito à soberania dos Estados.²⁹²

A adoção de lista de NCCTs, em 2000, apesar de seu sucesso, segundo o GAFI, encontrou resistência por parte das instituições financeiras internacionais e, até mesmo, dos FSRBs.²⁹³ No caso das primeiras, a adoção da lista resultou no esfriamento da relação com o GAFI, a qual se anunciava promissora, como notado no discurso de Camdessus, em 1998.

No final dos anos 1990, os Ministros das Finanças do G-7 favoreciam iniciativas no campo do enfrentamento à lavagem, como

289 Que deveria ser “perceived (assim grafado no original) as being in the self-interest of all.” (idem).

290 Chega a afirmar que “the question is whether the international community can continue to tolerate these weak links.” (idem).

291 “(...) are by necessity those of sovereign nations and cannot simply be imposed on them.” (idem).

292 Até 11 de setembro, “les deux institutions financières internationales (IFI) manifestaient un intérêt limité pour les questions de blanchiment et l’activité du GAFI.” (FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*, p. 40).

293 O GAFI afirma que “the NCCT effort can be considered a success”, porém admite que: “However, the FATF recognises that this effort has also had the unintentional effect of straining the relationship between the FATF and FATF-style regional bodies.” (GAFI. Relatório: 2000-2001, p. 11).

a criação de rede internacional de unidades de inteligência financeira (UIFs) e o envolvimento das IFIs, em especial o FMI e o Banco Mundial. As IFIs, embora tivessem aceitado participar do esforço internacional antilavagem, inicialmente relutaram em se associar ao GAFI pelas seguintes razões principais: apesar de ser o principal organismo voltado ao combate a essa atividade criminosa, não era organização internacional formal e representativa; a adoção da lista de NCCTs atraía muitas críticas, reforçando o que muitos apontavam como déficit de legitimidade e “imperialismo normativo”²⁹⁴ do GAFI, que violaria “normas de comportamento internacional”²⁹⁵, desgastando as relações do organismo com os países em que buscava implantar as Recomendações.²⁹⁶

Como consequência dos atentados terroristas de 11 de setembro, os países do G-7, utilizando-se de sua influência junto ao FMI e ao Banco Mundial, decidiram engajar firmemente as duas instituições no enfrentamento global à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Ademais, os quinze membros originais do GAFI, também comprometidos com a “guerra ao terror” liderada pelos EUA e detentores de 54% do poder de voto no Banco Mundial e de 55% no FMI, foram essenciais para que essas instituições se lançassem decisivamente no enfrentamento dessas atividades criminosas. Interessante notar que o engajamento do Banco Mundial e do FMI na “guerra global contra o terrorismo” era considerado uma “consistent global priority” da política externa norte-americana. À época, o Departamento do Tesouro dos EUA alegava que o engajamento das IFIs no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo era resultado do exercício de liderança daquele país.²⁹⁷

Esse novo papel das IFIs não tinha, entretanto, o apoio de muitos países em desenvolvimento, membros dessas instituições, alguns deles

294 SCHERRER, Amandine. *Op. Cit.*, p. 11.

295 SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 20.

296 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 21.

297 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, pp. 53-54.

com voz nos seus órgãos diretores, pois não viam contemplados nessa mudança seus interesses prioritários. As posições desses países não podiam ser, conseqüentemente, de todo ignoradas.²⁹⁸

A parceria do GAFI com as IFIs decorreu, portanto, da prioridade conferida ao combate ao terrorismo pelas principais potências. Essa parceria era considerada instrumento eficiente para garantir que países não membros do GAFI implementassem as Recomendações. Para ter sucesso, entretanto, precisaria ser desenhada de modo a não se vincular às críticas relativas à lista de NCCTs.

Para muitos, além de ter caráter coercitivo, a lista não considerava necessidades de assistência técnica, pois, em muitos casos, o problema central não era a falta de vontade política para implementar as Recomendações, mas, simplesmente, a falta de capacitação. Nessas situações, os métodos coercitivos de “hard-power” tinham eficácia reduzida, pois não construía efetiva parceria com os países-alvo, ao não abordar questões relativas à falta de capacitação.²⁹⁹

A resistência, dentro das IFIs, por parte de países em desenvolvimento, levou-as à imposição de certos critérios ao GAFI³⁰⁰, como a não renovação da lista de NCCTs³⁰¹, como condição para o estabelecimento de parceria. Antes dos atentados de 11 de setembro, o então Ministro da Fazenda do Brasil, Pedro Malan, durante a III Reunião do Comitê Internacional Monetário e Financeiro, já defendia, em nome dos países do GRULAC³⁰², que as avaliações dos sistemas nacionais antilavagem de dinheiro e antifinanciamento do terrorismo deveriam ser voluntárias, fundamentadas na cooperação e não, na confrontação.

298 “Despite the disproportionate influence of FATF members in the decision making of the IFIs, FATF nonmember states, including developing nations, do have some influence over IMF and World Bank decisions.” (BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 54).

299 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 41.

300 Le GAFI “a en effet dû céder à certaines exigences des institutions financiers internationales en échange de l’intégration de ses recommandations dans leurs programmes d’action.” (FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*, p. 41).

301 SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 21; BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 54.

302 Grupo de países da América Latina e Caribe.

Lembrou, ainda, que o FMI tinha base ampla de membros e tradição de “devido processo legal” e “uniformidade de tratamento”.³⁰³

Mesmo após os atentados, as críticas de países em desenvolvimento à parceria das IFIs com o GAFI não cessaram. Nos meses de abril e novembro de 2001, Ministros das Finanças do G-24³⁰⁴ fizeram restrições à participação do FMI em atividades que consideravam de polícia (“law enforcement”) e advogaram tratamento mais equânime, em questões relativas à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.³⁰⁵ O G-24 criticou a “maneira não voluntária e não cooperativa pela qual as 40 Recomendações do GAFI eram aplicadas a não membros”, sem levar em conta a capacitação técnica e o nível de desenvolvimento do setor financeiro, desviando desses países “recursos financeiros legítimos”.³⁰⁶

O G-24 também reivindicou maior participação dos países em desenvolvimento no GAFI. Solicitou que o monitoramento da implementação das Recomendações fosse feito em bases voluntárias, de acordo com o estágio de desenvolvimento do país³⁰⁷, e ressaltou a necessidade de assistência técnica adicional, a fim de fortalecer os sistemas financeiros desses países.

Em 2002, ao menos seis fatores motivaram o GAFI a interromper o processo de identificação de NCCTs, experiência até então considerada bem-sucedida.³⁰⁸ Em primeiro lugar, porque se havia cumprido o

303 Declaração em reunião do “International Monetary and Finance Committee (Abril de 2001). Disponível em: <www.imf.org/external/spring/2001/imfc/bra.htm>.

304 “International Group of Twenty-Four on International Monetary Affairs and Development”, o G-24, reunia países em desenvolvimento para a discussão de temas de finanças internacionais.

305 Segundo o G-24 (novembro/2001), “the IMF’s role in combating money laundering and the financing of terrorism should be consistent with its mandate and core areas of expertise. Ministers underline that the IMF is not a law enforcement agency.” Em outro trecho, afirma que “it is important to develop an international cooperative strategy, which should encompass not only offshore financial centers, but also large capital-market centers of developed countries where most of the financial flows originate or through which they pass.” Disponível em: <<http://www.fmi.ro/index.php?pid=59&noutati&lg=ro>>.

306 Comunicado do G-24 (abril/2001), em: <<http://www.fmi.ro/index.php?pid=64&noutati&lg=ro>>.

307 O monitoramento de “internationally-agreed Standards must be done in a uniform, cooperative, and voluntary basis, which should take into account the members’ capabilities and stage of financial sector development.”

308 “(...) proponents of the FATF felt that its termination would significantly weaken the institution’s AML/CFT efforts.” (BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 55).

propósito de forçar a correção de distorções presentes nos “paraísos legais”. Em segundo lugar, porque o efeito demonstração da lista havia contribuído para a promoção das Recomendações e a criação de FSRBs, poderoso instrumento de disseminação das normas do GAFI, tornando menos necessária a renovação da lista. Em terceiro lugar, a lista não contribuía para a boa imagem do GAFI, mas reforçava críticas a sua arbitrariedade e falta de legitimidade, associando-o, ademais, às práticas da OCDE, vista por muitos países como organismo voltado à promoção de interesses exclusivos das nações desenvolvidas. Em quarto lugar, o custo e o esforço de manutenção do monitoramento eram excessivos para a estrutura administrativa enxuta do GAFI, sobretudo após ter recebido novo mandato do G-7, com novas atribuições relacionadas ao combate ao financiamento do terrorismo. Em quinto lugar, o GAFI procurava estreitar sua parceria com a ONU – em especial, com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) –, que favorecia métodos cooperativos e era composta majoritariamente por países em desenvolvimento.³⁰⁹

A sexta e decisiva razão foi a necessidade de fortalecer outras parcerias, em especial com as IFIs.³¹⁰ A prioridade conferida a essas parcerias, peça-chave da estratégia de construção de rede mundial de combate à lavagem de dinheiro, aumentava o poder de barganha das IFIs, que exigiam a não renovação da lista de NCCT como condição *sine qua non* para cooperarem mais estreitamente com o GAFI.³¹¹

A importância que as IFIs tinham para o GAFI fica mais evidente quando se verifica a maneira como o Grupo buscou ativamente o diálogo

309 SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*; FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*; BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*; SCHERRER, Amandine. *Op. Cit.*

310 “The FATF determined, however, that the advantages gained through a partnership with the IFIs outweighed its loss [of the NCCT program]”. (BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 55).

311 “(...) the IFIs conditioned their partnership with the FATF on the termination of the NCCT program” (BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, pp. 54-55); SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 21; SCHERRER, Amandine. *Op. Cit.*, p. 12; Le GAFI a “dû céder à certaines exigences des institutions financières internationales en échange de l’intégration de ses recommandations dans leurs programmes d’action.”; “Le Fonds et la Banque ont (...) exigé que (...) le GAFI renonce à actualiser la liste des ‘pays et territoires non coopératifs’.”; “Le Fonds et la Banque n’ont jamais manqué d’évoquer le déficit de légitimité qui pesait sur cette liste, au nom de leur propre représentativité.” (FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*, pp. 41-42).

com esses organismos, entre 2000 e 2001.³¹² Finalmente, em abril de 2001, alcançaram-se os primeiros entendimentos: em contrapartida ao compromisso do GAFI de não renovar a lista, as instituições de Bretton Woods reconheceram as 40 Recomendações como parâmetros internacionais³¹³, aceitaram que o seu cumprimento fosse incorporado em seus relatórios de avaliação dos países³¹⁴, e comprometeram-se a fornecer assistência técnica.³¹⁵

Entre 2001 e 2002, GAFI, Banco Mundial e FMI desenvolveram, de maneira conjunta, metodologia de avaliação da implementação das Recomendações. Paralelamente, FMI e Banco Mundial criaram mecanismo de coordenação para o provimento de assistência técnica em matéria de combate à lavagem e ao financiamento do terrorismo. Em novembro de 2002, a parceria foi, finalmente, posta em prática.³¹⁶

Assim, em 2002, sem a renovação da lista de NCCTs, foi possível a aproximação entre o GAFI e as IFIs, que haviam vocalizado o descontentamento dos países em desenvolvimento com essa política. Por intermédio dos FSRBs, o GAFI estabeleceu parcerias com IFIs regionais. O GAFISUD, por exemplo, aproximou-se do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A parceria com as IFIs foi duplamente importante, tanto para identificar deficiências, dado o seu conhecimento dos países em desenvolvimento, quanto para prestar assistência técnica. A parceria com as IFIs forçou o GAFI a ajustar suas políticas, de modo a considerar questões relevantes para os países em desenvolvimento, auxiliando-os a robustecerem seus sistemas financeiros.

Em razão da aliança estabelecida com instituições como as IFIs e a ONU, e do reforço do papel dos FSRBs, o GAFI abandonou a aplicação

312 Em julho/2000, missão do GAFI visitou o FMI para explorar áreas de cooperação. Discutiu-se o programa em relação aos NCCTs. Em fevereiro/2001, o presidente do GAFI esteve em seminário do FMI e do BIRD sobre crimes financeiros e lavagem de dinheiro. (GAFI. Relatório: 2000-2001).

313 FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*, p. 41.

314 No segmento conhecido como "Financial Sector Assessment Program" e no "Report on the Observance of Standards and Codes" (ROSC). (FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*, p. 41).

315 GAFI. Relatório: 2000-2001.

316 FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*, p. 41.

de métodos coercitivos a países não membros e devotou-se à aplicação de métodos fundados na cooperação ou no “soft power”. Nessa linha, buscou, também, a partir de novembro de 2001, aproximar-se do G-20, que congregava Ministros das Finanças e Presidentes de Bancos Centrais de países desenvolvidos e em desenvolvimento, com grande influência junto às IFIs.³¹⁷

Se, por um lado, os atentados de 2001 fizeram aumentar a pressão dos países desenvolvidos sobre as IFIs para que se aliassem ao GAFI³¹⁸, por outro, permitiram que os países em desenvolvimento extraíssem deste regras mais uniformes e justas de avaliação³¹⁹, sem medidas coercitivas, como preconizado pelo G-24. Por sua vez, o GAFI aumentou sua legitimidade junto à comunidade internacional e conseguiu promover, de maneira eficiente, por meio da colaboração e da persuasão, a implementação das Recomendações por países não membros.

Desde 2001, os orçamentos e o pessoal dedicados ao combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo das IFIs, sobretudo do FMI, foram paulatinamente reforçados.³²⁰ Como já mencionado, a partir de 2002, as instituições de Bretton Woods incluíram em seus relatórios avaliações sobre o cumprimento das Recomendações³²¹, com base em metodologia desenvolvida conjuntamente por FMI, Banco Mundial e GAFI³²². O GAFI, os FSRBs e as IFIs passaram a cooperar estreitamente.³²³

Desde 2002, o crescimento do papel das IFIs no combate à lavagem de dinheiro levou alguns observadores a especularem que poderiam ameaçar a posição do GAFI no regime global antilavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, uma vez que dispunham

317 GAFI. Relatório: 2001-2002.

318 FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*, p. 41.

319 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, pp. 55-56.

320 SCHERRER, Amandine. *Op. Cit.*, p. 12; FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*, p. 41.

321 “Financial Sector Assessment Programs” (FSAP) e “Observance of Standards and Codes” (ROSC).

322 FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*, p. 41.

323 GAFI. Relatório: 2003-2004.

de mais recursos humanos, financeiros e técnicos³²⁴, além de grande capilaridade, com representações em diversos países e em todas as regiões do mundo.³²⁵

Hoje, a parceria com as IFIs está plenamente consolidada: participam do processo de avaliações mútuas; desenvolvem programas de capacitação técnica; incorporam a questão da lavagem e do financiamento do terrorismo em suas avaliações econômico-financeiras; e participam, na qualidade de observadoras, das reuniões do GAFI e dos FSRBs.

O GAFI pôde, a partir de 2002, contar com os recursos mais amplos dessas instituições, tanto no processo de avaliações quanto no caso de prestação de assistência técnica. Além disso, instituições como FMI e Banco Mundial, por terem ampla representatividade e pautarem-se por princípios de cooperação, outorgaram ao GAFI elemento adicional de legitimidade, ampliando o alcance da aplicação das Recomendações.³²⁶

Já as IFIs, instituições dedicadas a temas financeiros e de desenvolvimento econômico viram-se engajadas no combate ao crime transnacional e ao terrorismo. Elementos relacionados a esses delitos influenciarão a análise mais abrangente da economia e das finanças dos países, que incorporará a identificação de jurisdições com maiores “riscos”, em decorrência da não aplicação do receituário do GAFI. Mesmo com a não renovação da lista de NCCTs, reteve-se, assim, fator de pressão em relação a países que não sejam bem avaliados nos relatórios do FMI e do Banco Mundial. Essa pressão, naturalmente, é matizada, uma vez que os aspectos relacionados à lavagem e ao financiamento do terrorismo não são os únicos a serem observados nos relatórios das IFIs.³²⁷

324 SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, p. 6; FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*, p. 41; SCHERRER, Amandine. *Op. Cit.*, p. 12.

325 O Banco Mundial tem mais de cem escritórios espalhados pelo mundo e emprega mais de dez mil funcionários.

326 FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*, p. 42-43.

327 “Dans la pratique, ce sera donc un processus largement informel de hiérarchisation des priorités du Fonds et de la Banque qui déterminera l’impact du non-respect des standards anti-blanchiment sur l’appréciation des pays évalués.” (FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*, p. 43).

Em decorrência do momento histórico, a aproximação do GAFI com organizações formais e representativas, como a ONU e as IFIs, resultou, em parte, da interferência de arranjos de poder restritos, modelos oligárquicos da governança mundial, a exemplo do CSNU e do G-7. A incorporação de mandato relacionado ao financiamento do terrorismo deu ao GAFI novo *status* e facilitou sua aceitação junto às organizações internacionais. Ao mesmo tempo, como mencionado, o GAFI, em decorrência da parceria com as IFIs, aproximou-se do G-20³²⁸, foro que viria a ganhar maior proeminência internacional.

2.7. Fase atual

2.7.1. Revisão das Recomendações de 2003

Entre 2001 e 2003, o GAFI preparou-se para nova revisão das Recomendações, em processo mais aberto e inclusivo³²⁹, com a participação não apenas de países membros, mas, desta vez, também de não membros, bem como do setor privado, dos FSRBs e de organismos internacionais. A participação de grande número de atores e países nesse processo consultivo foi útil não somente para adaptar melhor as Recomendações à realidade dos diferentes países e setores econômicos, mas também para conferir ao novo conjunto de regras maior legitimidade.

A revisão de 2003 efetuou-se sob o signo das parcerias construídas desde a metade dos anos 1990, envolvendo organizações internacionais, FSRBs e IFIs. Essas parcerias, de modo geral, resultaram em processo de abertura aos países em desenvolvimento, que incluiu admissão de países estratégicos como o Brasil.

328 O GAFI atribui papel crescente ao G-20 “no esforço internacional contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo”. Em dezembro de 2002, o Presidente do GAFI reúne-se com o CTC e, em março de 2003, o Secretariado participa de reunião do G-20, ocasiões em que é feito relato das iniciativas do GAFI sobre financiamento do terrorismo. (GAFI. Relatório: 2002-2003, p. 9).

329 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 51.

Vale destacar a inusitada participação dos FSRBs, que representam o meio principal de o GAFI se aproximar dos países em desenvolvimento e de engajá-los no enfrentamento da lavagem de dinheiro.³³⁰ A integração dos FSRBs no processo de revisão das Recomendações reforçou sua importância dentro da rede do GAFI. Como resultado de sua participação no processo legislativo, haverá menor tendência à rejeição às Recomendações por países não membros, pois estas terão maior legitimidade.³³¹ O GAFIC, por exemplo, que havia no passado questionado a legitimidade das Recomendações, aceitou incondicionalmente sua versão revisada de 2003.³³²

O caráter democrático da consulta não deve, contudo, ser confundido com o processo decisório em si, que continuou restrito aos países membros, seguindo a lógica da divisão do trabalho estabelecida pelo GAFI em relação às suas parcerias internacionais.³³³ Em 2003, os países membros adotaram, por consenso, as Recomendações revisadas, com base nas quais se inaugurou, a partir de 2004, a 3ª rodada de avaliações mútuas. A metodologia de avaliação desenvolvida em conjunto com as IFIs e os FSRBs foi adaptada ao novo conjunto de regras.³³⁴

A versão de 2003 das 40 Recomendações aperfeiçoou e tornou mais abrangente a versão anterior, melhor incorporando aspectos relacionados ao financiamento do terrorismo. Em matéria penal, estendeu-se o rol de crimes antecedentes a todos os crimes graves. No que se refere ao setor financeiro, aumentaram-se as obrigações das

330 "The FATF-Style Regional Bodies serve as the FATF's primary means of enlisting FATF nonmember states in AML/CFT work. Through the eight existing Regional Bodies, the FATF's reach extends to all corners of the globe. The FATF utilizes these regional networks to influence the implementation of the Recommendations among nonmember states and to stay abreast of local developments in Money laundering and the terrorist financing techniques." (BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 25).

331 "(...) the increased participation of FATF nonmembers effectively influenced the substance of the FATF decisions. The Regional Bodies recognized the new FATF Recommendations as more fully incorporating their interests and concerns." (BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 52).

332 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 52.

333 "(...) the rulemaking function is reserved for a small, exclusive group of states with a deep interest in resolving money laundering and terrorism financing issues." (BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 43).

334 GAFI. Relatório: 2003-2004, pp. 8-9.

instituições quanto à aplicação de medidas preventivas e adotou-se o princípio de “risk based approach”, tornando o sistema mais eficiente. Setores não financeiros foram incluídos, a exemplo de cassinos, casas de câmbio, setor imobiliário, comércio de pedras e metais preciosos, “trusts”, e profissões como contadores, advogados e tabeliães.³³⁵

A extensão dos setores controlados refletiu, em parte, preocupação dos Ministros das Finanças do G-7 e dos Grupos de Roma e de Lyon do G-8. Desde outubro de 1999, quando se realizou Conferência de Ministros da Justiça e do Interior, em Moscou, o G-7/8 manifestava preocupação com profissões que serviam de facilitadoras dos “abusos do sistema financeiro global”, chamadas “gatekeepers” (advogados, contadores, etc.).³³⁶

2.7.2. Novos temas

2.7.2.1. Corrupção e inclusão financeira

Em 2003, ao admitir África do Sul e Rússia, o GAFI deu continuidade à expansão gradual de seus membros, decidida em 1998, para incorporar países considerados estratégicos. Em 2004, os Ministros das Finanças do GAFI decidiram estender seu mandato por mais oito anos (ao invés de cinco), até 2012, conferindo-lhe estabilidade e autonomia, fruto de sua relevância mundial, especialmente após a incorporação da dimensão do combate ao financiamento do terrorismo.³³⁷

O GAFI, em certos aspectos, aproximou-se do que se entende por organização internacional, apesar de não ter sido criado para sê-lo e de prezar suas características de seletividade e flexibilidade: goza

335 GAFI. Relatório: 2002-2003.

336 SCHERRER, Amandine. *Op. Cit.*, pp. 4-5.

337 “This extension of the FATF mandate is a logical consequence of the widening of its remit to include terrorist financing.” (GAFI. Relatório: 2003-2004, p. 5).

de relativa autonomia, mantém relações independentes com países e organizações internacionais, e, a partir da revisão de 2003, aumentou, paulatinamente, os recursos orçamentários e o número de funcionários do Secretariado.³³⁸

Em 2005, a África do Sul foi o primeiro país em desenvolvimento a assumir a presidência do GAFI, com o propósito de trazer para seu âmbito percepções e interesses dos países pobres.³³⁹ Uma das importantes decisões tomadas durante a presidência sul-africana referiu-se à possibilidade de os FSRBs tornarem-se membros associados. Até então, apesar da intensa cooperação com o GAFI e da realização de iniciativas conjuntas, os FSRBs mantinham *status* de observador. Como membros associados, passaram a ter pleno acesso aos trabalhos e às discussões do GAFI e participação nas reuniões plenárias, onde são tomadas as decisões relevantes, passando a influir na elaboração de estratégias globais contra a lavagem e o financiamento do terrorismo.³⁴⁰

A ascensão ao *status* de membro associado envolvia, porém, tanto direitos quanto obrigações. Entre estas estava o comprometimento com a aplicação das Recomendações³⁴¹ e a condução de avaliações mútuas dentro dos parâmetros estabelecidos pelo GAFI e as IFIs. Esperava-se dos membros associados que participassem das atividades e iniciativas do GAFI, além de enviar delegados às reuniões plenárias. Em junho de 2006, três FSRBs alcançaram a posição de membros associados: APG, GAFISUD e MONEYVAL. Até 2010, todos os FSRBs, num total de oito, haviam alcançado essa posição.³⁴²

Dentre os temas que interessavam diretamente aos países em desenvolvimento, a presidência sul-africana estimulou a análise da

338 Mesmo que ainda seja relativamente pequeno.

339 O presidente sul-africano, Kader Asmal, afirmou: "I have sought during the year of my Presidency to introduce into FATF discussions, perspectives and issues that are important to developing nations in all regions of the world." (GAFI: Relatório 2005-2006, "Foreword by the President").

340 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, pp. 49-50.

341 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 50.

342 GAFI. Relatório: 2009-2010.

relação entre corrupção e lavagem de dinheiro. O assunto foi discutido durante a primeira reunião plenária conjunta com um FSRB, no caso, o Asia-Pacific Group (APG), em Cingapura, em junho de 2005.³⁴³ A realização da reunião já era parte da política de maior integração dos FSRBs aos trabalhos do GAFI e de aproximação com países em desenvolvimento.³⁴⁴

Nessa primeira abordagem sobre o tema da corrupção, concluiu-se que, ao mesmo tempo em que a corrupção constitui fonte importante de recursos ilícitos a serem “lavados”, pode afetar a eficácia dos sistemas nacionais de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, ao envolver instituições do Estado, como o Judiciário, a polícia e os órgãos supervisores.³⁴⁵

Estimulado pelo sucesso da primeira plenária conjunta, o GAFI decidiu promover, no contexto de política denominada “reaching out to developing countries”, reunião com o “Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group” (ESAAMLG), em fevereiro de 2006. Nessa oportunidade, discutiram-se, além do tema da corrupção, novos temas de interesse dos países em desenvolvimento, como a questão da inclusão financeira, do transporte físico de dinheiro através das fronteiras e das dificuldades de implementação das Recomendações em economias baseadas em transações em espécie.³⁴⁶

O tema da inclusão financeira refere-se à necessidade de buscar maneira de atender ao imperativo de implementação das Recomendações e, simultaneamente, reduzir barreiras ao acesso das populações mais pobres aos serviços financeiros. O custo da aplicação das Recomendações repassado aos clientes de instituições financeiras, na forma de tarifas e de exigências burocráticas, como fornecimento de documentos e

343 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 50.

344 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 50.

345 Para melhor compreender o tema e tentar encontrar maneiras de melhor enfrentá-lo, foi criado um grupo de trabalho, que incluiu outros FSRBs, além da APG, em parceria com organizações internacionais como a OCDE, as Nações Unidas, o Banco Mundial e o “Group of States against Corruption” (GRECO) do Conselho da Europa. (GAFI. Relatório: 2005-2006).

346 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 51; GAFI. Relatório: 2005-2006, pp. 7-8.

informações pessoais, nem sempre pode ser absorvido por segmentos sociais dos países mais pobres.³⁴⁷ Ademais, o papel central que as instituições financeiras exercem em sistemas nacionais antilavagem, conforme o modelo do GAFI, muitas vezes não pode ser inteiramente reproduzido em economias caracterizadas pela informalidade, com grande proporção de transações comerciais efetuadas em espécie, sem qualquer tipo de intermediação bancária ou registro.

2.7.2.2. Financiamento da proliferação de armas de destruição em massa

Paralelamente aos temas trazidos para discussão pelos países em desenvolvimento, foram introduzidos temas caros às grandes potências. Entre 2006 e 2007, a cooperação com o CSNU envolveu o GAFI, pela primeira vez, com os aspectos financeiros da prevenção à proliferação de armas de destruição em massa (ADMs). O GAFI buscou colaborar com a implementação das Resoluções do Conselho, tanto as genéricas quanto as focadas em países como Irã e Coreia do Norte. Em junho de 2007, concluiu a confecção do guia intitulado “Guidance on Implementing Financial Provisions of UNSC Resolutions to Counter Proliferation of Weapons of Mass Destruction”³⁴⁸ e, em outubro, manual sobre a Resolução 1737, sobre os aspectos relacionados a “activity-based financial prohibitions”, visando ao Irã.

A introdução desse tema não implicava, ao menos ainda, a inauguração de novo mandato na área de medidas financeiras contra a proliferação de ADMs, nem a elaboração de Recomendações específicas

347 “(...) costs associated with the global AML/CFT regime are large, they are growing rapidly, and they impact disproportionately on the poor.” (SHARMAN, J. C., *Op. Cit.*, p. 7).

348 O manual orienta a implementação das providências financeiras das Resoluções tanto amplas, como as Resoluções 1540 (2004) e 1673 (2006), quanto voltadas para certas atividades (“activity-based financial prohibitions”) ou que tratam de “targeted sanctions”, como as 1695 (2006) e 1737 (2006), 1718 (2006) e 1737 (2006), relativas aos programas de produção de armas de ADMs na Coreia do Norte e no Irã. Em setembro, publicou-se anexo. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/23/16/39318680.pdf>.

sobre a matéria e a instituição de mecanismo de monitoramento da implementação dos aspectos financeiros das Resoluções. Tratava-se, por enquanto, de fornecer orientação para a aplicação de sanções do CSNU.

Em abril de 2008, reunião ministerial do GAFI aprovou revisão do mandato de 2004-2012, que incluiu, entre as atribuições do GAFI, a aplicação de medidas contra o financiamento da proliferação de ADMs. O GAFI passou, formalmente, a ocupar-se do tema.³⁴⁹ Essa incorporação de nova vertente em seu mandato talvez tenha sido encorajada pelo reconhecimento explícito do trabalho do GAFI, contido na Resolução 1803 do CSNU, de 3 de março de 2008, na qual se afirma, no preâmbulo: “Welcoming the guidance issued by the Financial Action Task Force (FATF) to assist States in implementing their financial obligations under resolution 1737 (2006)”.

Em outubro de 2008, novo manual foi publicado, com orientações sobre a aplicação da Resolução 1803. Preconizou-se extremo cuidado, para evitarem-se transações envolvendo instituições financeiras iranianas suspeitas de envolvimento com a proliferação.³⁵⁰

A incorporação da proliferação ao mandato do GAFI não tem o mesmo peso que as dimensões da lavagem e do financiamento do terrorismo. Estes temas constam das Recomendações e, por conseguinte, são cobrados nos processos de avaliações mútuas, ao passo que a proliferação está presente em manuais, sem natureza mandatária, cujo objetivo é orientar países e instituições financeiras na aplicação das Resoluções do CSNU.³⁵¹

O reconhecimento formal do CSNU da importância dos manuais, no entanto, confere-lhes *status* diferenciado, tornando-os,

349 “The FATF will respond to new and emerging threats, such as proliferation financing...” (GAFI. Relatório: 2007-2008, Anexo 1).

350 O manual afirma que “Jurisdictions should encourage financial institutions to apply, on the basis of a risk-based approach, the risk mitigation practices described in Paragraphs 9, 10, 11 and 12 below in order to avoid transactions, accounts and relationships with Iranian banks, and particularly Bank Meli and Bank Saderat, that contribute to proliferation sensitive nuclear activities or to the development of nuclear weapon delivery systems...”. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/47/41/41529339.pdf>>.

351 No guia sobre a Resolução 1803, fica claro o caráter não vinculante: “This guidance is not binding and is not directly related to any of the Financial Action Task Force (FATF) 40 + 9 Recommendations, and therefore it is not considered in the FATF mutual evaluation or assessment process.”

praticamente, mandatórios, mesmo que o GAFI afirme sua natureza não vinculante. Afinal, as próprias Recomendações são também consideradas, à luz do Direito Internacional, como não vinculantes, normas de “soft law”, que, contudo, na prática, têm caráter mais mandatório e vinculante que textos de Convenções da ONU. Em suma, os manuais não têm a mesma natureza e força das Recomendações, nem seu cumprimento é monitorado da mesma forma que as Recomendações, mas as instituições que transacionam no mercado financeiro mundial, bem como os países, não podem ignorá-los.

Para o GAFI, a publicação dos manuais, além de ter sido objeto de mais uma demonstração de reconhecimento pela ONU, contribuindo para a redução da percepção de seu déficit de legitimidade, também contribuiu para reforçar o grau de implementação das Recomendações. A vigilância que as instituições e países estão obrigados a exercer sobre transações financeiras com bancos iranianos, por exemplo, somente estará garantida se observadas as Recomendações, em áreas como: identificação de clientes, manutenção de registros de operações, identificação de beneficiários finais, transferências interbancárias internacionais e relato de operações suspeitas.

Como se nota, a parceria entre o GAFI e o CSNU beneficia a ambos. Para o CSNU, a atuação do GAFI é uma garantia de que suas Resoluções, em seus aspectos financeiros, serão mais amplamente respeitadas. Para o GAFI, é oportunidade para tornar-se útil à ONU e consolidar seu reconhecimento, o que reforça suas credenciais e constitui fonte adicional de legitimidade.³⁵²

Em razão da vertente da proliferação, o GAFI estreitou ainda mais seus laços com o Conselho de Segurança da ONU, que já eram sólidos, em decorrência das medidas antiterrorismo. A partir de 2007, além da cooperação com os Comitês do CSNU vinculados às Resoluções 1267 e 1373, o GAFI passou a colaborar diretamente com o

352 “Proliferation financing is a current example of an area where the FATF can add value to the wider efforts of the international community and, consistent with the needs identified by the UN Security Council Resolutions, the FATF will continue to work on this issue.” (GAFI. Relatório: 2007-2008, Anexo 1, p. 21).

Comitê da Resolução 1540, que trata de medidas visando à prevenção da proliferação de armas de destruição em massa por meio de agentes não estatais.

Em 2005, quando o CSNU aprovou a Resolução 1617, determinando a adoção das Recomendações pelos países membros da ONU, o peso dos países membros do GAFI no CSNU já era considerável, pois a Rússia, membro permanente do Conselho, tinha sido admitida em 2003. Em 2008, quando houve o endosso ao trabalho do GAFI na área de financiamento da proliferação, na forma da Resolução 1803, todos os membros permanentes do CSNU eram membros do GAFI, pois a China fora admitida em 2007.

A participação dos países membros do GAFI no Conselho de Segurança da ONU levantou suspeitas sobre a conquista de maior legitimidade pelo GAFI, simbolizada pelo endosso da ONU às Recomendações. No fundo, a coincidência de haver membros em dois órgãos restritos da governança mundial facilitou o reconhecimento do GAFI pela ONU, porém lançou dúvidas sobre a maior legitimidade e abertura dos procedimentos do GAFI, no período pós-2001.³⁵³

2.7.3. A reintrodução da “lista negra”

Em 2007, o GAFI iniciou, discretamente, novo exercício de monitoramento de países vulneráveis a práticas de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo, a cargo do Grupo de Revisão sobre Cooperação Internacional (“International Cooperation Review Group” – ICRG).³⁵⁴ Em fevereiro de 2008, esse processo culminou com a publicação de declaração (“public statement”) sobre cinco países e uma região – Irã, Paquistão, Uzbequistão, Turcomenistão, São Tomé e Príncipe e parte norte de Chipre –, apontando deficiências em

353 “Not surprisingly, the core FATF member states hold substantial voting Power on the Security Council. Under this interpretation, the Security Council vote says nothing about the legitimacy of the processes within the FATF.” (BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 59).

354 GAFI. Relatório: 2009-2010.

seus sistemas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Reeditou-se, dessa forma, o exercício de publicação de lista de NCCTs.

A reedição da lista de NCCTs denota a grande determinação do GAFI em seguir suas prioridades, independentemente do entendimento com as IFIs³⁵⁵, que haviam condicionado a parceria com o GAFI à não renovação da lista.³⁵⁶ Essa ação do GAFI reflete sua confiança na legitimidade conquistada, seja por intermédio do endosso da ONU, seja pelo número expressivo de jurisdições³⁵⁷ que, por intermédio dos FSRBs, se haviam comprometido em aplicar as Recomendações.

Em junho de 2008, ao destacar a falta de progresso de Irã e Uzbequistão, o GAFI disseminou alerta às instituições financeiras sobre os “riscos” de relacionarem-se com instituições desses países³⁵⁸, o que, em termos práticos, implicava a imposição de restrições a transações com essas instituições. Em fevereiro de 2009, conclamou os países membros a aplicarem sanções (“countermeasures”) em relação ao Irã³⁵⁹, o que significava que as instituições financeiras e não financeiras teriam de exercer vigilância redobrada em suas transações com clientes e bancos de origem iraniana ou relacionados com instituições iranianas, além de comunicar essas eventuais transações, que seriam tratadas, a princípio, como suspeitas.³⁶⁰ Na prática, de modo geral, as instituições procuravam não autorizar transações envolvendo entidades e indivíduos iranianos. Essas contramedidas somavam-se às sanções financeiras do Conselho de Segurança da ONU impostas ao Irã.

Dessa vez, não se verificaram protestos oriundos de países em desenvolvimento, dos FSRBs e das IFIs. Além de gozar de maior

355 O GAFI afirma que a sua colaboração com organizações internacionais, FSRBs e IFIs não significa que evitará enfrentar “difficult issues”, como a identificação de jurisdições não cooperantes (GAFI. Relatório: 2007-2008).

356 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 56.

357 Mais de 170 jurisdições (GAFI. Relatório: 2006-2007, p. 1).

358 GAFI. Relatório: 2007-2008.

359 GAFI. Relatório: 2008-2009.

360 No sítio do GAFI há lista de “countermeasures”, disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/document/47/0,2340,en_32250379_32236992_33916527_1_1_1_1,00.html>.

legitimidade, o GAFI encontrava-se, de fato, no centro de rede mundial antilavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, com a importância crescente dos FSRBs, beneficiados por seu novo *status* de membro associado. A participação de países emergentes incentivou, igualmente, a incorporação à agenda do GAFI de suas preocupações, inclusive aquelas dos chamados “low capacity countries” (LCC), que demandavam mais apoio.³⁶¹

Com a crise econômica e financeira mundial, que teve início em 2007 e recrudescceu no segundo semestre de 2008, o GAFI temia que os países mais atingidos não mais dessem prioridade à aplicação das Recomendações e, em consequência, destinassem menos recursos técnicos e financeiros para essa área. Essa preocupação foi formalmente encaminhada aos Ministros das Finanças do G-20, em agosto de 2009.³⁶² Em setembro, em reunião de cúpula, em Pittsburgh, o G-20 declarou-se satisfeito com o progresso alcançado pelo GAFI no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e fez apelo para que publicasse, em fevereiro de 2010, lista de “jurisdições de alto risco”.³⁶³

A declaração do G-20 foi entendida como reconhecimento do GAFI por parte de organismo da governança global que havia adquirido nova importância com a crise mundial, ao contrário do que ocorrera com o G-7, cujos países haviam sido duramente atingidos pela crise. O apoio do G-20 parecia conferir ao GAFI elemento adicional de legitimidade.³⁶⁴

361 Em fevereiro de 2008, o GAFI publicou manual sobre capacitação nas áreas de avaliações e implementação das Recomendações para “low capacity countries”, levando em conta diferenças institucionais, diferentes riscos em matéria de lavagem e financiamento do terrorismo, bem como limitações financeiras, humanas e técnicas. Desde 2008, com FSRBs e organismos internacionais, presta assistência técnica em “countries facing capacity constraints” (GAFI. Relatório: 2008-2009, p. 24).

362 GAFI. Relatório: 2009-2010, p. 4.

363 “We welcome the progress made by the FATF in the fight against money laundering and terrorist financing and call upon the FATF to issue a public list of high risk jurisdictions by February 2010.” Declaração de Pittsburgh, disponível em: <http://www.g20.org/Documents/pittsburgh_summit_leaders_statement_250909.pdf>.

364 Comunicado de junho/2010 do presidente do GAFI: “Since September 2009, G20 has referred to the activities of the FATF in all its communiqués, further adding to the legitimacy of this world-leading body in its field of expertise.” (GAFI. Relatório 2009-2010, p. 4).

A aproximação com o G-20 contribuiu para a preservação da reputação e da influência do GAFI, bem como para a manutenção do tema do combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo entre as prioridades da agenda da comunidade internacional. O apoio do G-20 à elaboração de novas listas ajudará a manter a tendência global de implementarem-se as Recomendações, mesmo em tempos de crise.

Atendendo ao apelo do G-20, o “International Cooperation Review Group” intensificou seu trabalho de identificação de jurisdições com deficiências, com base no qual o GAFI, em fevereiro de 2010, publicou lista de jurisdições de alto risco. Na parte denominada “Public Statement”, e conhecida como “lista negra”, o Irã continuou a figurar com destaque, porém outros países foram incluídos, num grau de risco inferior ao do Irã, juntando-se aos que já aí constavam (Paquistão, Turcomenistão e São Tomé e Príncipe): Angola, Coreia do Norte, Equador e Etiópia. A inclusão destes foi resultado da ausência de comprometimento político em aplicar as Recomendações, bem como de “plano de ação” com detalhamento das medidas a serem tomadas.³⁶⁵

Em outro documento público, intitulado “Improving Global Anti-Money Laundering/Counter-Financing of Terrorism (AML/CFT) Compliance: On-going Process”, conhecido como “lista cinza”, foram incluídos aqueles países que, apesar de apresentarem deficiências em seus sistemas nacionais, se comprometeram politicamente, no mais alto nível, a aplicar as Recomendações, tendo preparado plano de ação que previa medidas como a aprovação de leis e regulamentos, a criação ou reforço de instituições.

A cada reunião plenária, o GAFI verifica se houve progressos nessas diferentes jurisdições. Em junho de 2010, por exemplo, decidiu retirar Angola, Equador, Etiópia, Paquistão e Turcomenistão da lista

365 FATF Public Statement (18 February 2010). Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/34/29/44636171.pdf>>.

negra e incluí-los na cinza, pois haviam mudado sua posição em relação ao GAFI, decidindo assumir compromisso político de aplicar as Recomendações.³⁶⁶

O processo de monitoramento do ICRG é independente e ocorre paralelamente ao processo de avaliações mútuas do GAFI e dos FSRBs. Da lista preparada pelo ICRG constam, sem distinção, membros e não membros. Entre os membros, foram incluídos na lista cinza, em fevereiro de 2010, Grécia e Turquia.

Na reunião plenária de outubro de 2010, o GAFI decidiu que, depois de 12 meses na lista cinza, seria feita reavaliação da situação dos países. Os países que não apresentassem progressos, em relação às medidas relevantes do plano de ação, seriam transferidos para lista intermediária, conhecida, informalmente, como lista cinza escuro. Nesta, só permaneceriam até a próxima reunião plenária, quando seria feita nova avaliação, que determinaria sua transferência para a lista negra ou o retorno à lista cinza. Países transferidos da lista cinza escuro para a negra formam categoria de menor risco da lista negra, pois, em tese, estão comprometidos com a implementação das Recomendações, mas ainda apresentam graves deficiências em seus sistemas. O fato de estarem na lista negra refere-se ao alerta que o GAFI acredita que deva ser feito sobre o nível de risco que representam ao sistema financeiro internacional.

Desde outubro de 2010, o sistema de listas tornou-se, como se percebe, dinâmico e matizado, além de ter-se constituído em instrumento de maior pressão sobre os países da lista cinza, que não têm muita margem protelatória, pois, depois de 12 meses, precisam apresentar resultados ou são removidos para a lista cinza escuro, que serve de último alerta, antes que o GAFI tome a decisão de incluí-los na lista negra, já na próxima plenária.

³⁶⁶ Ministros enviaram correspondência nesse sentido, bem como o necessário plano de ação.

2.7.4. O GAFI hoje

Em outubro de 2009 e em junho de 2010, a Coreia do Sul e a Índia foram aceitas, respectivamente, como o 35º e o 36º membros do GAFI. O GAFI completou, assim, a expansão que teve início com a incorporação do Brasil, da Argentina e do México, em 2000, e continuou com as adesões da África do Sul e da Rússia, em 2003, e da China, em 2007.

A aproximação com o G-20 intensificou, no GAFI, a discussão do tema da corrupção, que havia recebido tratamento prioritário no âmbito do G-20. Na declaração da Cúpula de Pittsburgh, de setembro de 2009, o G-20 conclamou o GAFI a engajar-se mais na luta contra a corrupção.³⁶⁷

O tema da inclusão financeira também continuou a ser debatido no âmbito do GAFI e dos FSRBs. A reunião plenária de junho de 2010, em Amsterdã, que marcou o fim da presidência holandesa do GAFI, contou com a presença da Princesa Máxima, na condição de anfitriã e de representante do Secretário-Geral da ONU para questões de inclusão financeira.³⁶⁸ Na ocasião, defendeu-se a posição de que o aumento da inclusão financeira, ao reduzir as exigências de regulação de certas atividades financeiras, não ameaçaria, necessariamente, a integridade financeira dos países.³⁶⁹

Críticos do GAFI sempre apontaram para os custos envolvidos na implementação das Recomendações, que, na prática, privariam parcelas mais pobres, sobretudo em países em desenvolvimento, de terem acesso a serviços financeiros. Seria, contudo, possível aumentar a inclusão, adotando certa flexibilidade na aplicação das Recomendações, com vistas a reduzir seu custo. A maior inclusão, por sua vez, além de ter

367 "We ask the FATF to help detect and deter the proceeds of corruption by prioritizing work to strengthen standards on customer due diligence, beneficial ownership and transparency." (Declaração de Pittsburgh, disponível em: <http://www.g20.org/Documents/pittsburgh_summit_leaders_statement_250909.pdf>).

368 "United Nations Secretary-General's Special Advocate for Inclusive Finance for Development".

369 "Many people talk about AML/CFT regulations and inclusion in terms of tradeoffs. I believe, however, that financial inclusion and financial integrity are in fact complementary. We all know that advancing both will build stronger and safer financial systems for all of us." (GAFI. Relatório: 2009-2010, p. 31).

reflexos positivos para o desenvolvimento, proporcionaria o aumento do número de transações no sistema formal, sujeito a controles e regulamentação, o que, por conseguinte, aumentaria a proteção da economia em relação à lavagem e ao financiamento do terrorismo.

Em 2010 e 2011, temas como proliferação de armas de destruição em massa, inclusão financeira e corrupção passaram a ser discutidos no âmbito de debate mais amplo sobre a nova revisão das Recomendações e preparação da 4ª rodada de avaliações mútuas. A nova versão das Recomendações, adotada no início de 2012, buscou, assim, tornar as normas do GAFI, ao mesmo tempo, mais eficazes, como instrumentos de enfrentamento da corrupção e aplicação das sanções financeiras oriundas das Resoluções do CSNU sobre proliferação, e mais flexíveis, de modo a incorporar mais transações no sistema financeiro formal. Essa revisão tende a tornar os sistemas nacionais, como um todo, em instrumentos mais eficientes de combate ao crime.

A revisão das Recomendações foi realizada com base na estruturação do GAFI efetuada no período de 2006 a 2007, com a criação dos seguintes Grupos de Trabalho: de Avaliações e Implementação (“Working Group on Evaluations and Implementation” – WGEI), que tem por função monitorar e aperfeiçoar os procedimentos de avaliações mútuas, em contato com FSRBs, IFIs e setor privado; e sobre Financiamento do Terrorismo e Lavagem de Dinheiro (“Working Group on Terrorist Financing and Money Laundering” – WGTM), cuja função principal é propor aperfeiçoamentos às Recomendações, bem como a elaboração de notas interpretativas, com base nas análises realizadas pelo Grupo de Trabalho sobre Tipologias (“Working Group on Typologies” – WGTY, criado em 2004). O WGTM é responsável, ainda, pelo levantamento de necessidades de assistência técnica decorrentes da implementação das Resoluções do CSNU e das Recomendações Especiais, em cooperação com o “Counter-Terrorism Action Group” (CTAG) do G-8.³⁷⁰

370 GAFI. Relatório: 2006-2007.

Capítulo 3

A inserção do Brasil no regime global

3.1. O Brasil e a lavagem de dinheiro

O Brasil assinou a Convenção de Viena contra o tráfico de drogas em 1988, e a ratificou, após sua incorporação ao arcabouço jurídico nacional, por meio da promulgação do Decreto nº 154, em 26 de junho de 1991. O País passou, então, a estar obrigado, juridicamente, a criminalizar a lavagem de dinheiro. A ratificação da Convenção de Viena, contudo, não produziu efeitos jurídicos no Brasil, enquanto não se promulgou a Lei nº 9.613, de 1998, que pela primeira vez criminalizou a lavagem de dinheiro. Trata-se de legislação mais abrangente do que propõe a Convenção de Viena e próxima à versão de 1996 das Recomendações do GAFI.

O Brasil assinou e ratificou outros instrumentos internacionais que reforçaram seu compromisso contra a lavagem de ativos, como a Convenção de Palermo contra o crime organizado transnacional, de 2000, incorporada ao direito interno pelo Decreto nº 5015, de 12 de março de 2004, e a Convenção de Mérida, de 2003, incorporada ao direito interno pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. O Brasil também é parte da Convenção da OEA sobre corrupção (1996)

e da Convenção sobre corrupção da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE (1997).

Os primeiros passos em direção à inserção do Brasil no regime global, em formação, contra a lavagem de dinheiro remontam, portanto, à assinatura da Convenção de Viena. No processo negociador, no âmbito das Nações Unidas, que levará a Palermo, bem como nos Congressos sobre Prevenção do Crime e Justiça Criminal da ONU, o Brasil sofria certo constrangimento por não dispor ainda de lei antilavagem de dinheiro³⁷¹, situação que teria estimulado o então Ministro da Justiça, Nelson Jobim, a elaborar projeto de lei sobre a matéria, no contexto de conjunto de medidas jurídicas que tinham por finalidade a modernização do sistema penal brasileiro.³⁷²

A adoção de lei antilavagem era vista pelo Ministério da Justiça, portanto, como medida modernizadora do arcabouço penal, que o adaptaria às novas realidades do crime, especialmente o crime transnacional, e necessária para que o País não ficasse em posição desvantajosa perante a comunidade internacional, em termos de leis e instituições. Ao Ministério da Justiça, ademais, interessava dotar-se de mecanismos de cooperação internacional, inclusive aqueles voltados à recuperação de ativos, como no caso de dinheiro público desviado.

A agenda modernizadora de leis e instituições, na qual se inclui o projeto de lei antilavagem, refere-se a período em que o País busca se integrar à economia mundial e, ao mesmo tempo, aprofundar a integração regional. Desde o Governo Collor (1990-1992), promoveram-se medidas de abertura comercial, simultaneamente à paulatina integração ao mercado financeiro internacional³⁷³, uma vez superados os piores momentos da crise da dívida externa brasileira,

371 Segundo a Secretária Nacional de Justiça à época, esse sentimento era recorrente, no início da década de 1990, como por ocasião do IX Congresso sobre Prevenção do Crime e Justiça Criminal da ONU, no Cairo, em 1995 (CARLI, Carla Veríssimo de (Org.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011, prefácio).

372 *Idem. Ibidem*, prefácio.

373 LIMA, Carlos Fernando dos Santos. *O sistema nacional antilavagem de dinheiro: as obrigações de compliance*. In: CARLI, Carla Veríssimo de (Org.). *Op. Cit.*, 2011, p. 50.

ao longo da década de 1980. A existência de sistema brasileiro antilavagem de dinheiro – com todas as leis, regulamentos, autoridades e instituições que o compõem – facilitaria essa integração, pois haveria menor percepção de risco, no que tange a transações dentro do mercado brasileiro e de instituições estrangeiras com instituições nacionais. Em outros termos, as percepções positivas quanto à integridade do sistema brasileiro seriam fortalecidas.

Assim, no âmbito do Executivo brasileiro, o Ministério da Justiça, no que se refere aos aspectos criminais, e o Ministério da Fazenda e o Banco Central, nos aspectos relacionados à credibilidade e à integridade do mercado financeiro, foram os impulsores da adoção de lei antilavagem. Cada órgão, em sua área, buscava adaptar as leis e instituições brasileiras às exigências do mundo globalizado.

No Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), redobrou-se o cuidado com a percepção internacional sobre a integridade e robustez do mercado financeiro brasileiro, num contexto em que se buscava assegurar o sucesso do Plano Real. A lei brasileira antilavagem insere-se, portanto, “na esteira da consolidação do plano real em 1997”³⁷⁴ e é percebida pelas autoridades econômicas, no plano interno, como medida complementar àquelas voltadas a garantir o êxito do Plano Real de estabilização econômica e financeira³⁷⁵ e, no plano externo, como meio para aumentar a credibilidade do mercado financeiro brasileiro. A abertura comercial promovida por Collor e a estabilidade econômica e financeira proporcionada pelo Plano Real permitiram inserção exitosa do Brasil no mercado crescentemente globalizado. A lei antilavagem, por

374 Segundo o mesmo autor, o “projeto de lei (de 1997) encontrava-se no bojo de outros tantos apresentados pelo Poder Executivo à época, em um pacote de medidas visando combater os severos efeitos da crise nos mercados asiáticos que se espalhavam pelos países emergentes, o que indica o desejo de legitimar todo o processo, interna e externamente, devolvendo a confiança na normalidade de nosso mercado financeiro.” (LIMA, Carlos Fernando dos Santos. *O sistema nacional antilavagem de dinheiro: as obrigações de compliance*. In: CARLI, Carla Veríssimo de (Org.). *Op. Cit.*, 2011, p. 48).

375 “A tramitação do Projeto de lei foi realizada em caráter de urgência (juntamente com outras 50 medidas implementadas pelo Governo Federal, dando continuidade ao Programa de Estabilização da Economia e Consolidação do Plano Real).” (CARLI, Carla Veríssimo de. *Lavagem de dinheiro: ideologia da criminalização e análise do discurso*. Porto Alegre: Ed. Verbo Jurídico, 2008, p. 167.

consequente, foi um dos elementos necessários a essa maior integração do Brasil aos mercados mundiais.

A adesão do Brasil ao regime global de combate à lavagem de dinheiro foi resultado, igualmente, do esforço de convencimento levado a cabo pelo GAFI, no que se poderia denominar, segundo alguns autores, “pressão política internacional”, a par dos tratados assinados e compromissos internacionais assumidos. Essa pressão somar-se-ia àquele constrangimento sentido por servidores do Governo, em negociações no âmbito da ONU.

Em oposição aos compromissos oriundos da “hard law”, dos tratados formais, essas pressões originaram-se em organismos baseados em “soft law”, como o GAFI. O caso brasileiro encaixar-se-ia em tipo de “harmonização regulatória internacional” classificado como de “regulação periférica, no qual os países de fora do núcleo de países industrializados escolhem se adotam o (novo) padrão ou mantêm regulações divergentes”.³⁷⁶ Esse tipo de escolha está sujeito, contudo, à pressão dos países centrais.³⁷⁷

A “pressão política internacional”, no caso brasileiro, precisa ser melhor contextualizada, pois pode ser entendida de diversas formas, inclusive envolvendo alguma forma de coerção. Não há indício de que o GAFI tivesse intimidado o Brasil com a ameaça de incluí-lo em alguma lista, por exemplo, especialmente porque, no período de elaboração e aprovação da lei antilavagem, o GAFI não havia adotado, ainda, o sistema de lista de NCCTs (“non-cooperative countries and territories”).

Seria mais apropriado afirmar que, no período que antecedeu a preparação da lei, o GAFI buscou aproximar-se dos países das Américas,

376 LIMA cita David Andrew Singer, em que descreve algumas categorias de fenômeno denominado de “harmonização regulatória internacional”. (SINGER, David Andrew. *Regulating Capital: Setting Standards for the International Financial System*. Cornell University Press, 2007, Ithaca, p. 122; *apud* LIMA, Carlos Fernando dos Santos. *Op. Cit.*, p. 48).

377 LIMA lembra que SINGER usa o regime global de combate à lavagem de dinheiro como exemplo de “regulação periférica”, em que os países “centrais” se utilizariam da “publicação periódica de relatórios pelo GAFI com a exposição dos países que não estão em conformidade com as 40 + 9 recomendações (“name and shame” policy)...” para “desencorajar o investimento nesses mercados e trazê-los a essa conformidade.” (SINGER, David Andrew. *Op. Cit.*, p. 122; *apud* LIMA, Carlos Fernando dos Santos. *Op. Cit.*, p. 49).

num esforço de convencimento³⁷⁸, utilizando-se da OEA como mecanismo de intermediação, onde podia contar com a influência de importantes países membros, como EUA e Canadá. No início dos anos 1990, reuniões para tratar de lavagem de dinheiro eram promovidas pelos EUA, na OEA³⁷⁹. Esse tipo de encontro era parte da estratégia de “mobilização regional” aplicada pelo GAFI em diversas partes do mundo.

Essas reuniões institucionalizaram-se no âmbito da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) da OEA. A participação, predominantemente, de representantes das áreas técnicas dos Governos, especializados nos campos penal, policial ou financeiro, facilitava sua “socialização”³⁸⁰, num processo similar ao que ocorre no âmbito do GAFI³⁸¹, promovendo-se sua “aculturação”, ao tomarem conhecimento das últimas formas de combate ao crime transnacional, por intermédio da prevenção e do combate à lavagem de dinheiro.

Esse fenômeno é típico de “redes transgovernamentais”, onde predominam “peer” e “social pressure”, com o propósito de influenciar o comportamento dos participantes. Há socialização entre reguladores nacionais e certo constrangimento para que adotem os padrões do grupo, que tende a exigir lealdade a essas normas. Esses reguladores não são responsáveis pela adoção de políticas nacionais, mas são o fio condutor e os fornecedores da base técnica para a tomada de decisões nos mais altos escalões do Executivo e no Legislativo. Essas redes transgovernamentais, como o GAFI, reproduzidas nos encontros de especialistas da CICAD, são relativamente homogêneas, formadas por técnicos que, por força da socialização, tendem a deixar de lado

378 Um meio “soft”, na própria concepção do GAFI. (GAFI. Relatório: 1990-1991, p. 16).

379 O GAFI registrou o “meeting with countries of Latin America, organised at the initiative of the United States under the auspices of the Organization of American States will take place in Washington on May 21 to 24” (de 1991) (GAFI. Relatório: 1990-1991, p. 15).

380 SHARMAN, J.C. *Op. Cit.*, p. 23.

381 Nas reuniões da CICAD reproduz-se, até certo grau, o ambiente que predomina nas próprias reuniões do GAFI, onde se observa o poder da “socialização”. (BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 17).

reflexões sobre os interesses nacionais e a concentrar-se na matéria circunscrita ao seu campo profissional.³⁸²

Alguns autores argumentam que as áreas técnicas afetas à regulamentação financeira não atraem, normalmente, o interesse político dos Governos, que, nas reuniões internacionais, preferem deixar as discussões prosseguirem entre agentes reguladores, em nível técnico. Dessa forma, grande progresso pode ser alcançado, pois eventuais divergências de interesses entre Estados não interferem na elaboração de regime de combate à lavagem de dinheiro.³⁸³ Além do mais, diplomatas, agentes mais políticos, não detêm o necessário conhecimento técnico para participar dessas reuniões.³⁸⁴ Os agentes reguladores, ademais, serão aqueles que, no nível nacional, implementarão as medidas antilavagem.

A participação nesses encontros tem ainda outra consequência: a legislação antilavagem de dinheiro passa a ser vista como avanço civilizacional, modernização e progresso, última resposta das nações avançadas à ameaça representada pelas atividades criminosas adaptadas a um mundo crescentemente globalizado, independentemente de qualquer indício concreto de eficiência dessa legislação no enfrentamento de crimes financeiros.³⁸⁵ Convencidos das vantagens técnicas das medidas antilavagem, os especialistas defenderão a necessidade de adotar-se, em nível nacional, esse novo tipo de legislação.

Prova do poder de convencimento exercido por especialistas dos países membros do GAFI é a elaboração, em 1992, do “Regulamento Modelo da OEA sobre delitos de lavagem relacionados com o tráfico ilícito de drogas e outros delitos graves”. O Regulamento Modelo leva em consideração os últimos desdobramentos em matéria de legislação para combater e prevenir a lavagem de dinheiro, notadamente as Recomendações do GAFI, apesar de não mencioná-las.

382 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 11.

383 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 11.

384 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 13.

385 SHARMAN, J. C. *Op. Cit.*, pp. 23 e 25.

Em 1994, o GAFI continuou a dar máxima prioridade à cooperação com a OEA³⁸⁶ e começou a interessar-se também por alguns países latino-americanos, como Brasil, Argentina, Equador e Colômbia.³⁸⁷ Dois seminários sub-regionais foram organizados pelo GAFI, em conjunto com a CICAD, no segundo semestre de 1994. O primeiro, voltado para os países do Cone Sul, ocorreu em Buenos Aires, e dele participaram representantes de Brasil, Argentina, Chile, Uruguai e Paraguai. O segundo teve lugar em Quito, com a participação de especialistas de Equador, Bolívia, Colômbia, México, Panamá, Peru e Venezuela.³⁸⁸

Na Cúpula das Américas, realizada em Miami, de 9 a 11 de dezembro de 1994, foi adotado Plano de Ação que incluía seção dedicada ao “combate ao problema das drogas ilegais e crimes conexos”. No que tange à lavagem de dinheiro, os países comprometem-se a: ratificar a Convenção de Viena; criminalizar a lavagem de recursos provenientes de todos os “crimes graves”; adotar legislação que permitisse o congelamento e o confisco desses recursos; implementar as recomendações do GAFIC, adotadas por países do Caribe e da América Central, por meio da Declaração de Kingston, de 1992; trabalhar pela adoção do Regulamento Modelo da CICAD/OEA; e encorajar as instituições financeiras a relatar “transações suspeitas”.³⁸⁹

As recomendações do GAFIC, adotadas pela Declaração de Kingston, são as 40 Recomendações do GAFI mais as 19 Recomendações suplementares do GAFIC. Na Cúpula de Miami, faz-se, portanto, menção indireta ao compromisso dos Chefes de Estado dos países da América Central e do Caribe de implementar as Recomendações do GAFI, apesar de o organismo não ser citado – pois menciona-se, apenas, o GAFIC.

386 “(...) the FATF is continuing to follow the progress of the Organisation of American States’ anti-money laundering initiative” (GAFI. Relatório: 1992-1993, p. 23).

387 GAFI. Relatório: 1993-1994, p. 23.

388 GAFI. Relatório: 1994-1995, p. 21.

389 Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/French&Portuguese/miamiplan-port.htm>>.

Como se percebe, havia, de fato, certa pressão internacional, por intermédio da OEA, para que os países membros daquela organização adotassem legislação antilavagem.³⁹⁰ Essa pressão era exercida por parte de organização internacional formal, por meio da qual o GAFI procura avançar seus interesses. A ausência de menção ao GAFI reflete preocupação em não afrontar as soberanias latino-americanas. Criava-se, assim, a ilusão de que os países das Américas estavam decidindo regionalmente sobre a legislação a ser adotada. Na verdade, o objetivo do GAFI era extrair compromisso político dos países latino-americanos com a aplicação de medidas preconizadas nas Recomendações, o que foi, de certo modo, alcançado na Cúpula de Miami.

O Plano de Ação de Miami incluía, ainda, a decisão de realizar reunião técnica, seguida de reunião ministerial, com o intuito de elaborar estratégia hemisférica de combate à lavagem de dinheiro, que poderia incluir a elaboração de convenção interamericana sobre o tema. Em seguimento a essa decisão, foram realizadas, em abril, junho e novembro de 1995, três reuniões de trabalho preparatórias à reunião ministerial, que teve lugar em Buenos Aires, no dia 2 de dezembro de 1995.

Da segunda reunião de trabalho, ocorrida nos dias 22 e 23 de junho de 1995, no Departamento de Estado, em Washington, participaram os seguintes representantes do Governo brasileiro: o Secretário-Executivo do Ministério da Justiça, Milton Seligman; o Presidente do Conselho Federal de Entorpecentes, Luís Mathias Flach; a Procuradora-Geral Adjunta da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional do Ministério da Fazenda, Adrienne Giannetti Nelson de Senna; e o Chefe da Assessoria Internacional do Ministério da Justiça, Secretário (diplomata) Roberto Furian Ardenghy. À margem da reunião, o Secretário-Executivo

390 Por Notas datadas de 9 de dezembro de 1994 – enquanto se desenrolava a Cúpula das Américas –, a Secretaria-Executiva da CICAD encaminhou à Missão brasileira junto à OEA “questionários referentes às medidas tomadas pelos Estados membros para incorporar em suas legislações nacionais o Regulamento Modelo da OEA/CICAD sobre delitos de lavagem de ativos financeiros relacionados ao tráfico ilícito de drogas”. (Tel nº 00016 de Delbrasupa, de 11/01/95).

do Ministério da Justiça encontrou-se, entre outros, com dirigentes da “Financial Crimes Enforcement Network” (FINCEN), unidade de inteligência financeira (UIF) dos EUA, encarregada da análise de possíveis casos de lavagem de dinheiro.³⁹¹

O alto nível da representação brasileira atesta o grande interesse do Governo no tema da prevenção e do combate à lavagem de dinheiro. O processo de socialização dos técnicos brasileiros, ocorrido nos anos precedentes, influenciou e reforçou a percepção do Executivo, no caso os Ministérios da Justiça e da Fazenda, de que era do mais alto interesse nacional a adoção de legislação antilavagem de ativos.

De 30 de novembro a 2 de dezembro de 1995, realizou-se a Conferência Ministerial da OEA sobre lavagem de dinheiro, considerada pelo GAFI “a major initiative”.³⁹² A Conferência teve por objetivo promover resposta multilateral e coordenada à pressentida ameaça crescente do crime organizado transnacional e da lavagem de dinheiro.

No comunicado final, cuja redação havia ficado a cargo do FINCEN³⁹³, os Ministros esclareceram que as medidas a serem tomadas contra a lavagem de dinheiro não visavam a restringir o livre fluxo de capitais e de investimentos, e que “liberalization and integration of markets should be encouraged”. Essa era a visão do Governo brasileiro, que almejava estabilizar a economia e integrá-la aos mercados internacionais, atraindo investimento estrangeiro. As medidas antilavagem eram elemento adicional dessa estratégia, pois transmitiam maior confiança aos agentes econômicos quanto à integridade do mercado financeiro nacional.

Os países representados na Conferência concordaram em adotar leis similares às previstas tanto no Regulamento Modelo quanto nas Recomendações, com o objetivo de: criminalizar a lavagem relacionada à prática de “crimes graves”; adotar medidas para confisco dos recursos

391 Desptel 00344 para Delbrasupa, de 13/06/1995.

392 GAFI. Relatório: 1995-1996, p. 18.

393 Tel 1432, de Brasemb Washington, de 15/07/1995.

ilegais; adotar regulamentação referente à criação de unidades de inteligência financeira (UIFs) e à comunicação de transações suspeitas; expandir os poderes das autoridades para conduzir investigações; adensar a cooperação jurídica e investigativa internacionais; ampliar os poderes de supervisão e regulação das autoridades; e obrigar as instituições financeiras a serem parte do sistema antilavagem.

Em seguimento às decisões da Conferência, a implementação do Plano de Ação de Miami passou a ser monitorada por mecanismo criado no âmbito da CICAD/OEA.³⁹⁴ É institucionalizado, também no âmbito da CICAD, o Grupo de Peritos para o Controle da Lavagem de Ativos, conhecido como LAVEX, que começou a se reunir periodicamente, duas vezes por ano, a partir de 1996.³⁹⁵ O Grupo passou a avaliar o grau de aplicação de medidas antilavagem de ativos nos diferentes países do Hemisfério e a promover estudos de tipologias, que serviram para identificar peculiaridades das diversas práticas de lavagem.

O trabalho do LAVEX também foi útil para a identificação de necessidades de assistência técnica, que poderia ser provida por países ou organizações, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento. O LAVEX também se dedicou a atualizar o Regulamento Modelo da OEA, em consonância com a evolução das Recomendações do GAFI.³⁹⁶ O Brasil tomou parte nas reuniões do Grupo de Peritos, desde sua criação, em 1996. A então Procuradora-Geral Adjunta da Fazenda Nacional, Adrienne Giannetti Nelson de Senna, foi designada para participar de reuniões do Grupo, em Washington, em 1996 e 1997.³⁹⁷

Entre os países latino-americanos, o Brasil destacava-se por participar ativamente dos foros regionais que tratavam da questão

394 KRAWCTSCHUK, Zenik. *Op. Cit.*, p. 58.

395 Documento de seguimento da CICAD/OEA da Declaração de Princípios e do Plano de Ação da Cúpula de Miami. Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/CEGCI%20Docs/CE-GCI-114-97-span.htm>>.

396 Como a extensão dos crimes antecedentes, a inclusão de novos setores “obrigados”, a instituição de UIFs e a facilitação de prestação de assistência jurídica mútua. Disponível em: <http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/esp/Reglamento_modelo_esp12_02/REGLAMENTO%20LAVADO%20-%20ESP%20negjun%2006.pdf>.

397 Reuniões realizadas em Washington, de 17 a 20 de junho de 1996 (Desptel n° 393 para Delbrasupa, de 11/06/1996) e, de 13 a 15 de maio de 1997 (Desptel n° 290 para Delbrasupa, de 12/05/1997).

da lavagem de dinheiro, mostrando-se decidido a pôr em prática os compromissos assumidos internacionalmente, tanto no âmbito da ONU, com a assinatura da Convenção de Viena, quanto da OEA, com a subscrição do Plano de Ação de Miami e do comunicado final de Buenos Aires. Em agosto de 1996, por exemplo, em Brasília, por ocasião de reunião da Comissão Técnica da Reunião de Ministros da Justiça do MERCOSUL, representante da Procuradoria-Geral da Fazenda apresentou anteprojeto de lei sobre o crime de lavagem de bens, direitos e valores.³⁹⁸ O Ministério da Justiça, por sua vez, tinha planos para negociar, no MERCOSUL, protocolo que permitisse a troca de informações sobre lavagem de dinheiro, “quando os Estados-partes dispuserem de legislação interna específica”.³⁹⁹

O País estava na vanguarda dos que buscavam introduzir, nas Américas, legislação inteiramente nova, criando tipo penal inédito e adotando conceitos e instituições até então inexistentes. O mencionado anteprojeto de lei contra a lavagem de dinheiro foi produzido por grupo técnico sob a coordenação, inicialmente, da Casa Civil e, posteriormente, do Ministério da Justiça. Foram consultados especialistas e professores brasileiros, bem como instituições e especialistas dos Estados Unidos, da Inglaterra e da Suíça. O anteprojeto foi, ainda, objeto de discussões com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, bem como com entidades empresariais⁴⁰⁰ e Bolsas de Valores e Mercantil de Futuros.⁴⁰¹ O anteprojeto foi, então, convertido em projeto de lei e encaminhado ao Presidente da República, por meio da Exposição de Motivos (EM) nº 692, de 18 de dezembro de 1996, assinada pelos Ministros da Justiça, da Fazenda, das Relações Exteriores e pelo Ministro Chefe da Casa Militar. O projeto de lei foi encaminhado à Câmara dos

398 Segundo a representante da Procuradoria-Geral da Fazenda, o projeto “ajusta-se à proposta que a OEA pretendia implementar nos demais países americanos e que requer a simetria de procedimentos internacionais” (Deptel nº 595 para Delbrasulpa, de 09/09/1996).

399 Deptel nº 595 para Delbrasulpa, de 09/09/1996.

400 FIESP, FEBRABAN, ABBI, Associação Brasileira de Bancos Comerciais e Múltiplos, FIEMG, FIERJ, entre outros.

401 Exposição de Motivos (EM) nº 692, de 18 de dezembro de 1996. Disponível em: <<https://www.coaf.fazenda.gov.br/downloads/Lei%209613.pdf>>.

Deputados em 1997, sob o número 66, e, no ano seguinte, aprovou-se a Lei nº 9.613.

Segundo certa interpretação, a Lei nº 9.613/98 constituiu-se na “absorção de um regime internacional”, transposição de um “regime global de proibição da lavagem de dinheiro” para o “regime local de proibição”.⁴⁰² A lei brasileira seria, de certo modo, uma importação, pois “o problema entra na agenda por meio de pressões internacionais” e, ainda, havia “a sensação de necessidade de se combater [a lavagem]” que “surtiu da experiência internacional e foi transmitida à nação brasileira.”⁴⁰³

Nesse processo, a expressão “pressões internacionais” talvez não fosse a mais adequada, visto que o Brasil estava engajado, internacionalmente, com a criminalização da lavagem de dinheiro, desde que ratificou a Convenção de Viena, em 1991, e participava, ativamente, dos foros hemisféricos voltados ao tema. Seria mais pertinente afirmar que houve interesse brasileiro em buscar “credibilidade junto à comunidade financeira internacional”, não sendo, logo, “processo passivo de internalização” de problemas externos, mas forma de atender a interesses internos.⁴⁰⁴

Houve, portanto, por vontade própria do Brasil, a intenção de agregar ao arcabouço jurídico nacional o que parecia ser um regime global em conformação. Na exposição de motivos do projeto de lei, afirma-se: “o presente projeto se constitui na execução nacional de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil”. Entre os compromissos, faz-se referência à Convenção de Viena de 1988, ao Regulamento Modelo da OEA, de 1992, ao Plano de Ação da Cúpula das Américas, de 1994, e à declaração da Conferência Ministerial de Buenos Aires, de 1995.

402 Segundo CARLI e corroborando afirmações de TEIXEIRA (TEIXEIRA, Leticia Miranda. *A Política Contra a Lavagem de Dinheiro no Brasil: o Processo de Absorção de um Regime Internacional*, pp. 90-93; *apud* CARLI, Carla Veríssimo de. *Op. Cit.*, 2008, p. 164).

403 TEIXEIRA, Leticia Miranda. *Op. Cit.*, pp. 90-93; *apud* CARLI, Carla Veríssimo de. *Op. Cit.*, 2008, p. 168.

404 CARLI, Carla Veríssimo de. *Op. Cit.*, 2008, p. 169.

Entre os compromissos do Brasil citados, no entanto, só a Convenção de Viena representa ato juridicamente vinculante, denominado, na tradição anglo-saxônica, “hard law”. O mesmo não se pode afirmar do Regulamento Modelo e das declarações e planos de ação da OEA. A Convenção de Viena, ademais, é menos completa do que o projeto de lei. Em 1996, o mencionado “regime global” ainda não se havia conformado plenamente, pois era adotado por número restrito de países, as Recomendações do GAFI acabavam de ser revisadas, os FSRBs estavam em seus primórdios e o GAFI, longe de adotar lista de NCCTs.

Nessas circunstâncias, não se pode afirmar que o Brasil estivesse numa posição minoritária e fragilizada perante a comunidade internacional, que lhe pressionava a sanar sua inadimplência. Ao contrário, a participação do Brasil nos foros da OEA e da ONU voltados ao combate do crime e da lavagem de dinheiro era bem ativa. Os representantes brasileiros convenceram-se, por si mesmos, da necessidade de o País adotar o que havia de mais avançado em matéria de combate à criminalidade transnacional. Ademais, essas preocupações somaram-se àquelas de natureza econômica e financeira. A alusão aos “compromissos internacionais”, na exposição de motivos do projeto de lei, parecia ter o intuito de usá-los como argumento adicional para convencer o Legislativo da necessidade de o Brasil dispor desse instrumento penal.

Não há indícios de ter havido pressão política sobre o Brasil para adotar a Lei nº 9.613 nem registro de gestão diplomática nessa linha. Havia pressão mais sutil, comumente denominada “peer pressure”, advinda do convívio de autoridades e técnicos do Governo com outras autoridades e especialistas, nos foros e seminários da OEA e da ONU. Para esses técnicos e autoridades, havia certo constrangimento pessoal pelo fato de o País ainda não ter dado os passos necessários à adoção do que se prefigurava como nova e eficaz arma jurídica, tanto no sentido da prevenção quanto no da repressão, para enfrentar realidade cada dia mais desafiante: o crime organizado transnacional.

À parte os sentimentos pessoais, não se pode afirmar que o Brasil estivesse especialmente atrasado na adoção de legislação antilavagem,

pois a lei brasileira sobre a matéria é de 1998, e, portanto, anterior à Convenção de Palermo (2000), que confirmou tendência mundial de evolução da legislação antilavagem. As legislações nacionais antilavagem eram relativamente recentes, porém havia, por parte de autoridades e especialistas brasileiros, a percepção de que o País não estava à frente do movimento internacional para a adoção desse tipo de lei. Era preciso obter reconhecimento internacional, ainda que tardio, dos progressos realizados pelo Brasil, na luta contra a lavagem de dinheiro.⁴⁰⁵ O Governo brasileiro mostrava interesse em participar, mesmo que tardiamente, da vanguarda dessa revolução legal, que levaria à configuração de um regime global.

A Exposição de Motivos nº 692 utiliza-se não somente dos compromissos internacionais do Brasil, mas também do Direito Internacional comparado para justificar a adoção da lei. Quanto aos delitos precedentes ao crime de lavagem, por exemplo, a EM explica que o Governo optou por lei chamada de “segunda geração”, que se baseia em amplo rol de crimes antecedentes (as leis de “primeira geração” limitavam os crimes antecedentes ao crime de tráfico de drogas e conexos), conforme normas vigentes em Portugal e Espanha⁴⁰⁶, com a justificativa de que “compõem as categorias de infrações perseguidas pelos mais diversos países. Trata-se de implementar o clássico princípio da justiça penal universal, mediante tratados e convenções, como estratégia de uma Política Criminal transnacional.” Em outros termos, o Brasil almejava fazer parte de sistema penal globalizado, no qual se inseria o regime global antilavagem em construção. Graças a essa inserção num sistema global, o Brasil poderia cooperar com outros países em matéria penal, confiscar e recuperar recursos ilícitos e extraditar criminosos.

405 Adrienne Senna comenta que, em 1999, “o Brasil iniciando, com certo atraso, a luta contra a lavagem de dinheiro...” (*Casos & Casos: I coletânea de casos brasileiros de lavagem de dinheiro*. Ministério da Fazenda, Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Brasília: COAF, 2011, p. 13).

406 Em contraposição às leis de “terceira geração”, em que eram considerados crimes antecedentes, todos aqueles considerados “graves”, com base em critérios relativos ao tamanho da pena ou, alternativamente, com relação aos montantes de recursos envolvidos, ou, ainda, uma combinação de ambos. Como exemplos desse último tipo, citam-se Bélgica, França, Itália, México, Suíça e Estados Unidos.

Além das vantagens para a persecução criminal, a recuperação de ativos e a adoção de mecanismos de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro, essa inserção proporcionava vantagens econômicas ao País. Na EM, menciona-se, ao lado das ponderações jurídicas, “a defesa de uma economia saudável, pelo que os referidos delitos integram, como antecedentes do novo tipo penal, os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional”.

No que diz respeito aos artigos da lei que dispõem sobre prevenção, supervisão e investigação, justifica-se a adoção de enfoque baseado na responsabilidade compartilhada entre o Governo e os setores econômicos denominados “obrigados”, pois passam a ter a obrigação de colaborar com medidas visando à prevenção e à repressão à lavagem. O não cumprimento de suas obrigações implica sanções a serem aplicadas pelos órgãos supervisores. Esse enfoque baseia-se no pressuposto de que, uma vez que a lavagem de dinheiro “acaba por contaminar as atividades lícitas desenvolvidas por esses setores, e, por conseguinte, afetando a credibilidade e a estabilidade desses setores, nada mais lógico do que fazer com que assumam ônus e responsabilidades no combate de uma atividade delituosa que os atinge diretamente”.

Ao justificar esses dispositivos, faz-se menção não somente a leis de outros países, mas também ao Regulamento Modelo da OEA, que não é lei internacional *stricto sensu*, no sentido de “hard law”. Surpreendente, contudo, é a alusão a leis da Comunidade Europeia inexistentes, as supostas “Quarante Recommendations”. A lei europeia sobre lavagem de dinheiro vigente à época da elaboração da EM nº 692 era a Diretiva 91/308/CEE, que não continha 40 itens ou artigos, nem tampouco se denominava “recomendações”. Como se sabe, à época, existiam as 40 Recomendações do GAFI. Pela leitura da EM, parece que seus autores tomaram por base a versão das Recomendações do GAFI de 1990, nas partes referentes a supostas “recomendações” europeias.

Aparentemente, na elaboração da EM, buscava-se não mencionar, de forma direta, o GAFI e suas Recomendações, utilizando-se o

subterfúgio de referência à suposta lei da Comunidade Europeia. De qualquer maneira, a referência à legislação de países membros do GAFI, como Bélgica, Espanha, Portugal e Suíça, não deixa de ser, também, referência indireta às Recomendações, pois essas legislações são, em muitos casos, o resultado de sua aplicação. Em suma, as Recomendações do GAFI estão presentes na EM não somente na menção a pretensa legislação da Comunidade Europeia, membro do GAFI, mas também às legislações de muitos países, igualmente membros do GAFI.

Na parte referente à criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)⁴⁰⁷, unidade de inteligência financeira (UIF), afirma-se que seguiria “a linha dos similares encontrados no Direito comparado”, e cita, como exemplo, as UIFs de Argentina, Espanha, França e Estados Unidos. Não por acaso, a primeira Presidente do COAF foi Adrienne Giannetti Nelson de Senna, nomeada tanto por sua experiência internacional quanto por ter participado da elaboração do anteprojeto de lei antilavagem de dinheiro, no grupo coordenado pelo Ministério da Justiça.⁴⁰⁸

A lei brasileira era vista, portanto, como avanço do arcabouço jurídico nacional⁴⁰⁹ voltado a prevenção, investigação e persecução criminal, e passo adicional no processo de aperfeiçoamento das instituições nacionais. O COAF, por exemplo, cumpria a função de UIF, mas, por ser um colegiado, tinha papel, ao mesmo tempo, de coordenação, aproximando instituições que já detinham grande experiência nas áreas de regulação, supervisão e fiscalização de mercados, como o Banco Central (BC), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM),

407 Denominado, na EM, erroneamente, de “Conselho de Combate a Atividades Financeiras Ilícitas”.

408 Segundo Adrienne Senna, a discussão, no Governo, sobre a necessidade de combater-se a lavagem, deu-se no início do Governo Fernando Henrique, em 1995, após a Cúpula das Américas. Sentia-se a necessidade de cumprir as obrigações assumidas internacionalmente. (Casos & Casos: *Op. Cit.*, p. 7).

409 Adrienne Senna destaca os aspectos de novidade e de modernidade da lei brasileira: “A luta contra a lavagem de dinheiro era uma coisa nova, uma novidade...”; “Era necessário criar a cultura no país para esse tipo de crime. A cabeça das pessoas no Brasil, o código penal e demais leis eram voltadas para a criminalidade no século XIX e nós estávamos agora abrindo uma frente para a criminalidade no século XXI, onde o crime é transnacional, onde o dinheiro é transferido de um lugar a outro do planeta sem transferência física, sem deixar rastro.” (Casos & Casos: *Op. Cit.*, pp. 9-10).

a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e a Secretaria da Receita Federal (SRF).

3.2. O Brasil e o GAFI

Entre 1997 e 1998, após a adoção de nova versão das Recomendações, em 1996, e depois de iniciada a 2ª rodada de avaliações mútuas, o GAFI preparou-se para nova expansão de seus membros. Nesse mesmo período, o Brasil incorporou nova legislação que teve não somente implicações de natureza criminal, mas que fundou o sistema nacional de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, criando o COAF e definindo o papel dos órgãos reguladores e supervisores.⁴¹⁰

Em junho de 1997, embora reconhecendo que todas as regiões do mundo estivessem vulneráveis à lavagem de dinheiro, o GAFI deu atenção especial ao que se passava no Leste Europeu, nos países da antiga União Soviética, bem como nos países da América Latina.⁴¹¹ Nessas regiões, a lavagem de dinheiro teria origem, principalmente, no tráfico de drogas, mas diferentes fontes de grandes lucros eram a corrupção, a fraude e outras modalidades de atuação do crime organizado.⁴¹²

Em 28 de abril de 1998, Reunião de Ministros do GAFI decidiu aumentar a composição do Grupo, concomitantemente com o desenvolvimento dos FSRBs. Essas duas políticas irão combinar-se, pois será exigido dos novos membros que integrem, igualmente, um FSRB ou, caso não exista um na região, que ajudem a criá-lo.

A expansão do GAFI deveria ser feita de maneira criteriosa (“an adequate expansion”), limitando-se a países: i) “estrategicamente importantes”; ii) que dispusessem de legislação antilavagem de dinheiro

410 Lei nº 9.613/98. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9613.htm>.

411 Esse tipo de preocupação é distinta daquela em relação aos chamados “paraísos regulatórios”.

412 GAFI. Relatório: 1996-1997, p. 7.

que abrangesse as principais áreas, como criminalização, identificação de clientes e comunicação, por parte das instituições financeiras, de transações suspeitas; iii) comprometidos politicamente a aplicar as 40 Recomendações; e iv) com papel importante (“major role”) em suas regiões, no combate à lavagem de dinheiro.⁴¹³ Além do mais, o GAFI contava, nos países membros, com grandes centros financeiros da América do Norte, da Europa Ocidental e da Ásia, mas nenhum proveniente da América Latina.⁴¹⁴

Em julho de 1999, o GAFI refinou os critérios considerados *sine qua non* para que país estrategicamente importante fosse aceito como membro e acrescentou ao compromisso político de implementar as Recomendações o de submeter-se a avaliações mútuas. Decidiu que potenciais novos membros deveriam provir de partes do mundo ainda não suficientemente representadas, proporcionando-se, dessa maneira, maior equilíbrio regional dentro do organismo.⁴¹⁵

Na realidade, em 1998, o GAFI iniciou contatos informais com “países-alvo”, dentre os quais o Brasil. Em dezembro daquele ano, membros do GAFI e de seu Secretariado, participaram, em Brasília, de seminário internacional sobre lavagem de dinheiro, organizado pelo Banco Central do Brasil e pelo Poder Judiciário, cujo propósito era divulgar a nova legislação brasileira antilavagem. A ocasião deve ter sido útil para testar a vontade política do Brasil de, eventualmente, aderir ao GAFI.⁴¹⁶

Em julho de 1999, o GAFI anunciou que Brasil, Argentina e México se haviam comprometido por escrito⁴¹⁷, no mês anterior, a adotarem as Recomendações, submeterem-se a avaliações mútuas e serem mais atuantes na região. Em consequência, foram convidados

413 GAFI. Relatório: 1997-1998, p. 8.

414 GAFI. Relatório: 1998-1999, p. 6.

415 GAFI. Relatório: 1998-1999, p. 34.

416 GAFI. Relatório: 1998-1999, pp. 35 e 39.

417 Vide Anexo A, sobre os documentos que formalizam a entrada do Brasil no GAFI e a criação do GAFISUD, carta do Ministro Pedro Malan endereçada ao Presidente do GAFI.

a participar, na qualidade de observadores, da reunião plenária de setembro de 1999.⁴¹⁸ Em novembro de 1999, o Presidente do GAFI participou, em Brasília, de conferência sobre lavagem de dinheiro organizada pelo Governo brasileiro e pela ONU, que contou com a presença de mais de 800 juízes.⁴¹⁹

Do ponto de vista do Governo, fazia sentido, naquela oportunidade, a aproximação com o GAFI, segundo a lógica e o espírito que levaram o Brasil a adotar legislação antilavagem: preocupação de estabilizar a economia brasileira e integrá-la aos mercados mundiais, reforçando sua credibilidade internacional; e desejo de mostrar sintonia com os últimos desdobramentos em matéria de estratégia de combate ao crime organizado transnacional. A aproximação com o GAFI, em suma, traria maior visibilidade internacional às ações governamentais, tanto na área econômica e financeira – inclusive quanto à regulamentação do mercado – quanto na criminal. Apesar de o GAFI ser desconhecido do grande público, sua reputação estava plenamente estabelecida junto a Governos e agentes econômicos.

Em junho de 2000, Brasil, Argentina e México foram admitidos como membros do GAFI, após serem submetidos a processo de avaliação mútua, cujo objetivo era verificar se atendiam aos pré-requisitos mínimos para integrarem o Grupo.

Segundo o GAFI, do ponto de vista da prevenção e do combate à lavagem de dinheiro, a importância do Brasil decorria do fato de ter “grande e moderno setor de serviços financeiros e de localizar-se próximo de grandes áreas produtoras de narcóticos na América do Sul”. O GAFI destacava algumas regiões especialmente expostas à atividade criminosa, como “a região de fronteira com a Colômbia (região de Tabatinga) e a tríplice fronteira com Argentina e Paraguai (Foz do Iguaçu)”.⁴²⁰

418 Realizada em Portugal (GAFI. Relatório: 1998-1999, p. 35).

419 GAFI. Relatório: 1999-2000, p. 18.

420 GAFI. Relatório: 1999-2000, p. 10.

O Brasil foi apontado pelo GAFI como país de importância estratégica não somente pelas ameaças potenciais que representava ao mercado financeiro internacional – em razão dos grandes centros financeiros que abrigava, vulneráveis à utilização para a lavagem de dinheiro, da proximidade dos centros produtores de drogas, da extensão da economia informal –, mas também pelo seu potencial econômico, para onde poderiam migrar significativos investimentos. A adoção de lei e de regulamentos antilavagem de dinheiro estaria em conformidade com a “existência de uma ordem econômica que funcione dentro de regras de mercado, e um sistema financeiro que opere dentro de padrões minimamente previsíveis”.⁴²¹ A adoção dessa legislação conferia maior transparência e credibilidade a diferentes setores da economia, o que se coadunava com os objetivos de estabilização, liberalização e abertura da economia perseguidos pelos Governos brasileiros, desde o início dos anos 1990.

À medida que o Plano Real se firmava, o Brasil, paradoxalmente, não se tornava, segundo a ótica do GAFI, alvo menor para as atividades de lavagem de dinheiro, pois países estáveis política e economicamente, contando com moeda forte e sistemas financeiros sofisticados, tendiam a atrair atividades de lavagem de dinheiro.⁴²²

A admissão de Brasil, Argentina e México ocorreu no contexto de maior abertura do organismo à participação de países em desenvolvimento, que servia a dois propósitos: ampliação do alcance das Recomendações, graças à incorporação de países “estratégicos” em suas regiões; e facilitação das negociações com o objetivo de estabelecer parcerias com as instituições financeiras internacionais (IFIs), onde os países em desenvolvimento tinham voz.⁴²³

421 CARLI, Carla Veríssimo de. *Op. Cit.*, 2008, pp. 215-216.

422 Referindo-se ao relatório de avaliação mútua da França, por exemplo, o GAFI afirma que “Because of its stable economy and political situation and its strong currency, France may be attractive to money launderers. (GAFI. Relatório: 1995-1996, p. 13)”. Da mesma forma, os EUA, segundo o GAFI, eram um campo fértil para a proliferação de atividades do gênero: “Due in part to the size and sophistication of the United States financial system and the country’s geographical proximity to the drug producing countries of South America, the U.S. continues to face a very serious money laundering problem.” O mesmo poderia ser dito do Brasil (GAFI. Relatório: 1996-1997, p. 15).

423 O GAFI esclarece que a classificação, para efeitos de futura expansão do organismo, de “países estrategicamente importantes” é “irrespective of their level of economic development” (GAFI. Relatório: 2000-2001, p. 4).

O GAFI reconheceu, em sua avaliação, que o Brasil se dotou de sistema de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, com base na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. A referida lei criminaliza a lavagem de dinheiro (com amplo rol de crimes antecedentes), adota as principais medidas preventivas (identificação de clientes, manutenção de registros e comunicação de transações suspeitas), cria uma unidade de inteligência financeira (o COAF), assegura medidas de congelamento e confisco e possibilita ampla cooperação internacional, tanto formal quanto informal.⁴²⁴

O organismo concluiu que o sistema brasileiro de prevenção e combate à lavagem de dinheiro se havia fundado em bases sólidas (“sound principles”) e que as autoridades estavam firmemente comprometidas com seu bom desempenho. Constatou, ainda, que o sistema brasileiro estava em conformidade com as Recomendações essenciais, o que garantiu sua admissão, porém lembrou que ainda não fora efetivamente testado, e que “there have not yet been any successful prosecutions or convictions”.⁴²⁵

Como parte do processo de admissão, Brasil e Argentina lograram angariar apoio para a criação de FSRB para a América do Sul. O primeiro apoio coletivo à criação do que seria o Grupo de Ação Financeira da América do Sul (GAFISUD) veio da parte dos Ministros das Finanças das Américas, reunidos na cidade de Cancún, México, em 3 de fevereiro de 2000.⁴²⁶ Brasil e Argentina conseguiram obter, em reunião realizada em Buenos Aires, em abril de 2000, manifestação favorável dos países do MERCOSUL à criação do GAFISUD.⁴²⁷ A convite do Presidente Fernando Henrique Cardoso, realizou-se em Brasília, nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, a primeira reunião de

424 GAFI. Relatório: 1999-2000, p. 10.

425 GAFI. Relatório: 1999-2000, p. 11.

426 Reunidos sob os auspícios do Comitê Hemisférico de Assuntos Financeiros (GAFI. Relatório: 1999-2000, p. 16; e Desptel nº 633 para Brasemb Bogotá, de 08/12/2000).

427 GAFI. Relatório: 1999-2000, p. 16.

Presidentes da América do Sul, que também manifestou seu apoio à criação do GAFISUD.⁴²⁸

Em 8 de dezembro do mesmo ano, foi assinado, em Cartagena das Índias, Colômbia, o Memorando de Entendimento constitutivo do GAFISUD. Nessa oportunidade, segundo comunicação do Itamaraty, “o Governo brasileiro, através do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), teve participação decisiva nos preparativos para a criação do Grupo”. A primeira Presidente do COAF, com o respaldo do Governo, sobretudo do então Ministro da Fazenda, Pedro Malan, teve atuação destacada na obtenção de apoio à criação do GAFISUD.⁴²⁹

A plena adesão do Brasil ao regime global de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, que tinha como centro o GAFI, reflete-se tanto nas medidas internas adotadas quanto na intensa atuação internacional. O País engajou-se em campanha de adesão ao GAFI e de criação do GAFISUD. Uma vez alcançados esses objetivos, o País participará ativamente no organismo central e no seu congênere regional.

Durante a segunda reunião plenária do GAFISUD, realizada em Montevideu, de 4 a 5 de junho de 2001, acordou-se que Buenos Aires abrigaria a sede permanente da Secretaria-Executiva do GAFISUD. Membros do GAFI como Espanha, Estados Unidos, México e Portugal tinham *status* de observador. Espanha e Estados Unidos prestaram, ademais, apoio financeiro⁴³⁰. A partir de então, o GAFISUD tornou-se parte dos arranjos institucionais regionais da América do Sul e autoridade máxima nos assuntos pertinentes à lavagem de dinheiro,

428 Na declaração conhecida como “Comunicado de Brasília”, no capítulo referente a “drogas ilícitas e delitos conexos”, “no contexto da prioridade da luta contra a lavagem de dinheiro, os Presidentes decidiram estimular a participação de todos os países sul-americanos no GAFISUD, bem como a criação de uma Secretaria Executiva para esse grupo regional do “Financial Action Task Force”/Grupo de Ação Financeira (FATF/GAFI) (Circel 39662, de 01/09/2000).

429 Se não tivessem ocorrido “problemas de agenda”, participaria da reunião o Ministro da Fazenda, Pedro Malan. Compareceu em seu lugar a Presidente do COAF, Adrienne Giannetti Nelson de Senna, que foi quem assinou, pelo Governo brasileiro, o Memorando de Entendimento. A reunião foi presidida pelo Ministro da Justiça da Colômbia, o qual assinou o Memorando em nome de seu Governo e assumiu a Presidência do GAFISUD. A Espanha foi admitida no Grupo como observadora. (Desptel nº 633 para Brasemb Bogotá, de 08/12/2000).

430 Espanha e EUA comprometeram-se com aportes ao orçamento, respectivamente, de US\$ 35 mil, em base permanente, e US\$ 30 mil, para o primeiro ano. (Tel nº 507 de Brasemb Montevideu, de 11/06/2001).

a tal ponto que, durante a II Reunião Especializada sobre Drogas (RED) do MERCOSUL, em 2001, “decidiu-se extinguir a Comissão de Lavagem de Dinheiro, por entender-se que já é tema de competência do Grupo de Ação Financeira da América do Sul”.⁴³¹

O MERCOSUL, contudo, não renunciou totalmente ao tratamento do tema da lavagem de dinheiro por meio da Comissão de Prevenção da Lavagem de Dinheiro e do Financiamento do Terrorismo, no âmbito do Subgrupo de Trabalho nº 4, dedicado a assuntos financeiros.⁴³² Trata-se de foro técnico de representantes de Bancos Centrais, visando a aperfeiçoar regulamentos e procedimentos dos países do MERCOSUL, com base no intercâmbio de experiências e metodologias, para impedir a utilização do sistema financeiro para fins de lavagem de dinheiro.

O forte comprometimento do Brasil com a promoção de medidas antilavagem de dinheiro pode ser ilustrado pela assunção do País à presidência do Grupo *ad hoc* das Américas, assumida pela Presidente do COAF, no dia 5 de setembro de 2001, em reunião plenária do GAFI, em Paris.⁴³³ Ao indicar o Brasil, o GAFI buscava, também, atender às críticas oriundas dos países em desenvolvimento, inclusive no âmbito das instituições financeiras internacionais, à lista de NCCTs. A presidência brasileira do Grupo representava a tentativa de a política externa do GAFI levar em consideração a realidade dos países em desenvolvimento.⁴³⁴

O Brasil teve papel de destaque na busca de um consenso, junto às IFIs, quanto ao relacionamento com o GAFI, uma vez que era,

431 Realizada nos dias 24 e 25 de outubro de 2001, em Montevidéu (Tel nº 1048 de Brasemb Montevidéu, de 30/10/2001).

432 Decisão de 18/11/1999, que cria Grupo “Força-Tarefa” para prevenir e reprimir a lavagem de dinheiro no MERCOSUL (GMC/RES nº 82/99), decisão GMC/RES nº 53/00 e Convênio entre os Bancos Centrais, de 14 de dezembro de 2000, (CMC/DEC. nº 40/00).

433 Este grupo não deve ser confundido com os “Regional Review Groups” – RRG), encarregados de preparar a lista de NCCTs e monitorá-los.

434 Como concessão aos países em desenvolvimento, as IFIs se prontificaram a oferecer mais assistência técnica direcionada ao fortalecimento dos sistemas econômicos, financeiros e legais, no que se refere a medidas antilavagem de dinheiro (GAFI. Relatório: 2000-2001, p. 8).

ao mesmo tempo, representante dos países em desenvolvimento e membro do Grupo. Em meio às discussões de abril de 2001, no âmbito do FMI, o Ministro da Fazenda, Pedro Malan, pronunciou-se – em nome de grupo de países que incluía, além do Brasil, Colômbia, República Dominicana, Equador, Guiana, Haiti, Panamá, Suriname e Trinidad e Tobago –, perante o Comitê Monetário e Financeiro Internacional (IMFC), no sentido de condicionar a parceria com o GAFI ao respeito de certos princípios, numa crítica velada à lista de NCCTs.⁴³⁵

Se, por um lado, Malan reconhecia o potencial de risco que representava, para terceiros países, a existência de jurisdições pouco reguladas e supervisionadas, por outro, sustentava que a maior cooperação do FMI com os esforços globais de combate à lavagem de dinheiro deveria ocorrer de acordo com o mandato e os princípios do Fundo. Malan posicionou-se contra os métodos coercitivos e unilaterais do GAFI.⁴³⁶ Crítica semelhante foi feita pelos países do G-24, ecoando a posição dos países em desenvolvimento que consideravam “injusta” a lista de NCCTs.⁴³⁷

Nesse contexto de aproximação do GAFI com as IFIs, e de concessões exigidas pelos países em desenvolvimento, é que deve ser entendida a aceitação, pelo Brasil, da presidência do Grupo *ad hoc* das Américas. Nessa posição, o País buscará conciliar sua condição de membro do GAFI com a de representante dos países em desenvolvimento.

Para o GAFI, foi de relevância estratégica a aceitação do Brasil para presidir o Grupo *ad hoc*, no momento em que era necessário estreitar a parceria com as IFIs e mitigar as críticas dos países em desenvolvimento. As funções do Grupo, ademais, eram de natureza construtiva, fazendo contraponto ao caráter coercitivo do monitora-

435 Declaração do Ministro Pedro Malan. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/spring/2001/imfc/bra.htm>>.

436 Malan: “An approach based on international cooperation is preferable to one based on confrontation and would yield better in the long run. The Fund has a broad membership and a tradition of due process and uniformity of treatment of all members that make it well placed to contribute to this issue. We would like to encourage the Fund to explore with the FATF forms to foster countries working more closely together on this issue under a constructive and cooperative multilateral approach.”(29/04/2001).

437 BLAZEJEWSKI, Kenneth. *Op. Cit.*, pp. 21 e 45.

mento dos NCCTs. Basicamente, o Grupo procuraria apoiar o GAFIC e o recém-criado GAFISUD, bem como “atuar como canal de comunicação entre o GAFI e organizações internacionais ou agências financiadoras, com vistas a (prover) assistência técnica e programas de treinamento”.⁴³⁸

3.3. O Brasil e a questão do financiamento do terrorismo

De modo geral, a partir dos anos 1990, o crime organizado e o terrorismo entraram na pauta de prioridades da agenda internacional, dentre as ameaças à paz e à segurança internacionais⁴³⁹, e certos atos terroristas foram incluídos entre os temas do Conselho de Segurança da ONU. Após os atentados de 11 de setembro de 2001, o Conselho de Segurança passou a caracterizar como ameaça à paz todo ato terrorista trazido à sua atenção.⁴⁴⁰

As grandes potências engajaram o GAFI e seus membros, inclusive o Brasil, nessa frente antiterrorista. Não se pode afirmar, porém, como no caso da prevenção e do combate à lavagem de dinheiro, que houvesse, por parte de Governo e autoridades brasileiras, interesse em engajar-se nessa frente. O terrorismo não era parte da realidade nacional e, por conseguinte, não representava prioridade, nem interna nem externa, da política brasileira.

Do ponto de vista formal, todavia, tanto com base no direito interno quanto no internacional, o Brasil já era parte desse regime

438 COAF, Relatório de Atividades de 2003, p. 11.

439 Como afirma CUNHA, “desde o fim da Guerra Fria, havia uma tendência de ampliação do alcance da noção de segurança internacional para incluir temas não militares, entre eles o terrorismo”. Em 2005, o Secretário-Geral da ONU declarou que “The threats to peace and security in the twenty-first century include not just international war and conflict but civil violence, organized crime, terrorism and weapons of mass destruction.” (CUNHA, Ciro Leal M. da.. *Op. Cit.*, p. 34-35).

440 As resoluções 1267 (1999) e 1373 e os Comitês dedicados a assegurar o seu cumprimento são emblemáticos desse papel assumido pelo CSNU. (BIANCHI, Andrea. *Assessing the effectiveness of the UN Security Council's Anti-Terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion*. The European Journal of International Law, Vol. 17, No. 5, pp. 881-919, 2007, p. 890.

antiterrorismo. Até novembro de 2001, o País havia ratificado e internalizado oito das 12 Convenções da ONU sobre atos terroristas.⁴⁴¹ No caso específico do financiamento do terrorismo, o Brasil havia assinado, em 1999, a Convenção da ONU para a Supressão do Financiamento do Terrorismo. No plano interno, a Constituição listou, entre os princípios que regem a política externa, o repúdio ao terrorismo.⁴⁴² A Lei nº 9.613, de 1998, incluiu o terrorismo no rol de crimes antecedentes à lavagem de dinheiro.

Assim, se, por um lado, não havia, no Brasil, interesse especial pelo tema do terrorismo, não havia, por outro, constrangimento legal ao engajamento na prevenção e no combate ao financiamento do terrorismo. Além de ser membro do GAFI, o Brasil estava obrigado a cumprir a Resolução 1373 do CSNU.⁴⁴³

A participação mais ativa do Brasil no combate ao financiamento do terrorismo, apesar de não ser prioridade do Governo, foi bem vista pelos setores voltados aos temas de segurança nacional e pública e, especialmente, pelos interessados em fortalecer o arcabouço institucional e legal antilavagem de dinheiro. Como o financiamento do terrorismo utiliza-se de métodos próximos daqueles empregados na lavagem de dinheiro, sobretudo quando suas fontes se originam de atividades criminosas, as medidas para coibi-lo servem, igualmente, de reforço às medidas antilavagem de ativos, mesmo no caso de fundos de origem lícita, ao exigir-se, por exemplo, maior rigor na identificação de clientes e de beneficiários finais de empresas e transações. As medidas antiterror reforçam o poder das autoridades nacionais, demandam aumento de recursos orçamentários e ampliam o arsenal regulatório.

Havia, portanto, do ponto de vista brasileiro, sinergias entre o sistema de monitoramento de atividades de financiamento do

441 Vide quadro no Anexo B.

442 No Título I, dos "princípios fundamentais", em seu artigo 4º, alínea VIII.

443 A resolução 1373 e, posteriormente, a resolução 1540 inauguram nova fase do CSNU, em que este passa a produzir "law-making resolutions", fazendo com que atraia críticas quanto à sua legitimidade. (BIANCHI, Andrea. *Op. Cit.*, p. 917).

terrorismo e de lavagem de dinheiro, bem como “entre os instrumentos de cooperação internacional nos dois campos”. O País beneficiar-se-ia, assim, de “externalidades positivas” decorrentes da aplicação de um regime em relação ao reforço da aplicação do outro: o engajamento do Brasil na luta antiterror fortaleceria seus mecanismos de enfrentamento do crime organizado transnacional, tema prioritário para as autoridades brasileiras.⁴⁴⁴

O empenho do Brasil nos esforços internacionais de combate ao financiamento do terrorismo teria sido visto pelo Governo, ainda, como oportunidade para intensificar as medidas antilavagem de ativos, internamente, e, externamente, pressionar os chamados “paraísos regulatórios”, para que adotassem legislação contra a lavagem de dinheiro.⁴⁴⁵

No plano hemisférico, o principal desdobramento do processo de conformação de um regime internacional antiterrorista, após os atentados de 11 de setembro⁴⁴⁶, foi a assinatura, em 2002, da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, que serviu, sobretudo, para legitimar GAFI, GAFIC e GAFISUD.⁴⁴⁷

3.4. O Brasil nos foros internacionais

As autoridades brasileiras que integram as delegações às reuniões do GAFI e do GAFISUD se sentem sócias de empreendimento internacional que visa a atender a seus mais prioritários interesses, ou seja, o aperfeiçoamento das medidas antilavagem de dinheiro, no Brasil e no mundo, e a promoção de maior cooperação internacional na matéria.

444 POLETTTO, Ricardo dos Santos. *Op. Cit.*, pp. 137-138.

445 CUNHA, Ciro Leal M. da. *Op. Cit.*, p. 69.

446 CUNHA, Ciro Leal M. da. *Op. Cit.*, p. 31.

447 A Convenção afirma que “os Estados Parte utilizarão como diretrizes as recomendações desenvolvidas por entidades regionais ou internacionais especializadas, em particular, o GAFI e, quando for cabível, a CICAD, o GAFIC e o GAFISUD”. Cf. Capítulo 1, sobre a Convenção Interamericana contra o Terrorismo.

Até mesmo o sistema de “peer pressure” e o difícil processo de avaliações mútuas são entendidos como pressões positivas, por promoverem a modernização legislativa e institucional do Brasil. A pressão exercida pelo GAFI serve para justificar, junto às altas autoridades do Executivo e junto ao Legislativo, a necessidade de mudanças na legislação, a melhor alocação de recursos financeiros e humanos, e a coordenação entre autoridades nacionais, medidas que contribuem para o avanço do sistema nacional de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e, por conseguinte, às várias modalidades de crime.

O Brasil participou ativamente do GAFI e do GAFISUD. Tomou parte, por exemplo, nas discussões que culminaram com a revisão das Recomendações do GAFI, em 2003. Na ocasião, o COAF fez ampla consulta às autoridades governamentais, ao setor privado e a entidades de classe, cujos comentários foram encaminhados ao GAFI.⁴⁴⁸ O Brasil participou, ainda, das reuniões do “Regional Review Group” (RRG), tanto das Américas quanto da Europa, com vistas à avaliação dos países incluídos na lista de NCCTs, incorporou-se ao Grupo de Trabalho sobre financiamento do terrorismo⁴⁴⁹ e manteve-se, até 2004, na presidência do Grupo *ad hoc* das Américas. O COAF chefiou a Delegação às reuniões do GAFI e do GAFISUD e ajudou a impulsionar o organismo regional, cedendo peritos para avaliações mútuas, promovendo seminários e cursos de treinamento e capacitação, bem como troca de informações e cooperação entre autoridades nacionais.

Em junho de 2004, relatório de avaliação do Brasil aprovado pelo GAFI foi considerado, segundo o Presidente do COAF, “excepcional”, um “reconhecimento aos esforços dos diversos órgãos que participam da luta contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo”.⁴⁵⁰

448 COAF Relatório de 2003, p. 9.

449 O qual, em 2003, produziu manual de melhores práticas e notas interpretativas, com o objetivo de orientar a aplicação dos novos dispositivos contra o financiamento do terrorismo. (COAF Relatório de 2003, pp. 10-11).

450 O resultado era incentivo “a continuar buscando aperfeiçoar as instituições, normas e procedimentos” e “para mostrar que o COAF avançava na direção correta no processo de conquista da confiança da sociedade brasileira nesta ainda jovem Instituição” (COAF Relatório de 2004, p. 1).

Em 2005, o Brasil, por intermédio do COAF, elevou seu perfil junto ao GAFI e ao GAFISUD, ao promover grandes eventos no Rio de Janeiro: em novembro, realizou reunião conjunta GAFI/GAFISUD sobre tipologias; em dezembro, “workshop” da OCDE sobre crimes fiscais, lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Esses eventos tiveram o apoio da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal, dos Governos do Estado e do Município do Rio de Janeiro, tendo reunido 250 especialistas de cerca de 50 países.⁴⁵¹

Fora do âmbito do GAFI e do GAFISUD, o Brasil também participou ativamente de outros foros em que se discutiu a questão da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo. O COAF colaborou, em 2003, com o mecanismo de avaliações da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) e incorporou-se a programa de capacitação organizado pela CICAD e financiado pelo BID. No âmbito da CICAD, o Brasil participou dos trabalhos do Grupo de Peritos em Lavagem de Dinheiro (LAVEX) da Unidade antilavagem de Dinheiro da CICAD. Desde 1999, o COAF participa do Grupo de Egmont, que congrega unidades de inteligência financeira (UIFs) de todo o mundo, com o objetivo de trocar experiências e informações. O Brasil participa da Comissão do MERCOSUL de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

3.5. O Brasil e a cooperação internacional

O COAF mantém, desde sua criação, intensa cooperação bilateral com outras unidades de inteligência financeira, com vistas à troca de informações, à realização de visitas mútuas, e ao apoio a programas de treinamento e capacitação. Nas reuniões de Comissões Mistas

451 COAF. Relatório de 2005, p. iii.

bilaterais sobre drogas e crime, coordenadas, pelo lado brasileiro, pelo Itamaraty, o COAF é convidado a integrar a Delegação para fazer exposição sobre o sistema brasileiro antilavagem e, eventualmente, estabelecer cooperação bilateral. Das reuniões da Comissão Interamericana contra o Terrorismo (CICTE), o COAF participa quando o tema do financiamento do terrorismo compõe a pauta. Desde 2004, em razão da prioridade conferida pelo Governo brasileiro ao G-20, o País participa plenamente, por intermédio do COAF, das discussões sobre lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, no âmbito do Grupo.⁴⁵²

A dimensão da lavagem de dinheiro foi incorporada à agenda dos encontros do Mecanismo 3 + 1, que congrega Brasil, Argentina, Paraguai e Estados Unidos, para discutir temas de segurança atinentes à Tríplice Fronteira entre os países sul-americanos. A participação do COAF nessas reuniões foi importante para expor o funcionamento do sistema brasileiro voltado ao combate à lavagem.⁴⁵³ Em especial, o COAF demonstrou às demais partes do mecanismo, até sua virtual dissolução, em 2008, que “não foram encontrados indícios da presença de atividades ligadas ao financiamento do terrorismo na fronteira”.⁴⁵⁴

Em 2005, o COAF juntou-se a iniciativa do Governo português, com o apoio do Banco Mundial, com o objetivo de estreitar a cooperação no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), na área de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. O COAF, com base em sua experiência e conhecimento, contribuiria para o estabelecimento e desenvolvimento das UIFs dos países da CPLP. Em 2006, deu-se continuidade à colaboração do Brasil com os países da CPLP, em ação coordenada envolvendo o COAF e o Itamaraty, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da Delegação do Brasil junto à CPLP. A cooperação com os países da CPLP também teve o apoio

452 COAF, Relatório de 2004, p. 14.

453 COAF, Relatório de 2004, pp. 14-15.

454 COAF, Relatório de 2007, p. 50.

do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). Em 2006, missões de Angola e Cabo Verde visitaram o País para melhor conhecer o sistema brasileiro. Como resultado da criação da UIF de Cabo Verde, Brasil e Portugal patrocinaram, em 2008, a candidatura do país ao Grupo de Egmont. Em 2009, patrocinaram as candidaturas das UIFs dos demais países da CPLP (Guiné Bissau, Moçambique, Angola, Timor Leste e São Tomé e Príncipe).⁴⁵⁵

Em 2009, o Brasil patrocinou a candidatura ao Grupo de Egmont da UIF do Uruguai, aprovada em 2010. No mesmo ano, estreitou a cooperação com as UIFs de Cabo Verde, Paraguai e Peru, incrementando o componente de assistência técnica a esses países, incluindo visitas ao Brasil.⁴⁵⁶

3.6. O Brasil à frente do GAFISUD e do GAFI

Em 2005, o Brasil foi eleito, por unanimidade, para exercer a Presidência do GAFISUD no ano seguinte. Tratava-se de reconhecimento não somente dos avanços obtidos pelo País em termos legais e institucionais na área de combate à lavagem de dinheiro, mas também da ativa participação nos foros internacionais dedicados ao tema, bem como da intensa cooperação com outros Governos e UIFs.

A Presidência brasileira procurou dar ênfase à cooperação internacional e adaptar a organização e os objetivos do GAFISUD, com vistas a “auxiliar no desenvolvimento dos mecanismos e estruturas voltados para as prioridades e características sul-americanas”.⁴⁵⁷ Constituiu-se, ainda, em oportunidade para a disseminação de experiências e arranjos institucionais brasileiros, com vistas à sua eventual adaptação pelos países membros, como a Estratégia Nacional de Combate

455 COAF. Relatório de 2009, p. 44.

456 COAF. Relatórios de 2009, pp. 44-45, e 2010, p. 56; Tel nº 1239 de Brasemb Assunção, de 07/07/2010.

457 COAF. Relatório de 2005, p. 6.

à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) e as varas federais especializadas em crimes financeiros.

O Brasil assumiu a presidência em fase de crescente prestígio do Grupo regional, que ampliava sua influência para áreas além da América do Sul: em 2006, o México passou de observador a membro pleno do GAFISUD, apesar de participar, desde 2000, do Grupo de Nações de Cooperação e Apoio (“Group of Cooperating and Supporting Nations”) do GAFIC.⁴⁵⁸

Em suma, desde que ingressou no GAFI e ajudou a fundar o GAFISUD, o Brasil tem-se empenhado na montagem do regime global de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. O COAF avalia sua atuação no GAFI e junto aos FSRBs como “colaboração no sentido de homogeneizar as estruturas regional e internacional de combate a essa modalidade criminosa”. Essa colaboração também significa participar de missões de caráter político junto a países que não implementaram as necessárias medidas de combate aos delitos de lavagem e financiamento do terrorismo, como no caso de missão do GAFISUD à Bolívia, em 2007.⁴⁵⁹

Além de prestar assistência técnica a países da América do Sul e da CPLP, o Brasil, por intermédio do COAF, recebe ajuda de países e organismos internacionais. Em 2007, o COAF negociou importante programa bilateral de assistência com os Estados Unidos, no valor total de US\$ 250 mil, que visava ao aperfeiçoamento tecnológico do Conselho, incluído o custeio da participação de especialistas brasileiros em seminários internacionais. Em outubro de 2009, funcionários do COAF realizaram visitas ao “Financial Crimes Enforcement Network” (FinCEN), UIF norte-americana, e a outras agências ligadas à área de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, como o “Federal Bureau of Investigation” (FBI), a “Drugs Enforcement Agency” (DEA) e a “Organized Crime Drug Enforcement Task Force Fusion Center” (OCDETF).

458 COAF Relatório de 2006, p. 26.

459 COAF Relatório de 2007, pp. 46-48.

A participação brasileira no GAFI e no GAFISUD não foi acrítica. O Brasil nutria reservas quanto à incursão do GAFI em temas não previstos em seu mandato, como o financiamento da proliferação de armas de destruição em massa (ADMs). O tema havia sido introduzido nos debates do GAFI em 2006, porém o Governo brasileiro decidiu manifestar-se somente em 2007, quando se estudava a elaboração de guia destinado a orientar os países membros a implementarem as Resoluções do Conselho de Segurança da ONU.⁴⁶⁰

De modo coordenado, Itamaraty, representado pela Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais (COCIT), com o apoio da Divisão de Desarmamento (DDS), e COAF participaram de reunião interssessional do GAFI dedicada exclusivamente à questão do financiamento da proliferação de ADMs. Havia divisão entre os membros do G-7 e a Austrália, de um lado, e, de outro, países como Brasil, Áustria, Noruega, Hong Kong (jurisdição especial), Irlanda, Luxemburgo, Nova Zelândia, Portugal e Suécia, preocupados com a eventual adoção de normas vinculantes em matéria que não constava do mandato estabelecido originalmente. Esse grupo levantou dúvidas quanto à capacidade de o GAFI definir “proliferação de ADMs” e apontou a dificuldade de distinguir atividades comerciais legais, envolvendo bens e tecnologias de uso dual, de atividades ilícitas. A Delegação brasileira questionou a propriedade de o GAFI atuar em área nova, especialmente tendo em conta a existência de mecanismos dedicados à não proliferação.⁴⁶¹ A atuação do Brasil, em conjunto com outros países, evitou que o texto do guia, finalmente aprovado, tivesse natureza vinculante e fosse incorporado aos processos de avaliação do GAFI.

Após ter estado à frente do GAFISUD, o Brasil foi eleito presidente do GAFI para o período 2008-2009, o que impôs ao Presidente do COAF, indicado pelo Ministro da Fazenda para exercer a presidência do organismo intergovernamental, pesada carga de compromissos

⁴⁶⁰ Cf. Capítulo 2.

⁴⁶¹ Desptel nº 160, de 19/06/2007, para Brasemb Ottawa.

internacionais: não somente aqueles organizados pelo GAFI, mas também por FSRBs, organizações internacionais e IFIs, entre outros, ao longo de todo o período.⁴⁶²

Cumprir registrar que o Brasil já havia sido sondado, no dia 3 de junho de 2003, a respeito do interesse em exercer a Presidência do GAFI, no período de 2004-2005. A sondagem foi realizada pelo Secretário-Executivo do GAFI, em reunião com o então Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União (CGU), Waldir Pires. Na ocasião, o Secretário-Executivo do GAFI referiu-se à questão da lista de NCCTs e explicou que, “com a incorporação do Banco Mundial e do FMI ao processo (de avaliação), foi examinada a hipótese de eliminar definitivamente a listagem, por sugestão dessas duas organizações internacionais.” Acrescentou que “o GAFI adotou a decisão de não incluir ou examinar nenhum novo NCCT e de trabalhar pela pronta exclusão dos NCCTs que nela ainda constam.” Mencionou que essa política contaria com o apoio da maioria dos membros e, naturalmente, do FMI e do Banco Mundial.⁴⁶³ A menção ao tema da lista parecia ser um recado ao Brasil – que havia adotado postura crítica às listas, alinhando-se com a posição das IFIs e dos FSRBs –, indicando que eventual presidência brasileira não seria associada a essa prática, mas, ao contrário, à sua extinção.

Caso o Brasil tivesse reagido prontamente às sondagens do GAFI, talvez tivesse sido o primeiro país em desenvolvimento a assumir a presidência do Grupo. Afinal, coube à África do Sul, admitida como membro em 2003, preencher essa posição em 2005.

A presidência brasileira, no período 2008-2009, deu ênfase à implementação de agenda positiva, buscando: reforçar a prestação de assistência técnica a países não membros; integrar melhor as atividades

462 Em outubro de 2009, ao encerrar-se a presidência brasileira, por exemplo, foi realizada reunião plenária do GAFI, no Rio de Janeiro, com a participação de mais de 450 representantes de cerca de 50 países e de organismos internacionais.

463 Telegrama nº 746 de Brasemb Paris, de 5 de junho de 2003.

do GAFI e dos FSRBs; e ampliar o diálogo com o setor privado.⁴⁶⁴ Além de cooperar mais estreitamente com os FSRBs, o GAFI cobrou destes maior responsabilidade, em especial daqueles com *status* de membro associado, no sentido de participar ativamente das reuniões do GAFI, adotar rigorosamente a metodologia de avaliações mútuas e cobrar de seus membros a implementação das Recomendações. A presidência brasileira defendeu a realização de reuniões plenárias conjuntas entre o GAFI e os FSRBs, no intuito de promover maior integração das atividades desses organismos regionais com as do GAFI.⁴⁶⁵

A presidência brasileira foi favorável à abertura de processo de revisão das Recomendações, em preparação à quarta rodada de avaliações mútuas. Essa ideia sofreu resistências dentro do Grupo. Algumas delegações afirmaram ser inoportuno o início da revisão, tanto pelo seu “presumido escopo ambicioso” quanto pelo fato de que ainda faltavam sete países a serem avaliados no âmbito da terceira rodada de avaliações mútuas.⁴⁶⁶

A presidência brasileira coincidiu com a eclosão da crise financeira internacional de 2008. O GAFI temia que, em face da prioridade de enfrentamento da crise, os países relegassem a segundo plano as ações de prevenção e combate à lavagem de ativos e ao financiamento do terrorismo. As economias ocidentais, até então as grandes promotoras do regime global de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, encontravam-se no epicentro da crise.

Os temores do GAFI não se justificaram. Ao atingir as principais economias do mundo, especialmente aquelas do G-7, a crise conferiu maior proeminência, como fórum da governança global, ao G-20, cujo diagnóstico sobre as causas da crise o levaram a determinar três prioridades de ação que, de certa maneira, fortaleciam o mandato de organismos como o GAFI: maior regulação dos mercados; incremento

464 COAF. Relatório de 2009, p. 43.

465 Desptel n° 697 para Paris, de 10/10/2008.

466 Desptel n° 697 para Brasemb Paris, de 10/10/2008; Desptel n° 794 para Brasemb Paris, de 04/11/2008.

da cooperação internacional; e menor tolerância com a evasão fiscal. Na reunião do GAFI realizada de 23 a 27 de fevereiro de 2009, em Paris, o Presidente do organismo e do COAF, Antônio Gustavo Rodrigues, afirmou que “existe uma sinergia entre os controles de operações de lavagem de dinheiro e as demandas atuais por maior transparência das operações do sistema financeiro internacional”.⁴⁶⁷

Nessa linha, o G-20 conferiu ao GAFI, em setembro de 2009, portanto após a presidência brasileira, a tarefa de identificar, até fevereiro de 2010, jurisdições não cooperantes. A medida vinha sendo preconizada, desde a presidência brasileira, por membros do GAFI, porém não era consensual. Ao incumbir-se da questão, o G-20 evitou que o final da presidência brasileira fosse marcado por discussões difíceis sobre o assunto.⁴⁶⁸

A retomada da elaboração de lista de países não cooperantes trouxe algumas preocupações para o Brasil, pois, na reunião plenária de outubro de 2009, examinou-se lista preliminar em que constavam quatro dos dez membros do GAFISUD: Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai.⁴⁶⁹ A inclusão desses países vizinhos em lista do GAFI poderia ter reflexos nas relações econômicas e financeiras com o Brasil. Ao menos no caso do Paraguai e do Uruguai, o COAF havia estabelecido laços de estreita cooperação com as UIFs locais, o que permitiria ao Brasil, se fosse o caso, ajudar esses países a tomarem as medidas necessárias para serem retirados da lista do GAFI.

Em fevereiro de 2010, o GAFI publicou lista de países divididos em duas categorias principais: a denominada “declaração pública”, e

467 Telegrama nº 0331 de Brasemb Paris, de 03/03/2009.

468 No despacho telegráfico de instruções à Delegação brasileira à reunião plenária do GAFI que se realizaria em Lyon, de 22 a 26 de junho de 2009, última a ser presidida pelo Brasil, havia referência à possibilidade de surgir “aspecto delicado, e que deverá tomar proporções maiores na agenda”, relacionado a esperadas “discussões” sobre “nova lista de países “inadimplentes” ou parcialmente inadimplentes”, que poderia levar ao “surgimento de tensões durante o encontro” (Desptel nº 455 para Brasemb Paris, de 17/06/2009). Muito provavelmente, a fim de evitar-se o surgimento dessas “tensões” no Grupo, os países membros do GAFI mais influentes no G-20 teriam decidido levar o tema para decisão deste grupamento, o que seria mais aceitável para todos os membros do GAFI, onde “o consenso sobre a questão ainda não estaria sedimentado” (Desptel nº 847 para Brasemb Paris, de 09/10/2009).

469 Desptel nº 847 para Brasemb Paris, de 09/10/2009.

aquela chamada de “melhoria do cumprimento global do regime de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo” (“improving global AML/CFT compliance”). A declaração pública, também conhecida, informalmente, como “lista negra” foi dividida, por sua vez, em três seções: i) relativa aos países em que há aplicação de contramedidas (caso do Irã); ii) países com deficiências estratégicas que não apresentaram plano de ação até fevereiro de 2010 (aí incluídos Angola, Coreia do Norte, Equador e Etiópia); e iii) países já identificados em processo de listagem anterior e que mantêm situação de descumprimento (Paquistão, Turcomenistão, São Tomé e Príncipe).⁴⁷⁰

3.7. Atuação recente do Brasil no GAFI

Em fevereiro de 2010, em reunião plenária realizada em Abu Dhabi, o GAFI decidiu incluir o Equador na “lista negra”, em razão da falta de compromisso político com a aplicação das Recomendações e por não haver elaborado “plano de ação” para corrigir deficiências de seu sistema antilavagem. Às vésperas da reunião, o Governo equatoriano havia enviado correspondências assinadas pelo Chanceler e pelo Procurador-Geral do Estado, atestando as credenciais equatorianas em matéria de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e afirmando que medidas adicionais nessa área estariam condicionadas ao “atendimento de prioridades maiores de ordem constitucional”.

O caso teve ampla repercussão na imprensa equatoriana e provocou forte reação das autoridades, que novamente reafirmaram as credenciais do Equador. Houve referências ao que se chamou de ação dos “países do Norte”, que seriam os maiores consumidores de drogas

⁴⁷⁰ Public Statement, 18 February 2010. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/34/29/44636171.pdf>>.

e onde estaria localizada grande parte das atividades de lavagem de dinheiro. Chegou-se a classificar a ação do GAFI como “manifestação do imperialismo em sua forma mais tosca”, sem a mínima legitimidade, por não ser o GAFI organismo com personalidade jurídica internacional. Aludiu-se às relações financeiras que o Governo estabelecera com o Irã como a provável causa da inclusão do país na lista.

As repercussões diplomáticas do incidente levaram à negociação, no âmbito da Cúpula da Unidade da América Latina e Caribe (CALC), realizada nos dias 22 e 23 de fevereiro de 2010, em Cancún, da “Declaração de Solidariedade com o Equador”, pela qual os Chefes de Estado “expresaron su grave preocupación por la decisión adoptada por GAFI” e defenderam o respeito à soberania dos Estados.⁴⁷¹

A declaração da CALC não alterou, contudo, a posição do GAFI, que manteve o país na lista negra. Antes da reunião plenária de junho de 2010, o Equador fez gestões para angariar apoios à sua retirada da lista. Foram convocados os Embaixadores de países membros do GAFI em Quito, e gestões foram feitas, também, em algumas capitais. As gestões foram acompanhadas de farta documentação técnica enumerando medidas normativas, institucionais e administrativas tomadas pelo Estado equatoriano, com vistas a fortalecer seu sistema.

Crucial para a retirada do Equador da lista foi o envio de correspondência ao GAFI transmitindo o compromisso inequívoco do Governo com o cumprimento das Recomendações, acompanhada do solicitado plano de ação, definindo medidas concretas que o país pretendia tomar para sanar as deficiências apontadas pelo GAFI. Não era medida puramente técnica que o organismo demandava, mas gesto político de submissão aos ditames do GAFI, numa aparente subtração de soberania a país não membro do Grupo. De certa forma, as acusações

471 “(...) expresaron su grave preocupación por la decisión adoptada por GAFI referente al Ecuador y se solidarizaron con la posición digna y soberana de este país. Expresaron preocupación también por las deficiencias en los procedimientos del GAFI, en particular sus procedimientos de toma de decisiones.” Desta forma, o grupo latino-americano rebate a acusação de “deficiências” do sistema equatoriano, feita pelo GAFI, com uma outra, referente a “deficiências” do GAFI.

de “imperialismo” não eram totalmente despropositadas, mas, na prática, não restava outra alternativa ao país que não o cumprimento das demandas do organismo.

O gesto político que se esperava do Equador não decorria de suas relações com o Irã, mas com falta mais grave, do ponto de vista do organismo, de o país não dar prioridade absoluta ao cumprimento das Recomendações. Verifica-se, assim, que o GAFI é uma organização que detém enorme poder, porém suas ações e coerções, de modo geral, concentram-se no cumprimento das Recomendações dela emanadas, tanto por membros quanto por não membros.

Em 2010, contudo, já não se poderia afirmar que o GAFI não gozava de legitimidade, para não cumprir suas Recomendações. A essa altura, por meio de Convenções da ONU e da OEA, Resoluções do Conselho de Segurança, dos FSRBs, das IFIs e de outros organismos internacionais e regionais, as normas antilavagem de ativos e, em particular, as Recomendações do GAFI eram subscritas pela maioria dos países e organizações pertinentes. O “déficit de legitimidade” havia-se reduzido. O Equador, em especial, era membro do GAFISUD e comprometera-se a implementar as Recomendações.

Para ilustrar o modo de operar do GAFI, vale mencionar que, na reunião de fevereiro de 2010, em Abu Dhabi, Paraguai e Bolívia, países do GAFISUD que estavam em situação parecida com a do Equador, lograram evitar a entrada na lista negra e foram incluídos em categoria fora da “declaração pública”, conhecida como “lista cinza”, que inclui países com deficiências que se comprometeram a implementar plano de ação. Na reunião de junho de 2010, em Amsterdã, o Equador, tendo cumprido as exigências do GAFI, foi retirado da lista negra e incluído, também, na lista cinza.

Nessa ocasião, em razão do que o representante do GAFISUD denominou “mudança dramática” de posição do Equador, o Brasil apoiou, como já havia feito em reunião anterior do GAFISUD, a saída do país da lista negra. Outros países também se manifestaram nesse

sentido, como México, EUA, China, Argentina, Rússia, Espanha e Canadá. Em telefonema ao Chanceler Celso Amorim, o Chanceler equatoriano agradeceu o apoio recebido do Brasil.

Em Amsterdã, em junho de 2010, foi aprovado o relatório de avaliação mútua do Brasil, referente à terceira rodada de avaliações. Segundo as autoridades brasileiras, a avaliação foi, de modo geral, positiva, refletindo avanços significativos do arcabouço legal e institucional brasileiro. O trabalho de esclarecimento conduzido pela Delegação contribuiu para a boa avaliação do Brasil.⁴⁷² O relatório, todavia, apontou importantes deficiências na área de prevenção e combate ao financiamento do terrorismo, que só poderiam ser inteiramente sanadas com a aprovação de nova legislação. Em junho de 2012, será submetido à análise do GAFI relatório de seguimento (“follow-up”) do Brasil, em que deverão ser indicados eventuais progressos realizados pelo País, em relação às deficiências assinaladas em 2010.

A situação é, até certo ponto, preocupante, não somente quanto ao exame do relatório de seguimento, mas, sobretudo, quando se tem em conta que, na quarta rodada de avaliações mútuas, a ter início, provavelmente, até o começo de 2013, o GAFI tenderá a ser mais rigoroso com os aspectos relacionados ao financiamento do terrorismo. Ademais, a própria ONU, representada nas reuniões do GAFI, especialmente por intermédio do Comitê de Contra-Terrorismo (CTC) e do UNODC, também tem-se posicionado de maneira firme em relação à necessidade de os países cumprirem seus compromissos internacionais referentes ao financiamento do terrorismo.

Vale registrar que, na reunião de Amsterdã, críticas e dúvidas levantadas pela delegação norte-americana a respeito do relatório

⁴⁷² Numa última reunião com a equipe de avaliadores, denominada de “face to face” (F2F), realizada em abril de 2010, os técnicos brasileiros, oriundos de diferentes áreas do Governo, conseguiram elevar o grau de implementação de 13 Recomendações. Durante a reunião de junho de 2010, a Delegação brasileira, numerosa e representativa de todos os órgãos do Governo com competência na matéria, bem como do Ministério Público e do Poder Judiciário, conseguiu-se manter a avaliação conseguida na reunião F2F, apesar da insistência de algumas delegações, notadamente a dos EUA, em rebaixar a nota do Brasil. Houve intensa negociação de última hora junto ao grupo de avaliadores e a outras delegações, para melhorar o texto do relatório, corrigindo-se imprecisões e debelando-se dúvidas. (Desptel nº 454 para Brasemb Paris, de 14/06/2010).

do Brasil, sobre aspectos ligados ao combate ao financiamento do terrorismo, não afetaram a avaliação final. Destaca-se, nesse contexto, a posição da delegação britânica. Ao rebater as críticas dos EUA à falta de legislação brasileira sobre financiamento do terrorismo e ao relativamente baixo número de “suspect transactions reports” (STRs), os britânicos lembraram o contexto geopolítico em que se inseria o Brasil, chegando a afirmar que casos de terrorismo e de financiamento do terrorismo eram, de qualquer modo, “less likely to occur in Brazil”. México e Espanha também defenderam a ideia de que os riscos são diferentes para cada país.

A posição brasileira foi fortalecida quando os EUA, nos encontros paralelos prévios à plenária, insistiram para que o Brasil admitisse a existência de risco de terrorismo e de seu financiamento. Ao admitir que havia risco, a Delegação permitiu que a discussão se concentrasse nos diferentes níveis de risco e ameaça.

A atuação da Delegação em Amsterdã, bem como o resultado final satisfatório obtido na plenária, não permite, entretanto, a médio e longo prazos, que o Brasil se acomode na posição atual. Em face da situação em que se encontra o País perante o GAFI, preparou-se, na reunião da ENCCLA realizada entre os dias 23 e 26 de novembro de 2010, a “Carta de Florianópolis”, documento em que diferentes órgãos do Estado voltados ao enfrentamento do crime organizado fazem apelo aos membros do Congresso Nacional para que “aprovem com urgência” os projetos de lei nº 3443/2008 e nº 6578/2009.⁴⁷³ No que tange à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, o mais relevante é o projeto de lei nº 3443/2008, que corrigiria algumas das principais deficiências jurídicas do sistema brasileiro, abolindo a lista de crimes antecedentes, ampliando o rol de sujeitos obrigados e tipificando o financiamento do terrorismo como delito autônomo.

Após a menção à “Carta de Florianópolis”, cumpre analisar outro importante desdobramento da reunião em Amsterdã. Na oportunidade,

⁴⁷³ Carta de Florianópolis. Disponível em: <<https://www.coaf.fazenda.gov.br/destaques/CartaFlorianopolisEnccla2011.pdf>>.

decidiu-se acolher a Índia como novo membro do GAFI. O Brasil tinha interesse na admissão da Índia, por ser importante país emergente, membro do BRIC e do IBAS, e representante da Ásia, o que reduziria a predominância europeia. Na ocasião, 19 das 35 jurisdições representadas no GAFI eram europeias.⁴⁷⁴

Até então, o Brasil não estava convencido da qualidade técnica das normas e instituições do sistema indiano, o que dificultava a defesa da candidatura daquele país. Durante a reunião, o plenário estava dividido: algumas delegações apontaram graves deficiências, porém não havia claro consenso contra a aceitação da Índia como membro. Diante do impasse, o Brasil sentiu-se à vontade para apoiar a entrada da Índia, argumentando que o país estava passando por “transformação importante e positiva de seu sistema, verdadeira mudança cultural”. No final, prevaleceram critérios mais políticos do que técnicos para a aceitação do ingresso indiano. Foram levados em conta o profundo comprometimento do Governo em promover as adaptações necessárias do sistema nacional às Recomendações, ficando em segundo plano a “análise fria e imparcial de aspectos legais e da eficácia do seu sistema”.⁴⁷⁵

Vale mencionar que, antes do encontro em Amsterdã, o Embaixador da Índia fez gestões junto à COCIT, solicitando apoio ao pleito de seu país. Na oportunidade, manifestou admiração pela organização administrativa do Itamaraty, que contava com divisões como a COCIT, “habilitadas a acompanhar temas de natureza eminentemente técnica, porém de grande sensibilidade política e relevância estratégica”.⁴⁷⁶

Merece destaque, igualmente, a reunião de outubro de 2010, em Paris, a primeira sob a presidência mexicana. Do ponto de vista do Brasil, foi importante porque evidenciou a dramática situação da Argentina, que teve aprovado seu relatório com o resultado da avaliação mútua: das 49 Recomendações do GAFI, não conseguiu aplicar, minima-

474 Desptel nº 453 para Brasemb Paris, de 14/06/2010.

475 Desptel nº 660 para Brasemb Paris, de 06/09/2010.

476 Desptel nº 453 para Brasemb Paris, de 14/06/2010.

mente, 47, sendo que, das 16 consideradas essenciais (“core” e “key recommendations”), não cumprira nenhuma. A situação, além de grave para a Argentina, era particularmente embaraçosa para o GAFI, pois se tratava de um membro, de que se esperaria maior comprometimento com a aplicação das Recomendações. Diversas delegações manifestaram preocupação com a possível perda de credibilidade e prestígio do organismo.

Em razão de contatos com o COAF, prévios à realização da reunião, o Itamaraty estava ciente da difícil situação da Argentina e preparava-se para o cenário que, finalmente, se verificou. A prioridade absoluta conferida às relações com o país vizinho e principal sócio do MERCOSUL levou o Itamaraty a negociar com a Chefia da Delegação, a cargo do COAF, algum tipo de gesto, mesmo que simbólico, de solidariedade com a Argentina, acompanhado da oferta de apoio, se fosse o caso.

Assim, na reunião plenária, em ambiente de reprovação generalizada ao desempenho da Argentina, e mesmo sabendo que não alteraria o balanço final contido no relatório de avaliação mútua, a Delegação brasileira sustentou a posição de que, em relação a alguns pontos específicos, o texto prestes a ser aprovado não refletia a realidade da prática diária das instituições argentinas, que as autoridades brasileiras conheciam bem. O Brasil foi o único país a pronunciar-se, na reunião plenária, em defesa da Argentina. Ao assumir posição isolada, o Brasil corria o risco de perda de credibilidade.

Cerca de dois meses depois da reunião em Paris, o Brasil, manifestando interesse em acompanhar a situação argentina, indicou o Presidente do COAF como representante brasileiro em missão do GAFI junto a altas autoridades argentinas, realizada às margens de reunião do GAFISUD. Na ocasião, as autoridades argentinas afirmaram o compromisso do Governo em corrigir as deficiências apontadas no relatório de avaliação mútua. A delicada posição da Argentina no GAFI teve grande repercussão na imprensa, em período pré-eleitoral, pois o fato era explorado pelos críticos do Governo.

Para a reunião do GAFI de fevereiro de 2011, em Paris, a Embaixada da Argentina em Brasília fez gestões, solicitando o apoio do Brasil. Foi transmitida à parte argentina a concordância em apoiar aquele país, no sentido de realçar os esforços que o Governo vinha realizando desde 2010 e o compromisso político de sanar as deficiências apontadas no relatório de avaliação mútua. A avaliação do COAF, contudo, era de que melhorias substanciais do sistema argentino dependeriam da aprovação de nova legislação, a ser enviada ao Congresso somente em março de 2011. Segundo o COAF, era provável que o GAFI tomasse alguma medida concreta em relação à Argentina na reunião de fevereiro de 2011, como a inclusão na lista cinza. A Argentina iria, assim, juntar-se a Grécia e Turquia, também membros do GAFI que haviam sido incluídos na mencionada lista.

A presença do Ministro da Justiça da Argentina à frente de numerosa delegação teve o efeito de constranger a plenária do GAFI a não tomar nenhuma medida mais severa em relação ao país, evitando-se, assim, a sua inclusão em qualquer tipo de lista ou a imposição de qualquer sanção. A Argentina conseguiu, assim, postergar qualquer decisão até a próxima reunião, em junho do mesmo ano. O Presidente do GAFI lembrou, porém, que o país estava submetido a duplo e rigoroso processo de monitoramento: pela Plenária, denominado de “enhanced follow-up of mutual evaluations”; e pelo “International Cooperation Review Group” (ICRG), na fase de “targeted review”. No primeiro caso, esperava-se a aprovação, até a reunião de junho de 2011, na Cidade do México, de legislação que sanasse as deficiências mais básicas. No segundo, visto que a presença do Ministro da Justiça era evidência do comprometimento do Governo, no mais alto nível, em aplicar as Recomendações, esperava-se, então, a apresentação de plano de ação detalhado, com medidas que o Governo pretendia tomar.

A Delegação do Brasil manifestou-se a favor da extensão do prazo para avaliação mais conclusiva da situação da Argentina e recordou que aquele país se encontrava em ano de eleições, o que tornava mais complicado o processo de aprovação de nova legislação. A delegação

argentina agradeceu a manifestação brasileira. Vale registrar que a presença do Ministro argentino serviu para a consolidação do consenso em torno da extensão do prazo e para que não se repetissem críticas duras que haviam sido manifestadas durante a reunião do ICRG, realizada antes da Plenária, especialmente por parte das delegações dos EUA e da Áustria.

Às vésperas da reunião plenária de junho de 2011, na Cidade do México, foi aprovada, na Argentina, em curtíssimo espaço de tempo, importante legislação antilavagem de dinheiro. A avaliação da Delegação brasileira era de que, com a nova lei, a Argentina deveria ser incluída na lista cinza, porém deveriam evitar-se medidas mais rigorosas, como a aplicação da Recomendação 21⁴⁷⁷ ou, até mesmo, o início do processo de suspensão do país como membro.

As instruções da Delegação eram no sentido de exaltar-se o progresso realizado pela Argentina, desde 2010, em especial a aprovação de importante legislação, fato que demonstrava o profundo comprometimento do país com o GAFI e com a aplicação das Recomendações, e razão para que não se adotassem medidas mais drásticas. A delegação assim se manifestou e, como previsto, nenhuma medida mais severa foi adotada.

A presença do Ministro da Justiça da Argentina, que chefiava a delegação, não impediu, no entanto, que o país fosse incluído na lista cinza. Ademais, até a reunião de outubro de 2011, o país deveria enviar projeto de lei ao Congresso criminalizando o financiamento do terrorismo.

A delegação argentina havia nutrido expectativas em relação à reunião de junho de 2011, acreditando que a aprovação da nova lei evitaria, mais uma vez, a adoção de medidas em relação ao país. O GAFI, contudo, fundamentou a sua decisão, alegando que a lei era muito

⁴⁷⁷ Trata-se de alerta que o GAFI lança a todas as instituições financeiras, em relação a países, membros ou não (só há menção a “países”), que não cumprem satisfatoriamente (“insufficiently”) as Recomendações, no sentido de que verifiquem com cuidado redobrado as transações com pessoas e instituições desses países. A persistência de determinado país em não cumprir ou cumprir insuficientemente as Recomendações será punida, com a aplicação de sanções (“countermeasures”). (Cf. o primeiro capítulo).

recente e que necessitaria ser melhor analisada. O GAFI encarava o caso argentino como extremamente grave, pelo grau de inadimplência e pelo fato de tratar-se de país membro do Grupo.

Apesar do resultado frustrante, em parte, para a Argentina, o San Martín enviou Nota Verbal à Embaixada em Buenos Aires agradecendo o apoio recebido do Brasil durante o encontro. Afinal, o Brasil, em nome da solidariedade com o vizinho, teve de sustentar posições, até certo ponto, arriscadas. Por tratar-se de foro eminentemente técnico, não há margem para posições puramente políticas. Qualquer posição que não esteja fundada em bases técnicas perde credibilidade e enfraquece a imagem do país que a adotou frente ao Grupo. No caso argentino, a posição brasileira era ainda mais delicada, por ser a Argentina membro do GAFI, da qual se esperava nível de cumprimento das Recomendações superior aos dos não membros.

Conclusão

Denis Samuel-Lajeunesse, então Subsecretário do Tesouro da França e primeiro presidente do GAFI, revelou que, por insistência dos Estados Unidos, o G-7, na Cúpula de Paris de julho de 1989, incluiria em sua agenda, pela primeira vez, os temas das drogas e da lavagem de dinheiro.

O primeiro presidente considerava os propósitos do GAFI indubitavelmente nobres. Reconhecia, ademais, o forte apoio recebido dos Estados Unidos para alcançar acordos no processo de elaboração das 40 Recomendações do GAFI, o que refletia a importância política do tema para a administração norte-americana.⁴⁷⁸

O depoimento de Samuel-Lajeunesse lança luzes sobre as origens do regime global antilavagem de dinheiro. Em primeiro lugar, evidencia os argumentos morais que justificaram sua implementação, como a nobreza da causa. Em segundo, indica as fontes de poder que o tornaram realidade: o G-7 e, em especial, o Governo norte-americano.

Na origem do regime antilavagem, encontra-se a percepção da ameaça do tráfico de drogas e, posteriormente, a do crime organizado

⁴⁷⁸ Depoimento do primeiro presidente do GAFI (Anexo C).

transnacional, que determinaram a conformação de arcabouço jurídico universal sobre a matéria. A luta contra o crime, causa moralmente nobre, é elevada à condição de cruzada internacional, respaldada por argumentos técnicos, alertando sobre as possibilidades de atuação das organizações criminosas em um mundo globalizado.

A harmonização dos sistemas jurídicos constituir-se-ia na forma mais adequada de enfrentar essas ameaças transnacionais, particularmente no caso da lavagem de dinheiro, em razão da crescente integração dos mercados financeiros e da utilização de novas tecnologias de comunicação. Como abordado no primeiro capítulo, as tentativas de internacionalização do Direito Penal e de criação de base de um regime internacional antilavagem produziram normas juridicamente vinculantes, objeto de tratados internacionais e regionais, e normas não vinculantes, chamadas de “soft law”, emanadas de órgãos informais.

A natureza transnacional da lavagem de dinheiro justificaria a ideia-força da ação coletiva contra a qual não se deveriam opor as soberanias. A linguagem e as salvaguardas características dos textos de “hard law” sobre o delito refletem, porém, a preocupação dos Estados em preservar, em matéria penal, prerrogativas consideradas inalienáveis do exercício de sua soberania. Os textos produzidos são, assim, fracos e, na prática, juridicamente pouco vinculantes.

Há que se reconhecer, no entanto, que o efeito cumulativo dos textos das Convenções tem como resultado a produção de consensos políticos sobre que medidas os Estados estão dispostos a implementar. Há, portanto, uma base de legitimidade nos textos das Convenções que favorecem sua aplicação pelos mais distintos países.

Os textos de “soft law”, ao contrário, têm linguagem assertiva e não deixam dúvida quanto à expectativa de que sejam cumpridos. Há, contudo, um “pecado original” em sua concepção, decorrente de seu déficit de legitimidade, em razão da falta de representatividade e formalidade dos organismos que os produziram.

Por trás das duas formas de produção de normas internacionais antilavagem, estão as prioridades políticas de conjunto de potências

ocidentais lideradas pelos Estados Unidos. Essas forças buscam conformar o mundo globalizado dos anos 1980 e 1990, com suas regras, das quais é parte o regime global antilavagem de dinheiro.

Assim, o poder hegemônico das potências ocidentais traduziu-se na produção de leis internacionais antilavagem. O GAFI, a seu turno, é o instrumento dessas potências para garantir sua aplicação universal.

O segundo capítulo procurou demonstrar como o GAFI se utilizou das modalidades de “soft power” ou de pressão benigna, por meio da persuasão, e de “hard power”, recorrendo a métodos coercitivos⁴⁷⁹, como a publicação de “lista negra”, para atingir seu objetivo: a aplicação das Recomendações por todos os países.

Nos seus primórdios, o GAFI teve de impor-se a outras iniciativas e organismos. Nasceu como instrumento do G-7, com a missão de ser o principal órgão responsável por estabelecer normas internacionais de lavagem de dinheiro, sem depender da ONU, da OCDE ou, por exemplo, de iniciativas dos Bancos Centrais – como a Declaração de Princípios da Basileia –, de organizações regionais e das instituições financeiras internacionais. Parcerias com outros organismos não poderiam, portanto, ameaçar a posição preeminente do GAFI.⁴⁸⁰

Os métodos e estratégias empregados pelo GAFI garantiram sua posição central na rede global de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, bem como o reconhecimento da necessidade de aplicação das Recomendações por praticamente todos os países. Ao mesmo tempo, ao longo de toda a história do GAFI, há busca constante por maior legitimidade. O GAFI orgulha-se da “legitimidade substantiva”⁴⁸¹ advinda do fato de ser a única organização internacional especializada em lavagem de dinheiro, que promove constantes revisões de suas Recomendações, com base no trabalho dos melhores especialistas na matéria.

479 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 16.

480 Depoimento do presidente suíço do GAFI, no ANEXO D.

481 Depoimento do presidente suíço do GAFI, no Anexo D; BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 58.

A legitimidade oriunda de maior representatividade era, porém, o elemento último de poder que faltava ao GAFI. O principal meio de atingir esse fim derivou, justamente, de sua política de desenvolvimento de parcerias com organizações internacionais e regionais e instituições financeiras internacionais, que visava a expandir o alcance do organismo.

Inicialmente, o GAFI procurou aproximar-se da ONU e identificar-se com os textos das Convenções de Viena e de Palermo⁴⁸², cuja aplicação é estimulada pelas Recomendações. Dessa forma, o GAFI buscava associar as Recomendações aos textos universais, que gozavam de ampla legitimidade. O GAFI procurou colaborar com a ONU e suas agências voltadas ao enfrentamento do crime transnacional.

O advento da campanha mundial antiterrorista representou oportunidade para o GAFI aproximar-se ainda mais da ONU, oferecendo-se como instrumento antiterrorista, aliado na implementação da Resolução 1373 do Conselho de Segurança. Este, em contrapartida, determinou aos membros da ONU, por meio da Resolução 1617, a aplicação das Recomendações e, assim, o GAFI obteve o reconhecimento formal da organização e parcela importante de legitimidade aos olhos da comunidade internacional.

A busca de maior legitimidade e de maior alcance global também se verificou com a parceria estabelecida com as instituições financeiras internacionais (IFIs), mesmo que ao preço do abandono temporário dos métodos coercitivos. Graças aos recursos técnicos e financeiros e à presença internacional desses organismos, o GAFI conquistou poderosos aliados e aproximou-se dos países em desenvolvimento.

A criação de rede mundial de organismos regionais congêneres ao GAFI (FSRBs) também foi outra forma de alcançar o mesmo fim. Hoje, mais de 180 jurisdições fazem parte dessa rede e estão, por conseguinte, comprometidas com a aplicação das Recomendações.

482 BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 58.

A abertura à participação, no GAFI, de países em desenvolvimento considerados estratégicos também contribuiu para a ampliação do alcance global do organismo e para o fortalecimento de sua legitimidade. A adesão de Brasil, Argentina e México, por exemplo, representou para o GAFI importante apoio na América Latina e originou o GAFISUD, organismo regional congênere (FSRB) que pôde contar, desde sua fundação, com dois membros do GAFI (Brasil e Argentina).

A adição de legitimidade ao GAFI reforçou seu prestígio, mas não anulou sua essência nem sua forma de exercer poder. Continua a ser uma organização de caráter oligárquico, sem ampla representatividade, cuja natureza supranacional e técnica subtraiu, efetivamente, soberania aos Estados nacionais. O exercício de poder é centralizado no GAFI, que, por meio de rede global e emprego de constante monitoramento e eventual imposição de sanções, garante a aplicação de suas normas. Essas características básicas conferem-lhe eficiência.

Na extensa rede de instituições internacionais voltadas ao combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, cada uma contribui com seus recursos, conhecimento e capilaridade. As decisões, entretanto, continuam sendo tomadas pelo GAFI, que, ademais, tem características de poder legislativo global.⁴⁸³ De certa forma, o GAFI também exerce a função de tribunal internacional, ao reserva-se o direito de monitorar os países e impor-lhes sanções pelo não cumprimento de suas normas.

O regime global antilavagem instituído pelo GAFI é fenômeno raro, pois os Estados sempre resistiram, na área criminal e de segurança pública, a ceder prerrogativas associadas à sua soberania. Esse regime é comparável aos “regimes internacionais de proibição”, como aqueles instituídos, outrora, contra a pirataria e o tráfico de escravos.⁴⁸⁴ O regime antilavagem é, por sua vez, produto direto da conformação de regime de proibição ao tráfico de drogas.

483 “The rulemaking function is reserved for a small, exclusive group of states with a deep interest in resolving money laundering and terrorist financing issues.” (BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. Cit.*, p. 43).

484 CARLI, Carla Verissimo de. *Op. Cit.*, p. 134.

Se o regime de proibição do tráfico de escravos teve como grande propulsor, no século XIX, o Reino Unido, no pós-Segunda Guerra, o regime de proibição do tráfico de drogas foi, em parte, resultado da atuação norte-americana. Da mesma maneira, o regime global antilavagem contou, em sua formação, com o peso político das potências ocidentais e de grupamento a elas ligado, o G-7.

O regime antilavagem evoluiu até tornar-se independente de sua origem na repressão ao tráfico de drogas, tornando-se autônomo e diversificado, verdadeiro instrumento de harmonização jurídica no campo penal, uma vez que, hoje, se aplica a diferentes modalidades de crime. Como promotor desse regime, o GAFI também reforçou sua autonomia operacional.

Mesmo num ambiente internacional distinto daquele que prevaleceu até a crise de 2008, o regime não parece ameaçado; pelo contrário, encontra-se em fase de crescente prestígio, servindo de paradigma para o tratamento de diferentes temas em outros foros. Hoje, o GAFI conta com o respaldo do G-20 e é considerado modelo de eficiência na promoção de normas internacionais.

Na primeira reunião conjunta GAFI/G-20, realizada em Paris, em 27 de fevereiro de 2011, representante do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) relatou ter sido iniciada a implantação de mecanismo de revisão da aplicação da Convenção da ONU contra a Corrupção (Convenção de Mérida), similar ao mecanismo de avaliações mútuas do GAFI. O GAFI tornou-se, assim, até para a ONU, padrão de referência na implementação de normas penais internacionais.

Em outras organizações, na área anticorrupção, há mecanismos semelhantes, mas não com o mesmo grau de eficiência. No âmbito da OCDE, por exemplo, há o mecanismo de avaliações mútuas do Grupo de Trabalho da Convenção sobre Corrupção de Funcionários Públicos; na OEA, o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESICIC), e, no Conselho da Europa, mecanismo semelhante do “Group of States Against Corruption” (GRECO).

Como analisado no terceiro capítulo, a iniciativa do Governo brasileiro de adotar leis e instituições voltadas ao combate à lavagem de dinheiro foi motivada por considerações sobre economia e política criminal. No contexto do Plano Real, essa iniciativa somou-se ao conjunto de medidas destinadas a fortalecer o mercado financeiro, em razão do objetivo maior de integração da economia ao mercado globalizado. Tratava-se, em suma, de realçar a reputação de integridade do setor financeiro, em virtude da adoção de normas e da criação ou fortalecimento de instituições voltadas à regulação e à supervisão dos mercados.

Ao mesmo tempo, no âmbito do Ministério da Justiça, reconhecia-se que o arcabouço jurídico nacional voltado ao enfrentamento do crime organizado estava defasado. A adoção de medidas antilavagem era considerada parte de política modernizadora da capacidade do Estado de combater as novas modalidades de crime, inclusive em seus aspectos transnacionais.

A participação de autoridades e técnicos do Governo em encontros multilaterais para tratar de temas criminais, em geral, ou de lavagem de dinheiro, em particular, foi importante para salientar a percepção de atraso do Brasil em relação a outros países que estariam mais adaptados a enfrentar os novos desafios nessas áreas. Esses encontros internacionais serviram para promover o que estudiosos denominam “socialização” dos agentes públicos, que são apresentados ao que seriam as formas mais acabadas, ou modernas, de políticas públicas em determinadas áreas.⁴⁸⁵ A criminalização da lavagem de dinheiro estava entre as políticas que faziam parte de suposto “standard of civilisation”.⁴⁸⁶

Com a adoção de legislação antilavagem e a participação no GAFI e no GAFISUD – este fruto, em parte, de gestões brasileiras –, o Brasil tornou-se, juntamente com outros países em desenvolvimento, parte

485 SHARMAN, J.C., *Op. Cit.*, pp. 21-22.

486 SHARMAN, J.C., *Op. Cit.*, p. 4.

do mecanismo central que gerencia o regime global antilavagem, tendo a possibilidade de participar das decisões do organismo e influenciar suas políticas.

A abertura aos países em desenvolvimento, assim como a parceria com as IFIs, implicaram certas concessões por parte do GAFI. No caso das IFIs, por exemplo, houve maior equilíbrio entre as medidas de coerção e aquelas dirigidas à ampliação da capacidade técnica dos países em desenvolvimento. O GAFI, de modo geral, ao conceder o *status* de membro associado aos FSRBs, teve de mostrar-se mais aberto às suas percepções. Os países em desenvolvimento alcançaram, assim, maior influência junto ao GAFI, mesmo que ainda fosse dominado pelos países desenvolvidos.

Cumprе ressaltar que o sistema de combate à lavagem de dinheiro foi adotado sem mensuração adequada tanto da ameaça que aquele delito representa quanto da eficácia do próprio sistema para o enfrentamento do crime organizado.⁴⁸⁷ Deve-se reconhecer, no entanto, que há consenso entre os especialistas sobre sua utilidade, apesar de não ser uma panaceia para o enfrentamento do crime. A lavagem, afinal, é um “meta-crime”⁴⁸⁸, pois está ligada à consecução de outros crimes antecedentes. O seu enfrentamento é, portanto, uma maneira de combater ampla gama de crimes.

Os custos de implantação desse sistema não constituem, entretanto, obstáculo à sua adoção pelos países em desenvolvimento. Estuda-se, inclusive, permitir flexibilização que reduza os custos e a burocracia para usuários de baixa renda de serviços financeiros, sem comprometer a integridade dos mercados.

Na mencionada reunião conjunta entre representantes do GAFI e do G-20, cujo tema era a corrupção – prioridade do G-20 e dos países em desenvolvimento no âmbito do GAFI – o representante brasileiro

487 Havia um “knowledge deficit” sobre a eficiência e os custos do sistema antilavagem (SHARMAN, J. C., *Op. Cit.*, pp. 3 e 12).

488 CARLI, Carla Veríssimo de. *Op. Cit.*, 2008, p. 168.

rebateu críticas da Argentina sobre as dificuldades de aplicação das Recomendações do GAFI em países em desenvolvimento. Lembrou que, mais do que recursos financeiros, o que faltava, em muitos casos, era vontade política. Comentou a experiência do Brasil, que, mesmo com recursos limitados, havia logrado avanços institucionais importantes e implantado iniciativas exitosas, como a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). A iniciativa congrega órgãos do Judiciário e do Ministério Público, em níveis federal e estadual, além do Executivo, com o objetivo de estabelecer políticas de combate ao crime organizado e à corrupção, superando divisões políticas internas e obstáculos administrativos e orçamentários.

Em síntese, a posição que o Brasil adotou em relação ao regime global antilavagem em formação pode ser classificada de realismo aliado a senso de oportunidade. Em primeiro lugar, os critérios que orientaram as ações do Governo se basearam em premissas econômicas e na necessidade de modernizar o aparato estatal de combate ao crime organizado. Esses dois aspectos reforçaram as credenciais do País para participar do mercado globalizado, regulado por certas regras comuns. Em segundo lugar, houve o reconhecimento do GAFI como órgão central do regime global antilavagem, que dita suas regras e monitora seu cumprimento. Ademais, como demonstrado, havia o consenso de que as vantagens auferidas pela implantação de sistema antilavagem ultrapassavam os custos, que, ademais, não eram considerados excessivos.

Com base nessas considerações, o Brasil, com senso de oportunidade, aderiu ao GAFI. Desde então, vem colhendo os benefícios, no plano interno, de dispor de leis antilavagem e de sólidas instituições voltadas à regulamentação e à supervisão de mercados, e, no plano externo, de melhorar a credibilidade de suas políticas. As avaliações rigorosas a que o Brasil se submete no âmbito do GAFI têm trazido, ademais, o reconhecimento internacional de seus avanços institucionais e evitado os impactos negativos de ser eventual objeto de suas

políticas coercitivas. O Brasil beneficiou-se, ademais, do fortalecimento da vertente de cooperação internacional, sobretudo com países sul-americanos e africanos.

A mesma apreciação realista das vantagens de aderir ao sistema antilavagem de dinheiro aplica-se à dimensão do financiamento do terrorismo. Desde 2001, há um único regime internacional (gerido pelo GAFI) que aborda tanto a lavagem de dinheiro quanto o financiamento do terrorismo, sendo vedada a seletividade com vistas a adotar apenas determinadas regras.

O Brasil, assim como outros países membros do GAFI, encontra dificuldades para implementar os dispositivos das Recomendações referentes ao financiamento do terrorismo. Com o objetivo de saná-las, a ENCCLA defende, entre suas prioridades, a aprovação de legislação nesse sentido, que preparará o País para a aprovação, no GAFI, de seu relatório de seguimento, em meados de 2012, e para a quarta rodada de avaliações mútuas, a ter início, provavelmente, em 2013.

Segundo alguns autores, a incorporação da luta contra o financiamento do terrorismo ao regime contra a lavagem teve papel catalisador no reforço de leis e medidas regulatórias e de supervisão.⁴⁸⁹ Há estudos que sustentam que essa incorporação trouxe sinergias entre os instrumentos de cooperação internacional nas duas áreas. Para o Brasil, havia sinergias a serem exploradas entre o sistema de monitoramento de lavagem de dinheiro e de atividades de financiamento do terrorismo.

A introdução dos aspectos antiterroristas produziria, ainda, “externalidades positivas” para determinados sistemas nacionais, ao justificar a extensão da legislação para abranger a evasão fiscal, a corrupção ou, até mesmo, para reforçar sanções contra Estados.⁴⁹⁰ Ademais, o engajamento de um país no combate ao crime transnacional, com a adesão ao regime do GAFI, leva, necessariamente, ao seu engajamento automático na campanha antiterrorista mundial, o que o

489 FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *Op. Cit.*, p. 39.

490 AMICELLE, Anthony. *Op. Cit.*, p. 175.

forçaria a adotar leis e medidas que o beneficiariam com a externalidade positiva de se tornar menos vulnerável à ocorrência de atos terroristas em seu território.⁴⁹¹ A aplicação do regime antifinanciamento do terrorismo fortaleceria, ainda, os mecanismos desses países de enfrentamento do crime organizado transnacional.⁴⁹²

Independentemente de considerações sobre externalidades positivas e sinergias, as Recomendações do GAFI exigem a criminalização do terrorismo e do seu financiamento. As autoridades brasileiras, por conseguinte, apesar da relativamente baixa prioridade que conferem à adoção de medidas antiterroristas, estão cientes da necessidade de adotar legislação em conformidade com as Recomendações, a fim de manter o prestígio conquistado em 1998, com a adoção da Lei nº 9.613 (antilavagem), e evitar sanções.

O Ministério das Relações Exteriores, em coordenação com outros órgãos, é um dos componentes do sistema brasileiro de enfrentamento do crime organizado e da corrupção. No que diz respeito à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, especificamente, o Itamaraty é uma das instituições que compõem o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), unidade de inteligência financeira do Brasil e órgão central do sistema nacional de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. O representante do Itamaraty no Conselho tem a obrigação de participar de suas deliberações e julgamentos. Adicionalmente, o Itamaraty é parte da ENCCLA.

Por essas razões, o Itamaraty não se pode furtar a se envolver com questões relacionadas ao combate ao crime transnacional, em todos os seus aspectos. Para tanto, é preciso conhecer os temas e acompanhar os desdobramentos internacionais da matéria. Por conseguinte, o Itamaraty não pode deixar de buscar compreender melhor o tema da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo, em especial

491 POLETTTO, Ricardo dos Santos. *Op. Cit.*, p. 138.

492 POLETTTO, Ricardo dos Santos. *Op. Cit.*, pp. 137-138.

o regime internacional desenvolvido em torno dessa questão, que se situa no cerne dos esforços de combate à criminalidade internacional, ao terrorismo e à corrupção.

Desde 2001, o Ministério conta com unidade administrativa especializada em questões atinentes ao crime transnacional: a Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais (COCIT). Dentre as suas atribuições, está o acompanhamento dos assuntos relativos à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. O Chefe da COCIT, por sua vez, é o representante do Itamaraty no COAF.

No exterior, há Postos que têm a responsabilidade de acompanhar os temas referentes ao crime organizado, ao terrorismo e à corrupção, em geral, e à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, em particular: Missão junto às Nações Unidas (sobretudo em relação ao tratamento do tema do terrorismo e seu financiamento, no âmbito do Conselho de Segurança da ONU), Embaixada em Viena (tratamento na ONU do crime transnacional), Embaixada em Washington (pela importância dos EUA em relação aos temas do crime transnacional e do terrorismo e às organizações envolvidas), Missão junto à OEA (tratamento dos temas relacionados com o crime organizado transnacional e o terrorismo, na OEA), Embaixada em Paris (acompanha o tema do suborno, no âmbito da OCDE, onde são realizadas algumas das reuniões plenárias do GAFI) e Embaixada em Buenos Aires (onde está a sede do GAFISUD).

A diplomacia brasileira precisa, portanto, contar com informação sobre o regime contra a lavagem e o financiamento do terrorismo que aborde a questão do ponto de vista sistêmico, levando em conta: o Direito Internacional; os mecanismos multilaterais; os órgãos que têm influência na governança global; e os interesses nacionais envolvidos. Com base nessa informação e à luz dos princípios e objetivos centrais da política externa brasileira, o Itamaraty poderá contribuir para a atuação externa do país, no que tange aos temas tratados neste trabalho.

A compreensão da natureza e do funcionamento de organização como o GAFI serve ao propósito de melhor orientar a participação do Brasil não somente no âmbito desse organismo, mas também de outros foros que possam ter a mesma capacidade e competência para decidir sobre regras de aplicação universal, sejam eles de natureza formal ou informal. No momento, o Brasil participa, por exemplo, dos mecanismos de implementação das Convenções contra a corrupção da ONU, da OEA e da OCDE, bem como do Grupo Anticorrupção do G-20.

Como ilustração da importância de melhor conhecer a natureza e o funcionamento de organismos como o GAFI, vale lembrar a relevante participação do Brasil no FMI, quando se negociava a parceria entre o GAFI e as instituições financeiras internacionais. Da mesma forma, neste momento em que o G-20 adquiriu maior importância como órgão da governança global, há oportunidades para o Brasil atuar de modo a ver refletidos seus interesses nas políticas dos organismos que têm o apoio do G-20, como o GAFI.

Em outros termos, como se tentou demonstrar, o Brasil não poderia abdicar de participar ativamente das chamadas “estruturas da governança global”, única maneira de poder influir nas decisões que repercutirão, profundamente, em todos os países e criarão as regras às quais todos se submeterão.⁴⁹³ O Brasil não poderia furtar-se de participar das discussões, sobre diferentes temas, que ocorrem tanto nas altas esferas da governança global quanto nos foros especializados como o GAFI. Na verdade, as potências que exercem maior influência nos órgãos centrais da governança global tendem a ser as mesmas que determinam os rumos de organizações como o GAFI.⁴⁹⁴

Ao Itamaraty, caberia o desafio de participar das discussões em todas essas instâncias. Nos foros mais especializados, a representação

493 “Many observers feel that only by being part of a network and being involved in the decision-making process can states be effective in pursuing their international goals.” (KUMAR, Leena Thacker; CAMPBELL, Joel R. *Global Governance: The Case of Money Laundering and Terrorist Financing*. Forum on Public Policy, Setembro 2009, p. 6. Disponível em: <http://forumonpublicpolicy.com/spring09papers/archivespr09/kumar.pdf>. Acesso em: 8/03/2011).

494 “(...) the issue here is who has influence over the sorts of bargains that are struck?” (KEOHANE, Robert O. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Routledge Publications, London, pp. 25-38, 2002, p. 35).

brasileira normalmente fica sob a responsabilidade de órgão do Executivo. No caso das reuniões do GAFI, a chefia da Delegação está a cargo do COAF, órgão ligado ao Ministério da Fazenda. No que se refere às discussões de coordenação com vistas a definir a posição brasileira, incumbe ao Itamaraty agregar a avaliação política das questões tratadas e zelar pela coerência com posições sustentadas pelo Brasil em outros foros.

O trabalho procurou abordar o tema da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo em seus aspectos relevantes para o Direito Internacional e as relações exteriores. Embora seja assunto de natureza essencialmente técnica, procurou-se expor os principais fatores e implicações políticas, tanto no plano bilateral quanto no multilateral.

Vale lembrar que, em muitas questões cruciais discutidas no GAFI, os Governos, por intermédio de suas Chancelarias, buscaram o apoio do Itamaraty na defesa de seus interesses, prova da sensibilidade política dos temas tratados no âmbito do Grupo e de sua potencial repercussão nos relacionamentos bilaterais do Brasil. Ciente de seu papel nesse contexto, o Itamaraty, em coordenação com os órgãos técnicos, tem sempre buscado as soluções política e tecnicamente mais apropriadas.

Posfácio

Em 2012, o GAFI aprovou novas Recomendações que mantiveram o foco no propósito precípua do organismo de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, porém novas dimensões foram incorporadas, como a implementação das Resoluções do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) nos aspectos relativos ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, e a luta contra a corrupção.

A questão da proliferação está refletida na Recomendação 7, que obriga os países a aplicar de forma consistente e efetiva as sanções financeiras referentes a indivíduos e entidades de determinados países, identificados pelo CSNU (“targeted sanctions”).

Desde a Cúpula de Pittsburgh, em setembro de 2009, o G-20 insistia que o GAFI reforçasse suas regras, no sentido de tornarem-se mais eficientes no combate à corrupção. As novas regras exigem cumprimento da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e maior transparência das informações prestadas pelos agentes econômicos às autoridades de supervisão, em relação a clientes, beneficiários finais de operações, controladores de empresas, “trusts” e pessoas jurídicas, em geral, com os quais mantêm vínculos. As instituições

financeiras devem identificar “politically exposed persons” (PEPs), tanto nacionais quanto estrangeiros, categoria extensível a familiares e associados.

As novas Recomendações, por um lado, reforçam poderes de supervisão e regulamentação das autoridades nacionais e aumentam as obrigações dos agentes econômicos. Por outro, há maior flexibilidade na aplicação de medidas preventivas – aplicando-se conceito de “risk-based approach”, segundo o qual medidas simplificadas e menos custosas podem ser aplicadas em setores de menor risco –, facilitando o acesso de camadas sociais mais pobres ao sistema financeiro, como preconiza o G-20.

As novas regras estendem poderes de investigação e persecução criminais das autoridades, facilitando, inclusive, a cooperação internacional. Crimes de natureza tributária, entre os quais contrabando, foram incluídos no rol de crimes antecedentes ao crime de lavagem, o que deverá contribuir para a coordenação entre polícias, aduanas e autoridades de fazenda.

No Brasil, verificaram-se avanços da legislação antilavagem. A Lei nº 12.683/12 reformou a Lei nº 9.613/98, aplicando-se a todas as infrações penais e ampliando o rol de profissionais e agentes econômicos obrigados a tomar medidas preventivas. No campo administrativo, reforçou o poder das autoridades de regulação e supervisão, tornou mais rigorosa a fiscalização e fixou sanções maiores. Conferiu-se ao Judiciário poder de decretar alienação antecipada de bens de origem criminosa e de outorgar a delação premiada, mesmo após condenação.

No GAFI, o Brasil enfrentará críticas quanto à falta de dispositivos legais para o enfrentamento do terrorismo e de seu financiamento, apesar de o repúdio ao terrorismo estar consagrado na Constituição Federal. A Lei nº 12.683/12, ao abolir o rol de crimes antecedentes, eliminou referência aos crimes de terrorismo e de financiamento do terrorismo, como crimes prévios ao delito de lavagem de dinheiro, reduzindo, assim, dispositivos legislativos referentes a esses delitos.

A Lei de Segurança Nacional (nº 7.170/83) menciona atos terroristas, porém na legislação nacional não há a tipificação de terrorismo e de financiamento do terrorismo.

Há iniciativas de produção de lei que poderiam preencher essa lacuna, como anteprojeto de lei sobre a “Proteção ao Estado Democrático de Direito”, em discussão no âmbito de grupo interministerial sob coordenação do Ministério da Justiça, e projeto de revisão do Código Penal brasileiro, a cargo de comissão de juristas, em fase de apreciação pelo Legislativo.



BIBLIOGRAFIA

ALEXANDER, Kern. *The role of soft law in the legalization of international banking supervision: a conceptual approach*. Dissertação – Center for Business Research, University of Cambridge, Working Paper No. 168, June 2000. Disponível em: <http://www.cbr.cam.ac.uk/pdf/wp168.pdf>. Acesso em: 22/04/2011.

ALVARENGA, Clarice de Almeida e. *Ações Internacionais de combate à lavagem de dinheiro em instituições financeiras: uma visão geral de grupo de ação financeira sobre lavagem de capitais*. Jus Navigandi – Doutrina, Teresina, ano 8, nº 153, 6 dez. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4571>. Acesso em: 28/07/2011.

AMICELLE, Anthony. *Etat des lieux de la lutte contre le financement du terrorisme: entre critiques et recommandations*. Cultures & Conflits (Editor: Centres d'études sur les conflits), nº 71, pp. 169-174, outono 2008. Disponível em: <http://conflits.revues.org/index16773.html>. Acesso em: 17/07/2011.

AMICELLE, Anthony; FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *La lutte contre l'argent sale au prisme des libertés fondamentales: quelles mobilisations?* Cultures & Conflits (Editor: Centres d'études sur les conflits), nº 76, pp. 39-66, 2009/4. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-cultures-et-conflits-2009-4-page-39.htm>. Acesso em 26/07/2011.

ANDRÉANI, Gilles. *Gouvernance globale: origines d'une idée*. Politique étrangère, nº 3, 66e année, pp. 549-568, 2001. Disponível em: http://www.persee.fr/revues/home/prescript/article/polit_0032-342X_2001_num_66_3_5098. Acesso em: 10/02/2011.

BIANCHI, Andrea. *Assessing the effectiveness of the UN Security Council's Anti-Terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion*. The European Journal of International Law, Vol. 17, No. 5, pp. 881-919,

2007. Disponível em: <http://www.ejil.org/pdfs/17/5/106.pdf>. Acesso em: 14/04/2011.

BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *The FATF and Its Institutional Partners: Improving The Effectiveness and Accountability of Transgovernmental Network*, 2008. Disponível em: <http://www.temple.edu/law/ticlj/ticlj22-1Blazejewski.pdf>. Acesso em: 15 de junho de 2011.

BRAGA, Juliana Toralles dos Santos. *Histórico da evolução do processo antilavagem de dinheiro no mundo*. Âmbito Jurídico, Rio Grande, nº 81, 01/10/2010. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8426. Acesso em: 10/02/2011.

CARLI, Carla Veríssimo de. *Lavagem de dinheiro: ideologia da criminalização e análise do discurso*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

CARLI, Carla Veríssimo de (Org.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle Penal*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

CASOS & CASOS: *I coletânea de casos brasileiros de lavagem de dinheiro*. Ministério da Fazenda, Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Brasília: COAF, 2011.

CASTELLS, Manuel. *Global Governance and Global Politics*. PS: Political Science and Politics (Ed. American Political Science Association), pp. 9-16, janeiro/2005. Disponível em: <http://www.apsanet.org/imgtest/2005Global-Castellas.pdf>. Acesso em: 8/03/2011.

CARTIER-BRESSON, Jean. *Comptes et mécomptes de la mondialisation du crime*. Revue L'Economie politique, nº 15, pp. 22-37, 2002/3. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-l-economie-politique-2002-3-page-22.htm>.

CHAPPEZ, Jean. *La lutte internationale contre le blanchiment des capitaux d'origine illicite et le financement du terrorisme*. Annuaire français de droit international, CNRS, França, vol. 49, pp. 542-562, 2003. Disponível em: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi_0066-3085_2003_num_49_1_3765.

CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL. *Lavagem de dinheiro – um problema mundial. Legislação brasileira*. Porto Alegre: 2003.

CUNHA, Antônio Juan Ferreiro. *Panorama Atual da Legislação de Prevenção da Lavagem de Dinheiro e do Financiamento do Terrorismo Frente às Novas Recomendações do FATF/GAFI*. Dissertação – Curso Superior em Direito Econômico da Regulação Financeira, Universidade de Brasília, Brasília, junho/2006.

CUNHA, Ciro Leal M. da. *Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

DALYAN, Sener. *Combating the Financing of Terrorism: Rethinking Strategies for Success*. Defence Against Terrorism Review, Vol. I, No. I, pp. 137-153, Spring 2008. Disponível em: <http://www.coedat.nato.int/publications/datr/07.Sener%20DALYAN.pdf>. Acesso em: 20/08/2011.

FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *La criminalité organisée transnationale : un concept à enterrer ?* L'Économie politique, n° 15, pp. 8-21, 2002/3. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-l-economie-politique-2002-3-page-8.htm>. Acesso em: 23/03/2011.

FAVAREL-GARRIGUES, Gilles. *L'évolution de la lutte anti-blanchiment depuis le 11 septembre 2001*. Critique internationale (Presses de

Sciences Po), nº 20, pp. 37-46, 2003/3. Disponível em: <http://www.cairn-info/revue-critique-internationale-2003-3-page-37.htm>. Acesso em: 20/06/2011.

GARDNER, Kathryn L. *Fighting Terrorism the FATF Way. Global Governance*, vol. 13, no. 3, pp. 324-345, 2007. Disponível em: http://findarticles.com/p/articles/mi_7055/is_3_13/ai_n28455371/?tag=content;col1. Acesso em: 12/05/2011.

GUTTRY, Andrea de. *The Institutional Configuration of the G-7 in the New International Scenario*. *The International Spectator*, 29, no. 2, Special Issue, pp. 67-79, April/June 1994. Disponível em: <https://tspace.library.utoronto.ca/retrieve/1125/guttry.htm>. Acesso em: 08/06/2011.

JACKSON, James K. *The Financial Action Task Force: An Overview*. CRS Report for Congress (Congressional Research Service), Washington, março/2005. Disponível em: <http://www.fas.org/sgp/crs/terror/RS21904.pdf>. Acesso em: 14/04/2011.

JAKOB, Fabien. *L'Union européenne et la lutte contre le financement du terrorisme*. *Etudes internationales*, vol. 37, nº 3, pp. 423-437, 2006. Disponível em: <http://id.erudit.org/iderudit/014240ar>. Acesso em: 28/01/2011.

JOHNSON, Jackie. *Is the global financial system AML/CFT prepared?* *Journal of Financial Crime*, vol. 15, no. 1, pp. 7-21 (Emerald Group), 2008. Disponível em: <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1641902&show=abstract>. Acesso em 20/02/2011.

JOUYET, Jean-Pierre. *Le trafic financier. Les progrès de la régulation financière internationale: l'exemple de la lutte contre le blanchiment*

d'argent. La revue internationale et stratégique, n° 43, automne 2001. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2001-3-page-73.htm>. Acesso em: 28/01/2011.

KEOHANE, Robert O. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Routledge Publications, London, pp. 25-38, 2002. Disponível em: <http://cneo.net/study/Kohaneinterdependence.PDF>. Acesso em: 12/05/2011.

KEOHANE, Robert O. *Global Governance and Democratic Accountability*. Miliband Lectures, London School of Economics, Spring 2002.

KRAWCTSCHUK, Zenik. *A estratégia internacional de combate à lavagem de dinheiro. A política brasileira e a cooperação internacional na matéria*. Dissertação (Tese do Curso de Altos Estudos – CAE) – Instituto Rio Branco/Ministério das Relações Exteriores, Brasília; março de 2006.

KUMAR, Leena Thacker; CAMPBELL, Joel R. *Global Governance: The Case of Money Laundering and Terrorist Financing*. Forum on Public Policy, Setembro 2009. Disponível em: <http://forumonpublicpolicy.com/spring09papers/archivespr09/kumar.pdf>. Acesso em: 8/03/2011.

LASCOUMES, Pierre; GODEFROY, Thierry. *Emergence du problème des “places offshore” et mobilisation internationale*. Centre d'étude de la vie politique française, CNRS, Paris, novembre 2002. Disponível em: <http://www.gip-recherche-justice.fr/catalogue/PDF/syntheses/89-lascoumes-ofshore.pdf>.

LILLEY, Peter. *Lavagem de Dinheiro: Negócios ilícitos transformados em atividades legais*. São Paulo: Editora Futura, 2001.

MACEDO, Paulo Emílio Vauthier Borges de. *A aplicação da Convenção Interamericana contra o Terrorismo no Brasil*. Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro (SJRJ), Rio de Janeiro, vol. 15, nº 22, 2008. Disponível em: http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/viewFile/94/97. Acesso em: 12/07/2011.

MACHADO, Máira Rocha. *Internacionalização do direito penal – A gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*. São Paulo: Ed. 34/Edesp, 2004.

MATOS, Eurico Daniel Lagoa de. *Governança econômica e ordem internacional desde 1975*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais (Estudos de Economia Política Internacional) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2009.

NASSER, Salem Hikmat. *Jus Cogens. Ainda esse desconhecido*. Revista Direito GV 2, v. 1, nº 21, pp. 161-178, jun-dez 2005. Disponível em: http://www.direitogv.com.br/subportais/publica%C3%A7%C3%B5e/RDGV_02_p161_178.pdf. Acesso em: 26/12/2011.

NASSER, Salem Hikmat. *Fontes e Normas do Direito Internacional – Um Estudo sobre a Soft Law*. São Paulo: Atlas, 2005.

PEROTTI, Javier. *La problemática del lavado de activos y sus efectos globales. Las iniciativas y experiencias internacionales y argentinas en la materia*. Dissertação de Mestrado – Centro Argentino de Estudios Internacionales, Universidad Nacional de Cuyo, julho de 2007.

PIETH, Mark. *Criminalizing the Financing of Terrorism*. Journal of International Criminal Justice- Oxford University Press, v. 4, pp. 1074-1086, 2006. Disponível em: <http://jicj.oxfordjournals.org/content/4/5/1074.short>. Acesso em: 28/03/2011.

POLETTTO, Ricardo dos Santos. *Palermo e a nova agenda de segurança global: o crime organizado transnacional na política externa brasileira*. Dissertação em Diplomacia (Programa de Formação e Aperfeiçoamento) – Instituto Rio Branco/Ministério das Relações Exteriores, Brasília, agosto 2010.

PORTER, Tony Porter. *The G-7, the Financial Stability Forum, the G-20, and the Politics of International Financial Regulation*. Dissertação (Department of Political Science) – McMaster University, Hamilton, Canadá, março 2000. Disponível em: www.g20.utoronto.ca/biblio/porter-isa-2000.pdf. Acesso em: 15/09/2011.

ROSAND, Eric. *Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight against Terrorism*. *The American Journal of International Law* (American Society of International Law), vol. 97, no. 2, pp. 333-341, abril 2003. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3100110>. Acesso em: 12/01/2011.

SCHERRER, Amandine. *La Circulation des Normes dans le Domaine du Blanchiment d'Argent : le Rôle du G-7/8 dans la Création d'un Régime Global*. Revista “Culture & Conflits”. França: Centre d'études sur les conflits, 2006. Disponível em: <http://conflits.revues.org/index2069.html>. Acesso em: 05/01/2011.

SCHERRER, Amandine. *Explaining Compliance with International Commitments to Combat Financial Crime: The G-8 and FATF*. Institut d'Etudes Politiques de Paris, Sciences Po, 2006. Disponível em: <http://www.G-8.utoronto.ca/scholar/index.html>. Acesso em: 26/03/2011.

SHARMAN, J. C. *The Global Anti-Money Laundering Regime and Developing Countries: Dammed if they Do, Dammed if they Don't?*. Government and International Relations, University of Sydney,

Australia, 2006. Disponível em: http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/0/0/7/5/pages100752/p100752-1.php. Acesso em: 25/05/2011.

SHARMAN, J. C. *The Bark is the Bite: International Organisations and Blacklisting*. Government and International Relations, University of Sydney, Australia, 2004. Disponível em: http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/5/9/9/4/pages59944/p59944-1.php. Acesso em: 25/05/2011.

SHARMAN, J. C. *International Organisations, Blacklisting and Tax Haven Regulation*. Government and International Relations. Government and International Relations, University of Sydney, Australia, 2004. Disponível em: http://www.irisprojects.umd.edu/ppc_ideas/ebulletin/issue21_files/International_Organisations_Blacklisting_and_Tax_Haven_Regulation.pdf. Acesso em: 25/05/2011.

SILVEIRA, Arnaldo José Alves. *The International Standards on Combating Money Laundering: a Brazilian Perspective*. Dissertação (The Minerva Program) – The George Washington University, Washington, DC, Spring 2009.

SINGER, David Andrew. *Regulating Capital: Setting Standards for the International Financial System*. Ithaca: Cornell University Press, 2007.

STESSENS, Guy. *The FATF 'Black List' of Non-Cooperative Countries and Territories*. Leiden Journal of International Law, v. 14, no. 1, pp. 199-208, 2001. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?jsessionid=2A9BE4DF301B67455E0C495A690DDB48.journals?fromPage=online&aid=207957>. Acesso em: 14/03/2011.

TEIXEIRA, Leticia Miranda. *A Política Contra a Lavagem de Dinheiro no Brasil: o Processo de Absorção de um Regime Internacional*. Dissertação

(Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

THONY, Jean-François; PNG, Cheong-Ann. FATF *Special Recommendations and UN Resolutions on the financing of terrorism. A review of the status of implementation and legal challenges faced by countries*. Journal of Financial Crime, v. 14, n. 2, pp. 150-169, 2007, p. 155. Disponível em: www.emeraldinsight.com/1359-0790.htm. Acesso em: 19/04/2011.

THONY, Jean-François. *Mécanique et géopolitique du blanchiment de l'argent*. In: Rapport Annuel Mondial sur le Système Economique et les Stratégies (RAMSES), Institut Français des Relations Internationales, Ed. Dunod, pp. 71-86, 2003.

VAN OUTHRIE, Lode. *La lutte contre le blanchiment de l'argent: un emplâtre sur une jambe de bois ?* Déviance et société, vol. 19, n° 4, pp. 371-377, 1995. Disponível em: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ds_0378-7931_1995_num_19_4_1588. Acesso em: 15/02/2011.

VELLOSO, Ricardo Ribeiro. *Origem histórica do crime de lavagem de dinheiro – no Brasil e no mundo*. Mundo Jurídico, publicado em 12/06/2006. Disponível em: http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=777. Acesso em 15/02/2011.

VIVIANI, Ana Karina. *Lavagem de dinheiro. Combate no Brasil e no mundo*. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n° 684, 20 de maio de 2005. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/6740>. Acesso em: 1 fev. 2011.

Comunicações oficiais

Telegrama nº 1239 de Brasemb Assunção, de 07/07/2010

Despacho telegráfico nº 633 para Brasemb Bogotá, de 08/12/2000

Despacho telegráfico nº 1501 para Brasemb Buenos Aires, de 08/12/2010

Circular telegráfica nº 39662, de 01/09/2000

Telegrama nº 00016 de Delbrasupa, de 11/01/95

Despacho telegráfico nº 00344 para Delbrasupa, de 13/06/1995

Despacho telegráfico nº 393 para Delbrasupa, de 11/06/1996

Despacho telegráfico nº 595 para Delbrasulpa, de 09/09/1996

Despacho telegráfico nº 290 para Delbrasupa, de 12/05/1997

Telegrama nº 507 de Brasemb Montevideú, de 11/06/2001

Telegrama nº 1048 de Brasemb Montevideú, de 30/10/2001

Despacho telegráfico nº 160 para Brasemb Ottawa, de 19/06/2007

Telegrama nº 746 de Brasemb Paris, de 05/06/2003

Despacho telegráfico nº 697 para Brasemb Paris, de 10/10/2008

Despacho telegráfico nº 794 para Brasemb Paris, de 04/11/2008

Telegrama nº 0331 de Brasemb Paris, de 03/03/2009

Despacho telegráfico nº 455, para Brasemb Paris, de 17/06/2009

Despacho telegráfico nº 847 para Brasemb Paris, de 09/10/2009

Despacho telegráfico nº 453 para Brasemb Paris, de 14/06/2010

Despacho telegráfico nº 454 para Brasemb Paris, de 14/06/2010

Despacho telegráfico nº 660 para Brasemb Paris, de 06/09/2010

Telegrama nº 695 de Brasemb Viena, de 19/10/1999

Telegrama nº 1432 de Brasemb Washington, de 15/07/1995

Outras fontes oficiais

- Relatórios anuais do GAFI, de 1990 até 2010. Disponíveis em:
<http://www.fatf-gafi.org>

- Relatórios anuais do COAF, de 1998 até 2010. Disponíveis em:
<https://www.coaf.fazenda.gov.br>



ANEXOS

ANEXO A

Documentos que formalizam a entrada do Brasil no GAFI (carta do Ministro Pedro Malan endereçada ao Presidente do GAFI) e a criação do GAFISUD (Memorando de Entendimento)



Ministério da Fazenda
GABINETE DO MINISTRO

CARTA MF Nº 12

Brasília, April 26th, 1999

Mr. Jun Yokota
President
Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) – OECD
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16
France

Dear President,

The Brazilian Government has been following with great interest the work of the Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF). In this regard, and taking into consideration that the promulgation of Law 9.613, of March 3, 1998, created the legal basis to allow the country to play an effective role in money-laundering activities, Brazil is committed to work towards implementing the forty Recommendations of FATF.

If Brazil joins FATF, the Brazilian Government is committed to participate in the mutual evaluation process within the Task Force. Brazil is also committed to make every possible effort to combat money laundry in Latin America.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Pedro Malan', written over a horizontal line.

PEDRO MALAN

Aviso nº 516 MF

Brasília, 27 de novembro de 2001.

Senhor Ministro,

Como é do conhecimento de Vossa Excelência, o Governo Brasileiro foi convidado pelo Governo do Chile para, no dia 6 de dezembro próximo, participar da solenidade de assinatura do Ato que altera o Memorando Constitutivo do Grupo de Ação Financeira da América Latina contra a Lavagem de Dinheiro – GAFISUD, na cidade de Santiago – Chile.

2. O GAFISUD foi criado na reunião dos Ministros de Estado da Fazenda dos países da América Latina, ocorrida na cidade de Cancún – México, em fevereiro de 2000, e reflete compromissos assumidos para criação de um grupo regional nos moldes do Financial Action Task Force – FATF/GAFI.

3. Muito agradeceria a esse Ministério designar o Embaixador do Brasil no Chile para representar o Governo Brasileiro na solenidade, uma vez que compromissos anteriormente assumidos me impedem de participar da cerimônia. Acrescento que estou indicando a Dr^a Adriene Giannetti Nelson de Senna, Presidente do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, para chefiar a equipe técnica que participará, de 4 a 6 de dezembro, da reunião Plenária do GAFISUD em que serão discutidas aquelas propostas.

Atenciosamente,


PEDRO SAMPAIO MALAN
Ministro de Estado da Fazenda

A Sua Excelência o Senhor
CELSO LAFER
Ministro de Estado das Relações Exteriores

assinec/03727/11/04 - 16/15

**Ata da Reunião Técnica para Discutir a Criação de um Grupo Regional
na América do Sul contra a Lavagem de Dinheiro nos moldes do
GAFI/FATF**

Com vistas a concretizar o compromisso de Cancun, de 02 de fevereiro de 2000, reuniram-se em Brasília, nos dias 16 e 17 de agosto de 2000, os representantes designados pelos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Uruguai para discutir as bases de criação de um Grupo Regional na América do Sul contra a lavagem de dinheiro nos moldes do GAFI/FATF. Estiveram presentes ainda representantes da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD/OEA) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), contando também com a assistência de representante do Ministério da Economia espanhol, indicado como delegado da Presidência do GAFI/FATF.

Os referidos representantes acordaram o texto anexo como proposta final de Memorando de Entendimento a ser apresentado para assinatura de seus Ministros competentes para a criação efetiva de um Grupo de Ação Financeira da América do Sul contra a Lavagem de Ativos - GAFISUD.

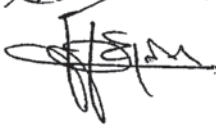
Foi solicitado que constassem em Ata os seguintes comentários:

- Da delegação chilena: em relação a redação do parágrafo “b” do título 1 (Objetivos), sustentou-se que deve ser incluído o termo “progressivamente” entre as palavras “aplicar” e “recomendações”, nos mesmos termos do documento inicial;
- Da delegação uruguaia: propõe-se substituir, no parágrafo acima mencionado, o termo “aplicar” por “promover a aplicação”;
- Do representante da Secretaria Executiva da CICAD/OEA: registrou-se que a CICAD/OEA não solicitou ser considerada membro pleno do novo organismo e agradeceu aos países a especial consideração que concordaram em incluí-la como membro assessor do Grupo.

Assinam, em Brasília, em 17 de agosto de 2000:

ARGENTINA



BOLÍVIA 
BRASIL 
CHILE 
COLÔMBIA 
PARAGUAI 
URUGUAI 

Na qualidade de assistente:

ESPAÑA 
CICAD/OEA 

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

BOGOTÁ, D.C., 25 JUN. 2007

**AUTORIZADO. SOMÉTANSE A LA CONSIDERACIÓN DEL HONORABLE
CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA LOS EFECTOS
CONSTITUCIONALES.**

(Fdo.) ÁLVARO URIBE VÉLEZ

EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

(Fdo.) FERNANDO ARAÚJO PERDOMO

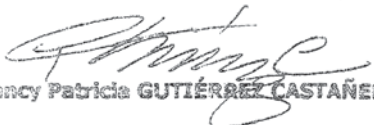
DECRETA:

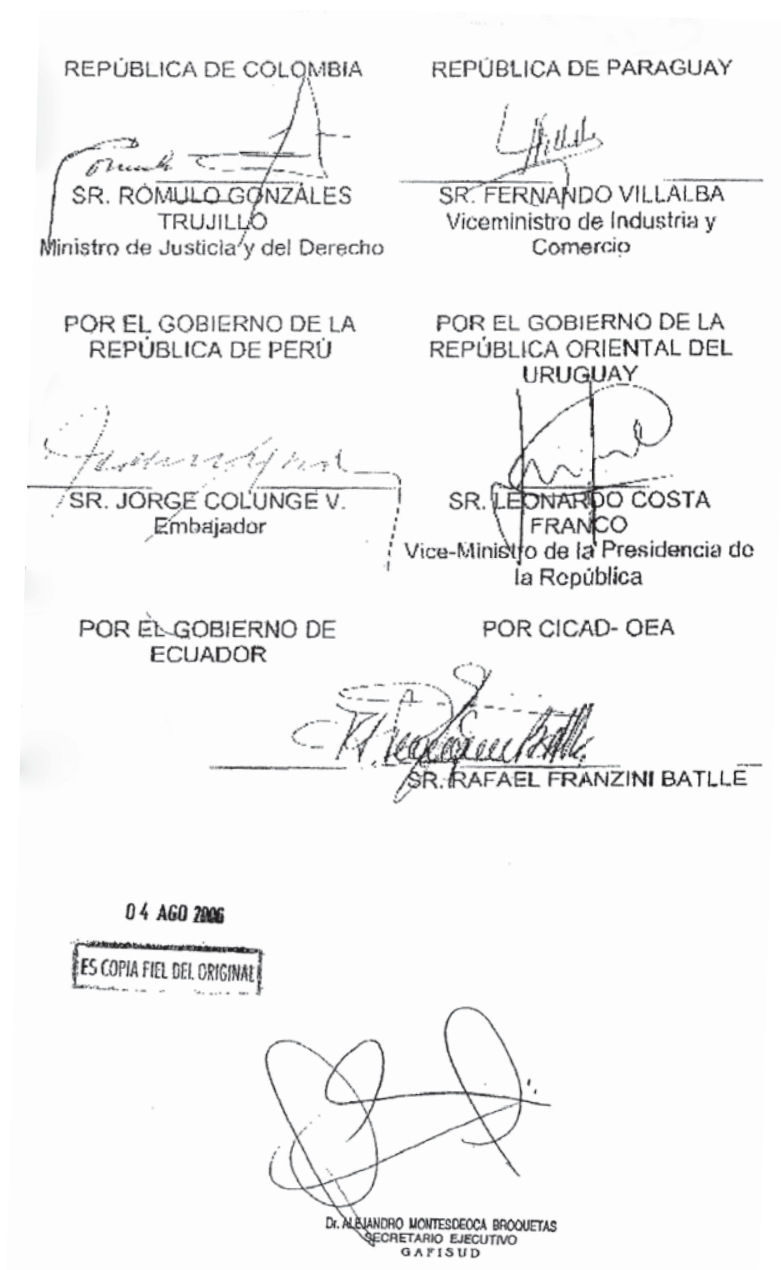
ARTÍCULO PRIMERO: Apruébanse el "MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS DEL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE SUDAMERICA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)", firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la "MODIFICACIÓN DEL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS DEL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE SUDAMERICA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)", firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001, y la "MODIFICACIÓN AL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS DEL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE SUDAMERICA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)" firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006.

ARTÍCULO SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el "MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS DEL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE SUDAMERICA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)", firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la "MODIFICACIÓN DEL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS DEL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE SUDAMERICA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)", firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001, y la "MODIFICACIÓN AL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS DEL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE SUDAMERICA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)" firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006, que por el artículo primero de esta ley se aprueban, obligarán al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

ARTÍCULO TERCERO: La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

LA PRESIDENTA DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA,


Nancy Patricia GUTIÉRREZ CASTAÑEDA



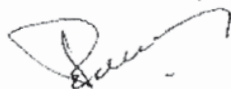
**ENTRE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS DEL GRUPO
DE ACCION FINANCIERA DE SUDAMERICA CONTRA EL
LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)**

El I Consejo de Autoridades de GAFISUD, en su reunión de 6 de diciembre de 2001 en Santiago de Chile, decide modificar el Memorando de Entendimiento de GAFISUD en su redacción original contenida en el texto suscrito por los países miembros en Cartagena de Indias, Colombia, el 8 de diciembre del año 2000.

La modificación que se opera es la introducción de una nueva letra c) en el Artículo I del Memorando de Entendimiento que reza del siguiente tenor:

c) Establecer medidas para la prevención y eliminación de la financiación del terrorismo, reconociendo y aplicando las ocho Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el lavado de Activos y otras que puedan aprobarse por GAFISUD

POR EL GOBIERNO DE LA
REPÚBLICA DE ARGENTINA



SR. JORGE DE LA RUA
Ministro de Justicia y Derechos
Humanos

POR EL GOBIERNO DE LA
REPÚBLICA DE BOLIVIA



SR. VÍCTOR MÁRQUEZ
Cónsul de Bolivia en Santiago

POR EL GOBIERNO DE LA
REPÚBLICA DE BRASIL



SR. JOÃO AUGUSTO DE
MEDICIS
Embajador

POR EL GOBIERNO DE LA
REPÚBLICA DE CHILE



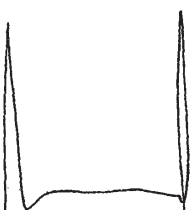
SR. JOSÉ MIGUEL INSULZA
Ministro del Interior

POR EL GOBIERNO DE LA
REPUBLICA ORIENTAL DEL
URUGUAY



ALBERTO BENSION
Ministro de Economía y Finanzas

POR LA OEA – CICAD

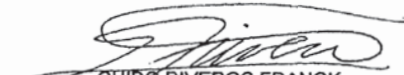


ALBERTO HART
Secretario Ejecutivo Adjunto

POR EL GOBIERNO DE LA
REPUBLICA ARGENTINA


LORENZO CORTESE
Secretario de Programación para la
Prevención de la Drogadicción y la
Lucha contra el Narcotráfico

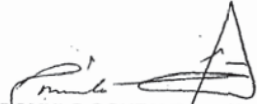
POR EL GOBIERNO DE LA
REPUBLICA DE BOLIVIA


GUIDO RIVEROS FRANCK
Embajador Extraordinario y
Plenipotenciario en Colombia

POR EL GOBIERNO DE LA
REPUBLICA FEDERATIVA DEL
BRASIL


ADRIENNE GIANNETTI NELSON DE
SENNA
Presidente de COAF

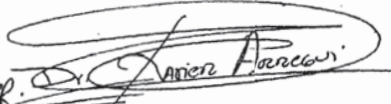
POR EL GOBIERNO DE LA
REPUBLICA DE COLOMBIA


ROMULO GONZALEZ TRUJILLO
Ministro de Justicia y del Derecho

POR EL GOBIERNO DE LA
REPUBLICA DE CHILE


JORGE VIVES DIBARRART
Asesor del Subsecretario del Interior

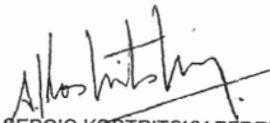
POR EL GOBIERNO DE LA
REPUBLICA DEL ECUADOR


XAVIER ARREGUI
Director Nacional de Procesamiento de
Información Reservada

POR EL GOBIERNO DE LA
REPUBLICA DEL PARAGUAY


EUCLIDES ACEVEDO
Ministro de Industria y Comercio

POR EL GOBIERNO DE LA
REPUBLICA DEL PERU


SERGIO KOSTRITSKY PEREIRA
Jefe de Cooperación Internacional de
Contradrogas

**MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LOS
ESTADOS DEL GRUPO DE ACCION FINANCIERA DE SUDAMERICA
CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)**

PREAMBULO

Considerando la amenaza que representan las actividades de lavado de activos, así como el interés en la protección de un sistema económico-financiero seguro y transparente que no pueda ser utilizado por las organizaciones criminales.

Ratificando el compromiso de preservar y mantener la estabilidad social, económica y política de nuestra región.

Considerando el trabajo desarrollado y las acciones emprendidas hasta el momento en la lucha contra el lavado de activos por los países que ahora se reúnen.

Reconociendo la oportunidad y los beneficios de aceptar y aplicar el acervo de las medidas contra el lavado de activos del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el blanqueo de capitales, así como contar con el apoyo de sus miembros y de las organizaciones internacionales dedicadas a la protección de la comunidad internacional frente a las amenazas de la criminalidad organizada.

Asumiendo que la cooperación internacional es crucial en la lucha contra el lavado de activos y reafirmando el compromiso expuesto en varios foros para aplicar de forma efectiva la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 y el Reglamento Modelo de la CICAD sobre Delitos de Lavado relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y otros Delitos Graves.

Siguiendo el compromiso manifestado en la Reunión de Cancún, de febrero de 2000, de Ministros de Finanzas del Hemisferio Occidental para la creación de un grupo regional de acción contra el lavado de activos.

Ejecutando la recomendación de la reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia, en septiembre de 2000.

Destacando el beneficio que reporta a los países de la región y a la comunidad internacional el establecimiento de mecanismos de prevención y control del lavado de activos.

Los Estados signatarios de este Memorando acuerdan:

I. OBJETIVOS

- a) Crear y poner en funcionamiento el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (en adelante, GAFISUD) en las condiciones señaladas en este Memorando;
- b) Reconocer y aplicar las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el blanqueo de capitales y las recomendaciones y medidas que en el futuro adopte el GAFISUD.

II. MIEMBROS

1. Los Estados signatarios de este Memorando tienen la condición de miembros originarios.
2. Otros Estados podrán incorporarse previa solicitud de adhesión al presente Memorando y de su admisión por el Pleno.

III. MIEMBRO ASESOR

1. La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) integra el GAFISUD en carácter de Miembro Asesor.

IV. OBSERVADORES

1. Tendrán esta condición aquellos Estados y organizaciones que hayan expresado su apoyo a los objetivos del GAFISUD y hayan sido admitidos como tales por el Pleno.
2. Además de respaldar los objetivos y las actividades del GAFISUD, los observadores podrán brindar la asistencia técnica y el apoyo financiero, de acuerdo con sus normas y políticas en la materia, para la consecución de los objetivos perseguidos.
3. El procedimiento para la admisión de los observadores requerirá la petición formal al Presidente del GAFISUD por parte del Estado u organización.

V. ESTRUCTURA Y FUNCIONES

1. El GAFISUD se estructura a partir de los siguientes órganos:

- | | |
|------|----------------------------|
| I) | El Consejo de Autoridades |
| II) | El Pleno de Representantes |
| III) | La Secretaría |

2. El Consejo de Autoridades es el órgano supremo del GAFISUD y estará integrado por un representante de cada Estado que ejerza la máxima responsabilidad en materia de lucha contra el lavado de activos. Se reunirá cuando el Pleno lo considere conveniente y en las ocasiones en que lo estime necesario para la aprobación de asuntos o proyectos que requieran de un alto grado de respaldo político-institucional.

3. El Pleno está compuesto por los delegados designados por cada Estado miembro. Se reunirá, al menos, dos veces al año y tendrá como funciones:

- | | |
|------|--|
| I) | Valorar, discutir y, en su caso, aprobar todas las resoluciones. |
| II) | Aprobar el Programa de Acción. |
| III) | Aprobar el presupuesto. |
| IV) | Aprobar el informe anual. |
| V) | Controlar la ejecución del Programa de Acción aprobado. |
| VI) | Designar al Secretario Ejecutivo, aprobar la estructura y demás funciones de la Secretaría |

- VII) Aprobar las normas de procedimiento que sean necesarias.
- VIII) Aceptar la incorporación de nuevos miembros y observadores.

4. Las reuniones del Pleno se regirán por las siguientes reglas:

- I) Todos los Miembros, el Miembro asesor y los Observadores participarán en las reuniones.
- II) El Pleno determinará aquellas reuniones a las que sólo puedan asistir los Miembros.
- III) Sólo los Miembros tienen derecho de voto. El Miembro asesor y los Observadores tendrán voz pero no voto. Sólo los miembros presentes tienen derecho a votar.

5. El Presidente del GAFISUD será elegido por el Pleno, de entre uno de sus miembros y como tal ejercerá su representación. El ejercicio de la Presidencia se extenderá por períodos de un año, prorrogables. Al inicio de cada período, el Presidente someterá a la aprobación del Pleno el Programa de Acción, en el que se expondrán los objetivos y líneas de trabajo del GAFISUD durante su presidencia.

6. El Secretario Ejecutivo será una persona idónea y con elevado perfil técnico. Será designado por el Pleno, por períodos determinados prorrogables y ejercerá su cargo en forma remunerada.

7. La Secretaría llevará a cabo las funciones técnicas y administrativas para el desarrollo de las actividades del GAFISUD. Son funciones de la Secretaría:

- I) Preparar el informe anual de actividades, el presupuesto y los programas de trabajo contenidos en el Programa de Acción.
- II) Proveer a la Presidencia y al Pleno con informes periódicos de su actividad
- III) Ejecutar el Programa de Acción aprobado.
- IV) Administrar el presupuesto aprobado
- V) Coordinar, colaborar y facilitar las evaluaciones mutuas
- VI) Ejercer la representación técnica y actuar como nexo entre el GAFISUD y terceros países y organizaciones involucradas en la lucha contra el lavado de activos y materias conexas
- VII) Asistir al Consejo de Autoridades, a la Presidencia y el Pleno en el desarrollo de sus actividades
- VIII) Las demás que le sean asignadas por el Pleno

VI. MECANISMO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

- 1. Todas las resoluciones del Consejo de Autoridades y del pleno de Representantes serán adoptadas por el consenso de los miembros, el que será registrado por la Secretaría.
- 2. En los casos de aprobación de informes vinculados con evaluaciones mutuas no resultará necesario contar con el consenso del Estado involucrado en el informe para adoptar una resolución al respecto.

VII. AUTOEVALUACIONES Y EVALUACIONES MUTUAS

1. Los miembros acuerdan participar en un programa de auto-evaluación, coordinado por la Secretaría.
2. Los miembros acuerdan participar en un programa de evaluaciones mutuas conducido de acuerdo con los procedimientos de evaluación mutua aprobados por el Pleno.
3. En todo caso, en cada evaluación mutua participarán expertos técnicos de tres Miembros. Dentro del equipo de evaluadores podrá solicitarse la asistencia de expertos de países y de las organizaciones observadoras, cuando así lo estime apropiado el Miembro evaluado.

VIII. FINANCIAMIENTO

1. Las actividades del GAFISUD serán financiadas por las contribuciones anuales de sus miembros, los aportes voluntarios de los observadores y otras fuentes adicionales. Los Miembros harán efectivas sus obligaciones económicas cuando su orden jurídico interno lo permita.
2. Los gastos derivados de la participación de cada Miembro u Observador en las actividades del GAFISUD, incluida la participación en procesos de evaluación mutua, serán atendidos por cada uno de ellos.
3. La Presidencia, con el apoyo de la Secretaría, someterá al Pleno la consideración de proyectos y líneas de trabajo y sus formas de financiamiento.

IX. IDIOMAS

Los idiomas oficiales son el Español y el Portugués.

X. ENMIENDA DEL MEMORANDO

El Memorando de Entendimiento puede ser modificado por el Consejo de Autoridades a propuesta del Pleno del GAFISUD.

XI. ENTRADA EN VIGOR

Este Memorando de Entendimiento entrará en vigor en la fecha en que sea firmado por los Estados.

XII. RETIRO

El retiro de un Miembro o de un Observador se hará efectivo una vez recibida la notificación respectiva en la Secretaría.

Firmado en la Ciudad de Cartagena de Indias a los ocho días del mes de diciembre del año dos mil, en un ejemplar que hace fe y que queda depositado

"Por medio de la cual se aprueba el "MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS DEL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE SUDAMERICA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)", firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la "MODIFICACIÓN DEL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS DEL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE SUDAMERICA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)", firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001, y la "MODIFICACIÓN AL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS DEL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE SUDAMERICA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)" firmada en Brasília el 21 de julio de 2006"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

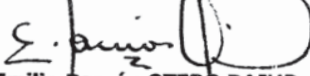
Visto el texto del **"MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS DEL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE SUDAMERICA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)", firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la "MODIFICACIÓN DEL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS DEL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE SUDAMERICA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)", firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001, y la "MODIFICACIÓN AL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS DEL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE SUDAMERICA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)" firmada en Brasília el 21 de julio de 2006, que a la letra dicen:**

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del Instrumento Internacional mencionado).

 .



EL SECRETARIO GENERAL DE LA H. SENADO DE LA REPUBLICA,


Emilio Ramón OTERO DAJUD

EL PRESIDENTE DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES


Oscar ARBOLEDA PALACIO

EL SECRETARIO GENERAL (E) DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES,


JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

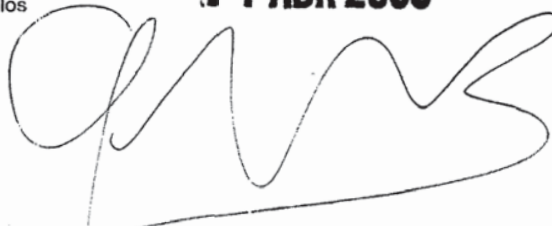
COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

EJECÚTESE, previa revisión de la Corte Constitucional, conforme al artículo 241-10 de la Constitución Política.

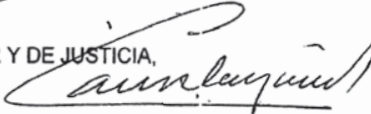
14 ABR 2008

Dada en Bogotá, D.C., a los

M



EL MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA,


CARLOS HOLGUIN SARDI

EL VICEMINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES,
ENCARGADO DE LAS FUNCIONES DEL DESPACHO
DEL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES,


CAMILO REYES RODRIGUEZ

ANEXO B

Convenções contra atos terroristas ratificadas pelo Brasil

COCIT

Anexo 1: Instrumentos das Nações Unidas de Combate ao Terrorismo

Instrumento	Assinatura	Entrada em Vigor
Convenção Internacional sobre a Supressão de Atos Terrorismo Nuclear	14 de setembro de 2005	10 de junho de 2009
Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo	09 de dezembro de 1999	26 de dezembro de 2005
Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas (Com reserva ao parágrafo 1 do Art. 20)	15 de dezembro de 1997	16 de setembro de 2002
Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção	01 de março de 1991	19 de novembro de 2001
Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima	10 de março de 1988	25 de outubro de 2005 (com reservas)
Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental	10 de março de 1988	25 de outubro de 2005 (com reservas)
Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência a Aeroportos que prestam Serviço à Aviação Civil Internacional, Complementar a Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil	24 de fevereiro de 1988	02 de julho de 1998
Convenção sobre Proteção Física de Materiais Nucleares	03 de março de 1980	16 de abril de 1991
Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns	18 de dezembro de 1979	20 de julho de 2000
Convenção sobre Prevenção e Punição de Crimes Contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, Inclusive Agentes Diplomáticos	14 de dezembro de 1973	14 de setembro de 1999
Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil	23 de setembro de 1971	20 de julho de 1973
Convenção sobre Infrações e Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves	14 de setembro de 1963	30 de abril de 1970
Convenção para a Repressão de Apreensão Ilícita de Aeronaves	16 de dezembro de 1970	24 de fevereiro de 1972

ANEXO C

Depoimento do primeiro presidente do GAFI

How the FATF started

Summer 1989 is already quite a long time ago. I have kept however a few striking memories of the start of the FATF.

In 1989 France chaired the G7 and hosted its annual summit in July at the Arch of La Défense. The Summit communiqué decided upon the creation of a Financial Action Task Force against money laundering and urged it to complete its work by April 1990.

As the deputy of Jean-Claude Trichet who was then the head of the French Treasury department, I had been aware that the G7 for the first time in its history and at the request of the USA would have drugs and money laundering on its agenda. To be candid, as a Treasury officer, I had at that time little knowledge of money laundering and was far from thinking that I would have the responsibility to chair the first FATF.

By the end of August, I was summoned at the Elysée Palace with Jean-Claude Trichet by Jacques Attali who was then the Sherpa of President Mitterand and instructed to come back by February 1990 with a consensus about what to do about money laundering.

A new feature from classical G7 works, was the association with the G7 countries of eight countries which had important financial markets and banking systems; namely Sweden, Netherlands, Belgium, Luxembourg, Switzerland, Austria, Spain and Australia.

This has been the first or at least one of the first enlargements of the G7 format.

I discovered also very quickly that when dealing with money laundering we had to obviously associate to our works officers from the police and customs forces, justice and home departments officers and, as usual, diplomats.

The FATF meeting was convened in September 1988 in Paris at Bercy, our ministry of Finance location. We were quite a group, 15 countries with 5 to 10 representatives each, and very complex and almost new matters to deal with.

My suggestion to create three working groups was adopted:

- United Kingdom chaired a group devoted to the analysis and methods of money laundering,
- The USA were in charge of the party working on judicial matters
- Italy took upon the group that worked on administrative and financial cooperation.

The aim of these working parties was to come with adequate proposals by early December. We had a second plenary meeting in Paris in October or November, and had subsequently two other plenary meetings, one of which took place in Washington DC, the other in Paris so as to achieve a full consensus on what was to become the FATF 40 recommendations.

We were dealing at that time essentially with drug related money laundering although arms traffic was also targeted.

It is fair to say that in those days we put aside the matter of tax evasion which was a non starter and would have immediately blocked the process. Surprisingly terrorism per se was not at the top of our agenda or on our minds.

We obviously had some fights and tense discussions before reaching a consensus. The hottest topics were the suppression of banking secrecy, the matter of anonymous accounts and the “know your clients” rules, cash movements’ control, the extension of the measures recommended to non-banking financial institutions and the treatment of offshore markets, in particular those related to countries close to ours such as Monaco as regards France or the Channel and other islands as regards the United Kingdom. Recommendations on cooperation be they administrative, judicial or financial were on the contrary easier, as well as the idea of applying the peer surveillance principles and process to the fight against money laundering.

I had in those days many other responsibilities and tasks but the time spent on the creation of the FATF remains as one of my most gratifying professional experience. The task was noble and its purpose doubtless; having discussions with people from so many countries and especially from such various backgrounds was exciting and stimulating. I will evidently not reveal which countries were reluctant and played for some time the “bad pupil role”. I will just stress the weight put by the US various officers and even ministers to help me and my team in forging appropriate recommendations and agreements. I would also like to stress that one of the usual suspect on those topics namely Switzerland was in fact and on the contrary one of the most supporting countries.

Finally it is with great pleasure that I acknowledge the work of all those who participated in our meeting and thank them all: our discussions were always professional and friendly and looking backwards I remain very proud of what we achieved together.

ANEXO D

Depoimento do presidente suíço do GAFI



For Official Use

Financial Action Task Force
Groupe d'Action Financière

FATF/PLEN/RD(2010)29

English - Or. English

FATF/PLEN/RD(2010)29
For Official Use

Plenary

FATF-III (1991-1992) - SWISS PRESIDENCY HIGHLIGHTS

FATF Presidents' meeting, 22 June 2010, Hotel Okura, Amsterdam, the Netherlands

FATF/PLEN/RD(2010)29

FATF-III (1991-1992) – SWISS PRESIDENCY HIGHLIGHTS

Mr. Alexis P. Lautenberg

Since 1988 we had been following closely the shock-waves unleashed in the US by the so-called Kerry Amendment. After the European tour of the then Deputy Secretary to the Treasury, John E. Robson, I visited Senator Kerry in Washington in order to better understand the administration's intentions. At the time Switzerland was already involved in bringing its banking and financial regulation to a level allowing it to collaborate more fully with our main partners. Anti-money laundering strategies were being discussed and draft legislation was just being put forward to Parliament. Signalling our readiness to participate in the endeavour, decided by the Paris Summit of the G - 7, seemed to be the obvious move. And this we did.

One of the striking features of the 40 Recommendations of FATF has been the rapidity of their inception in the years 1989/90. This achievement can be explained by the rising awareness of the global nature of money laundering and the strong response called for by top policy makers and the outstanding commitment of all those that participate in the undertaking.

The years 1991/92 were important for they allowed FATF's institutional collocation under the OECD umbrella while maintaining its organizational specificity. Furthermore it allowed us to set up the core of a Secretariat.

From a policy point of view those years actually shaped the orientation of the future work. The latter was to be carried out following three policy priorities for the Group:

- to define and carry out a systematic verification of the implementation of the recommendations,
- to constantly evaluate new laundering techniques and to adjust, as appropriate, the recommendations,
- to develop a proper external profile of the Group.

These priorities have to be seen against the backdrop of this strategic objective. FATF had to become the centrepiece of money laundering policy making. Other international instruments were covering certain money laundering aspects, such as the Basle Statement of principles of 1988 and the UN Convention. A number of international fora were already addressing money laundering related phenomena. However, FATF became the body whose focus was purely on money laundering in the financial area.

This substantive legitimacy, as well as the broad base of the delegations meeting in FATF, which include representatives from Ministries of Finance, Foreign Affairs, Justice and from enforcement instances, conferred on the Group its undeniable authority. In the Swiss case the

FATF/PLEN/RD(2010)29

collaboration among these various institutions was particularly productive. At the same time, its relatively lax structure – combined with the absence of an agreed statute – entailed the risk of a progressive dilution of the initial momentum. Maintaining and reasserting its credibility therefore required a clearly perceived profile. This was needed on the one hand to give guidance and purpose to the work of the Group and on the other to clearly define the interface with other international bodies.

This said, the definition of such a profile should under no circumstances limit the Group's versatility which was essential in the light of the rapid evolution of the money laundering phenomenon and of the proliferation of international agencies wanting to assert their scope of activity.

London, 4 June 2010

Lista das Teses de CAE publicadas pela FUNAG

1. **Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)
2. **Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)
3. **Valdemar Carneiro Leão Neto**
A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)
4. **Synesio Sampaio Goes Filho**
Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)
5. **José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)
6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)
7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas - estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)
8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)

9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)
10. **Clodoaldo Hugueney Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)
11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)
12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)
13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não-proliferação de armas de destruição em massa (1998)
14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)
15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)
16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)
17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)
18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)

19. Miguel Darcy de Oliveira

Cidadania e globalização - a política externa brasileira frente à emergência das ONGs como novos atores internacionais (1999)

20. Fernando Simas Magalhães

Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)

21. Ernesto Otto Rubarth

A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)

22. Enio Cordeiro

Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)

23. Fernando Paulo de Mello Barreto Filho

O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)

24. Denis Fontes de Souza Pinto

OCDE: uma visão brasileira (2000)

25. Francisco Mauro Brasil de Holanda

O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)

26. João Solano Carneiro da Cunha

A questão de Timor Leste: origens e evolução (2001)

27. João Mendonça Lima Neto

Promoção do Brasil como destino turístico (2002)

28. Sérgio Eduardo Moreira Lima

Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)

29. Appio Cláudio Muniz Acquarone

Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)

30. Susan Kleebank

Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)

31. Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura

O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)

32. Paulo Estivallet de Mesquita

Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)

33. Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo

Bolívia: a criação de um novo país (2006)

34. Maria Clara Duclos Carisio

A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)

35. Eliana Zugaib

A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)

36. André Aranha Corrêa do Lago

Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)

37. João Pedro Corrêa Costa

De decasségui a emigrante (2007)

38. George Torquato Firmeza

Brasileiros no exterior (2007)

39. Alexandre Guido Lopes Parola

A ordem injusta (2007)

40. Maria Nazareth Farani de Azevedo

A OMC e a reforma agrícola (2007)

- 41. Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)
- 42. João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)
- 43. João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)
- 44. Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)
- 45. Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)
- 46. Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)
- 47. Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)
- 48. João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)
- 49. Paulo Fernando Dias Feres**
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)
- 50. Gilda Motta Santos Neves**
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)
- 51. Alessandro Warley Candéas**
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)

52. Eduardo Uziel

O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)

53. Márcio Fagundes do Nascimento

A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)

54. Adriano Silva Pucci

O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)

55. Mauricio Carvalho Lyrio

A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)

56. Carlos Alfonso Iglesias Puente

A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)

57. Rodrigo d'Araujo Gabsch

Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)

58. Michel Arslanian Neto

A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)

59. Gisela Maria Figueiredo Padovan

Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)

60. Oswaldo Biato Júnior

A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)

61. Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes

A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)

- 62. Sarquis J. B. Sarquis**
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)
- 63. Neil Giovanni Paiva Benevides**
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)
- 64. Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)
- 65. Rodrigo de Azeredo Santos**
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)
- 66. José Estanislau do Amaral**
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)
- 67. Everton Frask Lucero**
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)
- 68. Rafael de Mello Vidal**
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)
- 69. Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)
- 70. Pedro Escosteguy Cardoso**
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)

71. Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva

A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)

72. Ibrahim Abdul Hak Neto

Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)

73. Paulo Roberto Ribeiro Guimarães

Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)

74. Antonio Augusto Martins Cesar

Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)

75. Ademar Seabra da Cruz Junior

Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)

76. Alexandre Peña Ghisleni

Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)

77. Ana Maria Bierrenbach

O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)

78. Fernando Pimentel

O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)

79. Luiz Eduardo Pedroso

O recente fenômeno migratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)

80. Miguel Gustavo de Paiva Torres

O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)

81. Maria Theresa Diniz Forster

Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)

82. Fábio Mendes Marzano

Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)

83. Breno Hermann

Soberania, não-intervenção e não-indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)

84. Elio de Almeida Cardoso

Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)

85. Maria Feliciano Nunes Ortigão de Sampaio

O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)

86. André Heráclio do Rêgo

Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)

87. Felipe Costi Santarosa

Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)

88. Emerson Coraiola Kloss

Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)

89. Elias Antônio de Luna e Almeida Santos

Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)

90. Luiza Lopes da Silva

A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)

91. Guilherme Frazão Conduru

O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)

Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos), Chaparral Pro 12/16 (textos)

A globalização é fenômeno bem conhecido, especialmente nas suas dimensões econômica e cultural. No campo do direito penal, contudo, ainda é tema pouco estudado no Brasil.

O presente livro busca estimular a análise do que se chama de “internacionalização do direito penal”, sob o prisma da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo: como, num primeiro momento, se forma o arcabouço jurídico internacional sobre esses temas e, em seguida, passa a ser aplicado pela maioria dos países. Dado o desconhecimento, pelo grande público, desse processo, a muitos surpreenderia saber que muitas leis e instituições nacionais voltadas ao combate ao crime tiveram sua origem em organismos multilaterais.

A legislação e as instituições antilavagem estabelecidas por diferentes Estados nascem no contexto da prioridade conferida pela comunidade internacional ao combate ao narcotráfico. Hoje, no entanto, devem ser entendidas como elementos que contribuem para reforçar o arsenal do Estado no combate aos diferentes tipos de crime com motivação financeira, como a corrupção.

No campo das relações internacionais, o livro concentra-se na análise do GAFI (Grupo de Ação Financeira Internacional), principal, embora desconhecido, organismo dedicado à formulação e à aplicação de normas destinadas ao combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Traça suas origens históricas, os interesses em jogo, sua evolução e seus métodos de coerção.



INSTITUTO RIO BRANCO



www.funag.gov.br