



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

DOUGLAS BORGES DE VASCONCELOS

“POLICY ANALYSIS”:
A política pública brasileira de combate à Lavagem de Dinheiro

Rio de Janeiro - RJ

2015

DOUGLAS BORGES DE VASCONCELOS

**“POLICY ANALYSIS”:
A política pública brasileira de combate à Lavagem de Dinheiro**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito e Políticas Públicas.

Orientador: André Ricardo Cruz Fontes

Co-Orientador: Antonio Cesar Pimentel Caldeira

Rio de Janeiro
2015

AGRADECIMENTOS

Ao esboçar o introito desse agradecimento formal, recordei-me da memorável lição de Clarice Lispector, no sentido de que “as pessoas mais felizes não tem as melhores coisas. Elas apenas sabem fazer o melhor das oportunidades que aparecem em seus caminhos”. Tal liame cognitivo não foi desprovido de sentido, pois foi exatamente essa a ocorrência (ou ideal) que caracterizou o *iter* que até aqui percorri.

Esta dissertação foi construída em movimento, entre o Rio de Janeiro, São Paulo e Mato Grosso do Sul. Sua conclusão – finda após o triênio em que estive nos bancos do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – é resultado do conhecimento que angariei nessa casa de ensino, e que – em concreto – me permitiu superar desafios e concretizar metas que outrora habitavam apenas o plano onírico.

Esse feito, por óbvio, foi tarefa árdua, caracterizada pela contínua aparição de críticas e pré-conceitos que foram racional e gradativamente defenestrados por meio de três medidas: intensa rotina de estudos; responsável envolvimento com a academia; e – principalmente – o apoio e companheirismo de meus amigos e colegas de turma.

Logo, a materialização desta dissertação representa mais que uma mera exigência curricular, revestindo-se de um grau a mais de generalidade e abstração, visto que traduz a evolução e o amadurecimento intelectual proporcionados pela imersão no universo do saber: motivo pelo qual é transcendente minha felicidade.

Aliás, no que tange a esse sentimento, Lispector – na narrativa citada alhures – detectou que a felicidade aparece para aqueles que choram; que se machucam; que buscam e tentam sempre; e – principalmente – para aqueles que reconhecem a importância das pessoas que passaram por suas vidas.

Portanto, aos que – de fato – jungiram-se aos meus contextos anímico-espirituais nessa jornada, agradeço, humildemente, pois proporcionaram-me vivências impagáveis. Em específico, registro meu apreço:

Aos queridos colegas de turma na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro: André Amaral Aguiar, Carlos Rodrigues Filho, Eduardo Barbutto Bicalho, Emilie Kalyne Munhoz, João Lopes de Farias da Matta, João Fernando Coelho, José Ricardo Parreira de Castro, Mário Pires, Paulo Fernando de Mello Franco, Viviane Azevedo, Rogério Barros

Sganzerla e Tiago Musser Braga (cujos conselhos, auxílios e motivações foram fundamentais para o desfecho dessa caminhada. Os levarei para toda a vida);

Aos docentes do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGD-UNIRIO), que foram os responsáveis pelo avivamento – em mim – da importância da pesquisa científica que cõnjuge a relação simbiótica entre a política e o direito;

Ao professor Dr. Álvaro Reinaldo de Souza, que – na condição de Coordenador do PPGD-UNIRIO – me acolheu fraternalmente na cidade do Rio de Janeiro, tornando-se – para além da academia – um grande referencial pessoal. Ademais, sou imensuravelmente grato pelo conhecimento transmitido em suas aulas, e, ainda, pela confiança que depositou em mim durante o período em que estive sob sua tutela em estágio-docência;

Aos Professores Dr. Paulo de Bessa Antunes e Dr. Fernando Daniel Quintana, atuais coordenadores do PPGD-UNIRIO, pelo auxílio, acompanhamento e presteza dispendidos;

Aos técnicos do PPGD-UNIRIO, em especial, ao Cristiano Fernandes Medeiros e Louyze Martins Gomes, pelo apoio, compreensão e presteza contínuos;

À Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), que me propiciou a integração do meu currículo no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Penal), aos Professores Dr. Renato Mello Jorge e Dr. Allamiro Velludo Salvador Neto (que me acolheram como aluno especial no 2º semestre de 2.013) e Dr. Vicente Greco Filho (que me tutelou em igual condição no 2º semestre de 2.014, contribuindo em demasia com a lapidação de minhas investigações dissertativas);

À Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão de 24 meses de bolsa (fomento fundamental ao desenvolvimento da pesquisa);

À Pró-Reitoria de Pós-Graduação da UNIRIO, pelo custeio de passagens aéreas, hospedagens e diárias em congressos que participei para fins de difusão dos resultados parciais desta pesquisa;

Aos alunos dos cursos de Direito, Administração Pública e Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, e do curso de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (campus de Três Lagoas), discentes para os quais tive a honra de lecionar neste período;

Aos professores e colegas do curso de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (campus de Três Lagoas), pelo contínuo estímulo para o desenvolvimento de minhas atividades acadêmicas;

Aos servidores do Câmara dos Deputados, pelo auxílio na viabilização do acesso aos dados e documentos vitais para o desenvolvimento do presente estudo;

À Procuradora Regional da República Carla de Carli Veríssimo, que – mesmo atarefada em atividades do GAFI em Paris – foi cordial e gentil na indicação de dados relevantes para a pesquisa;

Por fim, eternizo minha gratidão acadêmica aos Professores André Ricardo Cruz Fontes e Antonio Cesar Pimentel Caldeira, que – além de honrarem-me com a orientação desse trabalho – transmitiram-me seus conhecimentos nas disciplinas que ministraram no PPGD-UNIRIO, e – desde o princípio – confiaram e deram credibilidade para minha proposta dissertativa.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais (que desde os primórdios de minha vida edificaram minha formação sob dogma de que a busca pelo conhecimento é ilimitada e transformativa), e, igualmente para minha avó Lúcia Candido Veríssimo (*in memoriam*) que – sempre me apoiou em meus estudos – mas, infelizmente, não pode me acompanhar nessa trajetória.

RESUMO

A presente investigação dissertativa estrutura-se como uma “policy analysis” que – pela perspectiva teleológica – foi edificada para compreender a “lavagem” de dinheiro enquanto um problema público transnacional, e, sequencialmente: (i) analisar quais foram os atores, a conjuntura interna e os influxos externos (“hard” e “soft” law) que levaram o Brasil a implementar uma política pública de combate à “lavagem” de dinheiro (passando a integrar uma rede global ou “policy community”); (ii) encontrar as causas (e detectar as potenciais consequências) de sua reformulação; (iii) avaliar se – para além do aspecto normativo – a concretização da “policy” se deu com a adequada estruturação e expertise institucional; e (iv) verificar se – no que tange ao real enfrentamento do problema público em questão – o arranjo total da referida política pública possui eficácia (ou seja, se atinge ou não seus objetivos) e efetividade (se gera ou não impacto prático). Para tanto, fez-se imersão analítica em relatórios (nacionais e internacionais), proposições, instrumentos normativos e estatísticas disponibilizadas pelas instituições envolvidas.

PALAVRAS-CHAVE: LAVAGEM DE DINHEIRO. POLÍTICAS PÚBLICAS. POLICY ANALYSIS.

ABSTRACT

This research dissertation is structured as a "policy analysis" that – through the teleological perspective - was erected to understand the "money laundering" as a transnational public problem, and sequentially: (i) to analyze what were the actors, the internal juncture and external influences ("hard" and "soft" law) that led Brazil to implement a public policy to combat "money laundering" (becoming a member of a global network or "policy community"); (ii) to find the causes (and detect potential consequences) of its reformulation; (iii) to assess if – beyond the normative aspect – the implementation of the "policy" happened with proper structuring and institutional expertise; and (iv) to verify if – in relation to the real facing of the public issue presented – the overall arrangement of that public policy is effective (if it has reached or not its goals) and has effectiveness (if it has generated or not practical impact). Therefore, analytical immersion was done in reports (nationals and internationals), propositions, normative instruments and statistics provided by the involved institutions.

KEYWORDS: MONEY LAUNDERING. PUBLIC POLICY. POLICY ANALYSIS.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ABBC** – Associação Brasileira de Bancos
- ABBI** – Associação Brasileira de Bancos Internacionais
- ABIN** – Agência Brasileira de Inteligência
- APNFD's** – Atividades e Profissões Não-Financeiras Designadas
- APG** – Grupo Ásia Pacífico sobre Lavagem de Dinheiro
- BACEN** – Banco Central do Brasil
- BM&F** – Bolsa de Mercadorias e Futuros
- CCJ** – Comissão de Constituição e Justiça
- CFT** – Comissão de Finanças e Tributação
- CGU** – Controladoria Geral da União
- CICAD** – Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas
- COAF** – Conselho de Controle de Atividades Financeiras
- COFECON** – Conselho Federal de Economia
- COFECI** – Conselho Federal de Corretores de Imóveis
- CJF** – Conselho da Justiça Federal
- CNJ** – Conselho Nacional de Justiça
- CNMP** – Conselho Nacional do Ministério Público
- COS** – Comunicação de Operação Suspeita
- CRFB-88** – Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988
- CVM** – Comissão de Valores Mobiliários
- DPF** – Departamento de Polícia Federal
- DRCI** – Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional
- ENCCLA** – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro
- EAG** – Grupo da Eurásia
- EM** – Exposição de Motivos
- ESAAMLG** – Grupo Anti-Lavagem de Dinheiro da África Oriental e Austral
- ESW** – Egmont Security Web
- FATF** – Financial Action Task Force
- FIESP** – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
- FIEMG** – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
- FIERJ** – Federação das Indústrias de Minas Gerais

FinCEN – Financial Crimes Enforcement Network

FMI – Fundo Monetário Internacional

GAFI – Grupo de Ação Financeira Internacional

GAFIC – Grupo de Ação Financeira do Caribe

GAFILAT – Grupo de Ação Financeira da América Latina

GAFISUD – Grupo de Ação Financeira da América do Sul

GFI – Global Financial Integrity

GIABA – Grupo Intergovernamental de Ação Contra o Branqueamento de Capitais na África Ocidental

INTERPOL – International Police

ISS – Instituto for Security Studies

MONEYVAL – Comitê do Conselho da Europa de Peritos sobre Avaliação das Medidas Anti-Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo

MENEFATF – Grupo de Ação Financeira do Oriente Médio e Norte da África

MJ – Ministério da Justiça

MPU – Ministério Público da União

MsC – Mensagem ao Congresso

MRE – Ministério da Relações Exteriores

NCCT – Non-Cooperative Countries and Territories

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PGFN – Procuradora-Geral da Fazenda Nacional

PGT – Procuradoria-Geral do Trabalho

PL – Projeto de Lei

PLS – Projeto de Lei do Senado

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PRONA – Partido da Reedificação da Ordem Nacional

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RFB – Receita Federal do Brasil

SFN – Sistema Financeiro Internacional

SNS – Serviço Nacional de Saúde

STF – Supremo Tribunal Federal

SUSEP – Superintendência de Seguros Privados

TCU – Tribunal de Contas da União

UIF – Unidade de Inteligência Financeira

LISTA DE GRÁFICOS, FIGURAS E TABELAS

Gráfico 1 – Componentes das saídas financeiras ilícitas do Brasil (1960-2012) em valor nominal de milhões de dólares americanos.

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas

Figura 2 – Rotas de tráfico de cocaína conhecidas e rastreadas

Figura 3 – Esquema típico de “lavagem” de dinheiro

Figura 6 – Janela de Oportunidade (“Fluxos Múltiplos”)

Figura 7 – A estrutura normativa da política de combate à “lavagem” de dinheiro

Figura 8 – Estrutura interna do COAF

Tabela 1 – Nível de vulnerabilidade dos países à “Lavagem” de Dinheiro

Tabela 2 – Atos normativos expedidos pelo COAF (1999)

Tabela 3 – Atos normativos editados por outros órgãos (1998-1999)

Tabela 4 – Estatísticas Operacionais do COAF (1999-2003)

Tabela 5 – Inquéritos instaurados para apuração da prática de “lavagem” (1998-2003)

Tabela 6 – “Lavagem” de Dinheiro: demandas da Justiça Federal em 1º Grau (2007-2009)

Tabela 7 – “Lavagem” de Dinheiro: demandas da Justiça Federal em 2º Grau (2007-2009)

Tabela 8 – Número de Comunicações de Operações Suspeitas recebidas (1998-2010)

Tabela 9 – Quantificação da persecução da lavagem de dinheiro (1998-2012)

Tabela 10 – Comunicações Recebidas por Região (2004-2014)

Tabela 11 – Comunicações Recebidas por Setores Obrigados (1998-2014)

Tabela 12 – Atos normativos expedidos pelo COAF (2012-2014)

Tabela 13 – Atos normativos expedidos por outros órgãos (2012-2014)

LISTA DE DOCUMENTOS ANEXOS

ANEXO 1 – “National Prohibition Enforcement Act” (EUA)

ANEXO 2 – “International Narcotics Control Strategy Report” (U.S. Department of State)

ANEXO 3 – “World Drug Report” (ONU)

ANEXO 4 – “Improving responses to organized crime and drug trafficking along the Cocaine Route” (ISS)

ANEXO 5 – “Brazil: Capital Flight, Ilicit Flows, and Macroeconomic Crises, 1960-1920” (GFI)

ANEXO 6 – “The Cash Connection: Organized Crime, Financial Institutions, and Money Laundering” (EUA)

ANEXO 7 – “Anti-Drug Abuse Act of 1.986” (EUA)

ANEXO 8 – Recomendação nº. R (80) 10 do Conselho da Europa

ANEXO 9 – “Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas” (Convenção de Viena de 1.988)

ANEXO 10 – “The FATF Recommendations” (GATF/GAFI)

ANEXO 11 – “Convenção sobre Lavagem de Dinheiro, Busca, Apreensão e Confisco de Produtos do Crime” (Convenção de Estrasburgo)

ANEXO 12 – “Regulamento de Modelo sobre Delitos de Lavagem de Dinheiro Relacionados com o Tráfico Ilícito de Drogas e Delitos Conexos” (OEA)

ANEXO 13 – “Declaração de Princípios” e “Plano de Ação” da OEA

ANEXO 14 – “Comunicado Ministerial” da Primeira Cúpula das América (OEA)

ANEXO 15 – Projeto de Lei do Poder Executivo para o combate à “Lavagem” de Dinheiro no Brasil (PL nº. 2.688/1.996)

ANEXO 16 – Mensagem ao Congresso (MsC) nº. 1.448/1996 e Exposição de Motivos do Ministério da Justiça

ANEXO 17 – Dossiê Legislativo (Câmara dos Deputados)

ANEXO 18 – Lei nº. 9.613 de 03 de março de 1.998

ANEXO 19 – Relatório de Atividades do COAF em 1.999

ANEXO 20 – Primeiro Relatório de Avaliação Mútua do Brasil (GAFI, 2.000)

ANEXO 21 – Segundo Relatório de Avaliação Mútua do Brasil (GAFI, 2.004)

ANEXO 22 – Terceiro Relatório de Avaliação Mútua do Brasil (GAFI, 2.010)

ANEXO 23 – Projeto de Lei do Senado nº. 209/2003

ANEXO 24 – Projeto de Lei do Senado nº. 476/2003

ANEXO 25 – Lei 12.683 de 09 de julho de 2.012

ANEXO 26 – Diretiva nº. 91/308 do Conselho da Europa

ANEXO 27 – Diretiva nº. 2001/97 do Conselho da Europa

ANEXO 28 – Diretiva nº. 2005/60 do Conselho da Europa

ANEXO 29 – Lei nº. 9.613 de 03 de março de 1.998 (com alterações)

SUMÁRIO

	Página
INTRODUÇÃO	01
1 COMPREENSÃO DA “POLICY ANALISYS”	03
1.1 Delimitação do problema público: a “lavagem de dinheiro”	08
1.1.1 A percepção político-social	09
1.1.2 A definição fenomênica	22
1.1.3 A avaliação inicial das possibilidades de solução	28
2 A GÊNESE FORMATIVA DA AGENDA BRASILEIRA DE COMBATE À LAVAGEM DINHEIRO E SUA IMPLEMENTAÇÃO LEGISLATIVA	35
2.1 Influxo global: a transnacionalização da “lavagem” de dinheiro e sua implementação legislativa	36
2.1.1 A Recomendação nº. R (80) do Conselho da Europa	37
2.1.2 A Convenção Contra o Tráfico de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Viena, 1.988)	39
2.1.3 A criação do Grupo de Ação Financeira Internacional (Paris, 1.989) e o influxo global de suas recomendações	42
2.1.4 A Convenção do Conselho da Europa sobre Lavagem de Dinheiro, Busca, Apreensão e Confisco dos Produtos do Crime (Estrasburgo, 1.990)	49
2.1.5 A articulação estratégica da Organização dos Estados Americanos	51
2.1.6 O “Grupo de Egmont” de Unidades de Inteligência Financeira (Bruxelas, 1.995)	60
2.2 A tomada de decisão brasileira e a implementação local: a Lei nº. 9.613 de 1.998	62
2.2.1 Análise das justificativas: aspectos políticos e jurídicos da Exposição de Motivos nº. 692 do Ministério da Justiça e a aprovação do Projeto de Lei para o combate à “Lavagem” de Dinheiro	63
2.2.2.1 Aspectos Políticos	64
2.2.2.1 Aspectos Jurídicos	70
2.2.2 A aprovação do Congresso Nacional e a Sanção Presidencial ..	98

3 A IMPLEMENTAÇÃO INSTITUCIONAL, AVALIAÇÃO E A REFORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA	106
3.1 A implementação institucional	107
3.2 A avaliação inicial da política pública e a admissão do Brasil como membro do GAFI	114
3.2 A articulação regional: criação do GAFISUD	118
3.3 Efeitos da primeira avaliação: expansão normativa e fortalecimento institucional	119
3.4 A segunda avaliação do GAFI	124
3.5 Medidas pós-avaliativas	129
3.6 A terceira avaliação do GAFI	134
3.6 A terceira avaliação do GAFI	141
3.7 A reformulação da política pública	146
3.8 Impactos e dados estatísticos	160
CONCLUSÕES	172
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	179
ANEXOS	193

INTRODUÇÃO

Mesmo sem um domínio técnico de sua significação ou características, “lavagem de dinheiro” é uma expressão cuja percepção (ainda que abstrata) gera inquietação social. E sua ocorrência – na condição de fenômeno social – é (em unívoco) altamente valorada pelo corpo político como uma mácula comprometedora das relações sociais locais e globais (já que seus efeitos não encontram limites territoriais no mundo globalizado).

Por trás de sua singeleza gramatical – e aparente simplicidade cognitiva – há, todavia, uma conjunção de atos e procedimentos que a tornam fenomenologicamente complexa, razão pela qual a sua contenção – na condição de problema público – demanda ações governamentais cuja complexidade deve transcender ao plano normativo, abrangendo, sobretudo, dimensões institucionais e operacionais. Do contrário, a política pública elaborada para enfrentar tal nódoa estará fadada ao fracasso.

Com escopo de enfrentar essas premissas analíticas, o estudo ora apresentado ao leitor foi estruturado em três capítulos.

No Capítulo 1, fez-se imersão em noções conceituais próprias da ciência política, que é o campo do saber onde o estudo das políticas públicas foi desenvolvido originariamente. Assim, expôs-se – de início – a significação da metodologia “policy analysis” (que foi empregada na edificação do raciocínio investigativo), e, em sequência, abordaram-se, de forma específica e distintiva, as noções de “política pública” e “problema público”. Sobre esse último ponto, fez-se introito teórico, para que – a partir dele – fosse possível imergir na compreensão fenomênica da “lavagem de dinheiro” enquanto tal, passando-se por contextualizações históricas na perspectiva internacional.

No Capítulo 2, o enfoque analítico recaiu sobre dois aspectos: a gênese formativa da agenda brasileira de combate à “lavagem de dinheiro”, e, ainda, como ocorreu a sua execução. Para tanto, fez-se necessário abordar quais foram os influxos globais que avivaram a percepção da “lavagem” como um problema público transnacional, bem como delimitar quais dessas diretivas internacionais (e seus atores) foram mais influentes na determinação da tomada de decisão pela implantação de uma política local para enfrentar o referido problema público. Ademais, fez-se minuciosa análise da dinâmica e do processo político que circundaram os atores envolvidos na efetivação da política pública com a edição da Lei nº. 9.613, de 3 de março de 1998, adentrando-se, também, nos aspectos jurídicos dessa norma.

Por fim, o Capítulo 3 voltou-se para a análise de três aspectos distintos: (i) quais foram as ações que, em efetivo, o governo brasileiro realizou para a implantação concreta (obtenção de eficácia social) da estrutura normativa da política pública; (ii) como as diretrizes globais de combate à “lavagem de dinheiro” foram avaliadas pelo Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI); (iii) o que ensejou e como se deu a reformulação da política pública por meio da Lei nº. 12.683, de 9 de julho de 2012.

Em suma, todos os capítulos foram desenvolvidos com argumentos concatenados e, mormente, com recortes epistemológicos que proporcionaram o delineamento de percepções e concepções críticas na análise do tema em questão.

Eis o panorama da abordagem que se apresenta nesta investigação e dissertação.

CAPÍTULO 1

A COMPREENSÃO (E IMERSÃO) TEMÁTICA

O objeto de análise desta dissertação é o ponto central da criminalidade organizada contemporânea: a “lavagem de dinheiro”. Tal expressão, inicialmente difundida nos Estados Unidos, na década de 1920, corresponde à tradução de “Money Laundering”.¹

Na condição de delito, trata-se de previsão normativa recente², cuja motivação originária deu-se por força do tráfico internacional de drogas, sendo sua essência operacional caracterizada pela ocultação ou dissimulação de recursos oriundos da prática de uma infração penal, com a conseqüente atribuição, àqueles, de aparência de licitude.

Energizada pela globalização econômica, essa prática representa não só o fator propulsor da expansão da criminalidade organizada, mas, mormente, a transcendência de um problema público para além das fronteiras dos tradicionais programas político-criminais dos “Estados-Nações”. Esse fator dificulta a sua persecução unilateral, e, assim, subordina seu efetivo combate aos acordos de cooperação firmados entre países e atores globais.

Em razão dessa conjuntura, como bem observa DE CARLI³, detecta-se que, nos últimos anos da governança global, houve um contínuo crescimento da preocupação política dos Estados em adotar mecanismos hábeis ao enfrentamento interno do crime de “lavagem de dinheiro”, postura que se dá como corolário de um movimento internacional de repressão, com clara liderança dos Estados Unidos da América.

Nesse urdir, é preciso ponderar que tal onda repressiva emana de um marco recente, já que a primeira reposta penal à “lavagem” de dinheiro surgiu – segundo CAPARRÓS⁴ – em 1978, na Itália (conforme se expõe adiante). Logo, o curto interstício

¹ CALLEGARI, André Luís; WEBER, Ariel Barazzeti. **Lavagem de Dinheiro**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 06.

² PRADO, Luiz Régis. **Direito Penal Econômico: ordem econômica, relações de consumo, sistema financeiro, ordem tributária, sistema previdenciário, lavagem de capitais**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 403.

³ DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro – ideologia da criminalização e análise do discurso**. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p. 29.

⁴ CAPARRÓS, Eduardo Fabián. **El Delito de Blanqueo de Capitales**. p. 48-55. Colex Editorial Constitución y Leyes: Madrid, 1998.

temporal decorrido torna compreensível o baixo número de estudos sobre o tema, que – ainda – é tido como “novel” perante a academia e instituições de justiça.

Aqui, o escopo principal não reside, todavia, na exclusiva caracterização empírica ou abordagem dogmática de tal nódoa. O fito do estudo é analisar a essência da política pública instituída para enfrentar a lavagem de dinheiro no Brasil. Vale dizer: o que se propõe é uma “policy analysis”.

Explica-se.

Pela detecção de SOUZA⁵, em sua revisão da literatura sobre políticas públicas, LASSWELL⁶ foi o responsável por introduzir – na década de 1930 – a expressão “policy analysis” (análise de política pública), cuja noção conceitual remete a um enfoque analítico que procura compreender não só as causas, mas, igualmente, as consequências da execução de determinada ação pelo governo.⁷

Nessa linha cognitiva, o procedimento analítico de uma política pública visa identificar os distintos fatores formativos da ação governamental, traduzindo-se – nas palavras de DYE⁸ – como um meio de “descobrir o que os governos fazem, por que fazem e que diferença isto faz”.

Aplicando a lógica de LASSWELL⁹ ao objeto aqui estudado, há de se indagar: afinal, “quem ganha o quê, por quê [*sic*] e que diferença faz”¹⁰ executar uma política pública de combate à “lavagem de dinheiro” no Brasil?

Posto isso, alguns esclarecimentos metodológicos se impõem.

Primeiro: neste trabalho, a expressão *política pública* (“public policy”) é articulada com um sentido próprio, cuja especificação é basilar para a compreensão da abordagem proposta.

Conforme expõe SOUZA¹¹, a gênese do trato acadêmico da política pública (como disciplina ou área do conhecimento) remonta aos Estados Unidos da

⁵ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, Ano 8, nº. 16, jul/dez de 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> Acesso em: 16 out. 2013.

⁶ LASSWELL Harold Dwight. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936.

⁷ WILDAVSKY, Aaron. **Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis**. Boston, 1979. p. 15.

⁸ DYE, Thomas R. **The policy analysis**. Alabama: The University of Alabama Press. 1978, p. 1.

⁹ LASSWELL, Harold Dwight. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936-1958.

¹⁰ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, Ano 8, nº. 16, jul/dez de 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> Acesso em: 16 out. 2013.

¹¹ *Ibidem*.

América, onde se voltou a atenção para a compreensão de “como e por que os governos optam por determinadas ações”.¹²

Antes, porém, de se especificar qual o sentido atribuído aqui atribuído ao termo, faz-se necessário registrar que sua delimitação não é unívoca.

Para LASSWELL e KAPLAN¹³, por exemplo, política pública é “um programa projetado com metas, valores e práticas”. Noutra perspectiva, EASTON¹⁴ a compreende como “a alocação oficial de valores para toda a sociedade”.

Na esfera jurídica, por sua vez, a análise do tema é novel, e os estudos ainda são embrionários. BUCCI¹⁵ – maior expoente do assunto no Brasil no campo do Direito – entende que “Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulamentados”.

Por certo, essa última definição é laudável por viabilizar o elo harmônico entre o *Direito* e as *Políticas Públicas*; todavia adota-se, aqui, a significação atribuída por SECCHI¹⁶, para quem a “public policy” é “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”¹⁷, sendo ela constituída por dois elementos fundamentais: *intencionalidade pública* e *resposta a um problema público*, já que – nas palavras do autor – “a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante”.¹⁸ No caso em análise, esse problema é a “lavagem de dinheiro”.

Segundo: a expressão “policy”, cujo emprego será frequente no decorrer desta análise, é utilizada como sinônima de *política pública*. Esse esclarecimento se faz necessário pelo fato de que sua tradução literal remete ao vocábulo “política”, e essa palavra – no âmbito linguístico dos países latino-americanos – não possui significação unívoca.

¹² SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**, Porto Alegre, Ano 8, nº. 16, jul/dez de 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> Acesso em: 16 Out. 2013.

¹³ LASSWELL, Hardol Dwight; KAPLAN, Abraham. **Power and Society**. New Haven: Yale University Press, 1970, p. 71.

¹⁴ EASTON, David. **The Political System**. New York: Knopf, 1953. p. 129.

¹⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. In: **Políticas Públicas**. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39

¹⁶ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas** – conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 2.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

Sobre esse aspecto, MENY e THOENIG¹⁹ apontam que os ingleses se valem da palavra “policy” para indicar – em exclusivo – marcos ou diretrizes que consubstanciam uma ação ou programa governamental, enquanto as noções de luta pela obtenção ou manutenção do poder, disputas e dinâmica partidária são representadas pela expressão “politics” (sentido que, na percepção de SECCHI²⁰, “talvez seja o mais presente no imaginário das pessoas de língua portuguesa”).

Terceiro: articulado como “policy analysis”²¹, o estudo delineado nesta investigação concilia – de modo dialógico – imersões jurídicas e políticas, por meio de dados empíricos das instituições envolvidas no combate à “lavagem de dinheiro” no âmbito *nacional* (como o Ministério da Justiça, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, Conselho Nacional de Justiça) e *internacional* (“Financial Action Task Force on Money Laundering” e “Grupo de Acción Financiera da America Latina” – FATF e GAFILAT).

Esse aspecto é fundamental ao tema em análise, uma vez que, no âmbito da governança global, há atores *não estatais* que exercem grande influência não só na tomada de *decisão estatal* pela instituição de uma política local, mas também na contínua adequação da *policy* a um sistema global. E esse sistema – no registro de NADELMANN²² – acaba por viabilizar a internacionalização (e internalização) dos interesses próprios dos Estados dominantes²³, e, por consequência, a padronização da cooperação entre os governos (mesmo que suas respectivas políticas criminais não possuam muito em comum).

Quarto: a estruturação analítica do estudo centra-se nas etapas características do denominado *ciclo das políticas públicas* (“policy cycle”).

Essa opção propicia melhor visualização dos influxos internacionais emanados de distintos atores e permite que se verifique qual foi o grau de interferência

¹⁹ MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Trad. Francisco Morata. Barcelona: Ariel, 1992. p. 89.

²⁰ SECCHI. Vide: SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas** – conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 1.

²¹ LASSWELL, Harold Dwight. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936-1958.

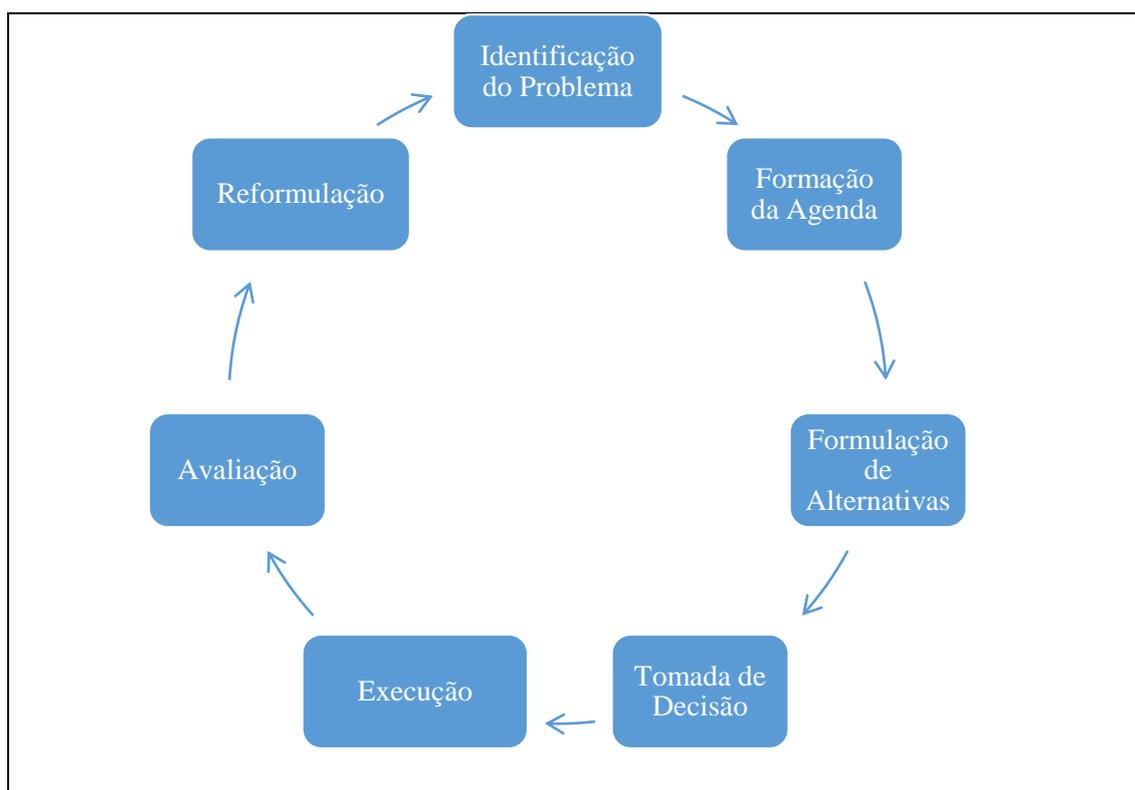
²² NADELMANN, Ethan. Global Prohibition Regimes: the evolution of norms in international society. **International Organization**, Vol. 44, n.º.4 (Autumn, 1990). The University of Wisconsin Press. Journal Divisions/The MIT Press. pp. 479-526. Disponível em: <http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/political_science/shared/political_science/8787/jovi%201%20Nadelmann_Global%20Prohibition%20Regimes.pdf> Acesso em: 10 nov. 2014.

²³ DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de Dinheiro** – ideologia da criminalização e análise do discurso. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p. 140.

destes na tomada de decisão que culminou na construção inicial da política pública brasileira de combate à “lavagem de dinheiro”.

Ademais, o uso do “policy cycle” viabiliza (nos moldes da figura 1) a organização concatenada dos dados analisados, evidenciando – por via reflexa – que toda política pública perpassa pelas dimensões de criação, execução, avaliação e reformulação (expansão), gerando – em todas essas etapas – algum impacto social.

Figura 1. Ciclo de Políticas Públicas.



Fonte: SECCHI, 2013²⁴.

Quinto: a avaliação dos resultados da “policy”, ao fim, baliza-se em dois critérios, trazidos por COSTA e CASTANHAR²⁵. São eles: *eficácia* (pelo qual será possível concluir se a política brasileira de combate à “lavagem de dinheiro” atinge seus objetivos e metas); e *impacto* (ou *efetividade*), que propiciará verificar se há (ou não) efeitos positivos de sua execução no plano institucional.

²⁴ O “policy cycle” utilizado neste trabalho inspirou-se no modelo apresentado por SECCHI. Vide: SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas** – conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 43.

²⁵ COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de Programas Públicos:** desafios conceituais e metodológicos.

Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6509/5093>> Acesso em: 19 out. 2013.

Esses referenciais recaem sobre distintos indicadores: (i) as justificativas da legislação nacional (mormente a Exposição de Motivos nº. 262 do Ministério da Justiça); (ii) as recomendações e relatórios de avaliação mútua elaborados pelo GAFI; (iii) as decisões políticas do Congresso Nacional; (iv) os relatórios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); e (v) os relatórios de atividade do COAF.

O uso desses paradigmas é relevante, visto que – nas palavras de COUTINHO²⁶ – as políticas públicas demandam não só medidas legislativas, mas, igualmente, “complexas ações administrativas que dependem, em última instância, da combinação de ações, políticas e expertise”.

Assim, é basilar analisar se a Lei nº. 9.613 de 1998 e sua modificação (Lei nº. 12.683 de 2012) atrelaram-se a tal quesito operacional interno, de modo que – em específico – o objetivo central da “policy analysis” é permitir a identificação: (i) de quais foram as premissas políticas – emanadas do “hard” e “soft law” – que levaram o Brasil a implementar uma política pública de combate à ‘lavagem’ de dinheiro; e (ii) das *causas* de sua reformulação (e detectar-lhe as *consequências*).

1.1 Delimitação do problema público: a lavagem de dinheiro

Em consonância com a opção metodológico-conceitual adotada, tem-se que toda política pública se edifica em torno de um problema público, já que a ação governamental – ao menos formalmente – energiza-se para a elaboração de diretrizes hábeis a enfrentá-lo.

Destarte, o problema público – na condição de vetor operacional da “policy” – surge quando há percepção política da “discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível”²⁷, avivando o fato de que a permanência de tal nódoa constitui óbice para a concretização de uma realidade desejável pelos interesses de distintos atores, sejam eles locais ou globais.

Nesse urdir, insta registrar que nem sempre a identificação de um problema apresenta-se como tarefa simples. Em verdade, detecta-se que se trata de um ato

²⁶ COUTINHO, Diogo Rosenthal. O Direito nas Políticas Públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 181-198.

²⁷ SECCHI. Vide: SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas** – conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 44.

complexo, que – pela análise de SJÖBLOM²⁸ – demanda o cumprimento de três etapas cognitivas distintas, quais sejam: (i) *a percepção do problema* (ocasionada pela interferência ou afetação de interesses de atores relevantes por determinado dado da realidade); (ii) *a definição ou delimitação do problema* (por meio da determinação de suas características substantivas e desdobramentos funcionais, ainda que temporariamente); (iii) *avaliação da possibilidade de solução* (como justificação imediata da edificação da política pública)²⁹.

Logo, são esses os aspectos que balizam o procedimento cognitivo delineado para a estruturação introdutória da análise do problema público em questão.

1.1.1 A percepção político-social

Na perspectiva histórica, a doutrina especializada³⁰ – em uníssono – indica que a “lavagem de dinheiro” (na condição de problema público) teve sua percepção eclodida nos Estados Unidos da América, nos primórdios do século XX.

Em específico, tal ocorrência é correlacionada com a conjuntura derivada do “National Prohibition Enforcement Act”³¹ (ou “Volstead Act”), ato político cuja aprovação se deu em 28 de outubro de 1919 (Anexo 1).

Substancialmente, essa norma – conhecida como “Lei Seca” – proibiu a venda, transporte e produção de bebidas cujo teor alcoólico ultrapassasse o volume de 0,5

²⁸ SJÖBLOM, Gunnar. Problemi e soluzioni in política. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, ano V., vol. XIV, n. 1, 1984. p. 41-86.

²⁹ SECCHI. Vide: SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas* – conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 45

³⁰ CAPARRÓS, Eduardo Fabián. *El Delito de Blanqueo de Capitales*. p. 48-55. Colex Editorial Constitución y Leyes: Madrid, 1998; BLANCO CORDERO, Isidoro. *El delito de Blanqueo de Capitales*. Navarra: Arandazi, 2002; TONDINI, Bruno Manuel. *Blanqueo de capitales y lavado di dinero*: su concepto, historia y aspectos operativos. Buenos Aires, Centro Argentino de Estudios Internacionales. Disponível em: <<http://www.caei.com.ar/working-paper/blanqueo-de-capitales-y-lavado-de-dinero-su-concepto-historia-y-aspectos-operativos>>, Acesso em: 10 Ago. 2014; MAIA, Rodolfo Tigre. *Lavagem de dinheiro* – lavagem de ativos provenientes de crime. Anotações às disposições criminais da Lei nº. 9.613/98. São Paulo: Malheiros, 1999; BADARO, Gusvato Henrique Righy Ivahy; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Lavagem de dinheiro* - aspectos penais e processuais penais. Comentários à Lei 9.613/98, com as alterações da Lei 12.683/2012. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013; CALLEGARI, André Luís; WEBER, Ariel Barazzeti. *Lavagem de dinheiro*. São Paulo: Atlas, 2014; DE CARLI, Carla Veríssimo. *Lavagem de dinheiro* – ideologia da criminalização e análise do discurso. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.

³¹ Sobre os desdobramentos políticos, vide: UNITED STATE HOUSE OF REPRESENTATIVES. *The Volstead Act and Related Prohibition Documents*. Disponível em: <<http://history.house.gov/Historical-Highlights/1901-1950/The-Volstead-Act/>> Acesso em: 10 out. 2014.

por cento, vedação que – por via reflexa – ensejou a exploração do mercado ilícito dessa espécie de produto.³²

Em termos operacionais, os milhões de dólares gerados por essa atividade³³ demandaram o aperfeiçoamento das organizações criminosas, mormente no que atine ao gerenciamento das receitas obtidas com a comercialização ilícita.

Foi nesse contexto que Alphonse Capone³⁴ notabilizou-se, no final da década de 1920, pelo controle que exercia sobre o dito “crime organizado” (máfia) de Chicago.

Dentre suas facetas, os registros analíticos³⁵ apontam que a expressão “Money Laundering” surgiu em decorrência de sua perspicaz tática operacional. “Al Capone”, como era conhecido, adquiriu uma rede de lavanderias automáticas da marca “Sanitary Cleaning Shops”, de modo que – com o exercício aparente dessa atividade empresarial – ele detinha a justificativa necessária para realizar frequentes depósitos bancários de dinheiro em espécie (e em baixos valores), mesclando, nesse montante, os rendimentos “lícitos” (das lavanderias) com os ganhos “ilícitos” (oriundos da venda de bebidas alcoólicas e da exploração da prostituição e jogos).

Noutros termos, os valores pecuniários eivados da “sujeira” do crime eram “lavados” pelo sistema de lavanderias, num processo de transformação que – aparentemente – os tornava desconexos.

Vale esclarecer – com embasamento nos registros de NAYLOR³⁶ – que a “lavagem de dinheiro” (na condição de fenômeno social) teve sua consolidação impulsionada pelos deletérios efeitos da “Crise de 1929”, também conhecida como “Grande Depressão”³⁷: ocorrência que é memorada como uma conjuntura de incertezas e

³² NATIONAL ARCHIVES. **Teaching With Documents**: The Volstead Act and Related Prohibition Documents. Disponível em: <<http://www.archives.gov/education/lessons/volstead-act/#documents>> Acesso em: 10 de out. 2014.

³³ DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro** – ideologia da criminalização e análise do discurso. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012, p. 82.

³⁴ Pertencente a uma família de imigrantes italianos, Alphonsus Gabriel Capone nasceu no Brooklyn (EUA), em 17 de janeiro de 1.899, e faleceu em Palm Beach, em 25 de janeiro de 1947. Conhecido pela alcunha “Al Capone”, é tido como o líder da máfia de Chicago durante a época da “Lei Seca”, sendo que – na exploração de atividades ilícitas – angariou uma fortuna de pessoal estimada em US\$ 100 milhões, e, ainda, foi responsável por inúmeros assassinatos. Vide: BIO. **Al Capone biography**. Disponível em: <<http://www.biography.com/people/al-capone-9237536#synopsis>> Acesso em: 10 out. 2014.

³⁵ RIZZO, Maria Balbina Martins de. **Prevenção à lavagem de dinheiro nas instituições do mercado financeiro**. São Paulo: Trevisan Editora, 2013. p. 34.

³⁶ NAYLOR, R. Thomas. **Dinheiro quente e a política da dívida**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990. p. 35-48.

³⁷ ROTHBARD, Murray N. **A grande depressão americana**. Trad. Pedro Sette-Câmara. São Paulo: Instituto von Mises, 2012.

dificuldades econômicas iniciada em 1929, amargada durante toda a década de 1930, e finda (apenas) com o término da Segunda Guerra Mundial.

Tal crise, segundo ROTHBARD³⁸, decorreu da expansão (ou inflação) do crédito bancário em prol do ramo empresarial, medida que – de modo ilusório – gerou a concepção de que a oferta de fundos poupados era maior do que eles realmente eram. Por consequência, os empresários (ou empreendedores) que se fundaram nessa falsa premissa direcionaram seus investimentos a “processos de produção mais longos”³⁹; opção que representou um imediato (e admirável) “boom”, mas que – de imediato – traduziu “um período de investimentos ruinosamente equivocados”.⁴⁰

Em suma, isso acarretou uma recessão econômica que teve por características salientes: (i) a expressiva redução dos gastos governamentais; (ii) o corte de crédito bancário; (iii) a queda da produtividade; (iv) a elevação dos índices de desemprego; (v) a desvalorização dos preços e ações no mercado financeiro, e, por consequência, (vi) a diminuição do Produto Interno Bruto (PIB), com posterior deflação (redução da oferta monetária).

Esse contexto, de grande impacto econômico, representou a brecha (ou abertura) necessária para que as organizações criminosas apresentassem o seu capital “lavado” como fonte alternativa de financiamento do setor empresarial, já que esse – diante da crise – enfrentava grandes entraves para a obtenção do auxílio bancário, que se encontrava fragilizado.

Assim, houve uma conjunção harmônica de necessidades distintas: de um lado, os setores da atividade empresarial aclamavam pelo recebimento de capital para a sua subsistência no mercado; de outro, as organizações criminosas buscavam meios legítimos para a reinserção lícita do “superávit”⁴¹ gerado pelas atividades ilícitas, evitando, assim, sua interceptação pelas instituições de justiça.

Entretanto, nem tudo foi tão favorável para a expansão operacional da “lavagem de dinheiro”.

O primeiro abalo dessa atividade adveio em 1931, com a prisão de “Al Capone”, tido em todo o território estadunidense como o baluarte da “lavagem”. O fundamento da privação de sua liberdade foi a prática do crime de evasão fiscal (já que

³⁸ Ibidem. p. 52-60.

³⁹ ROTHBARD, Murray N. **A grande depressão americana**. Trad. Pedro Sette-Câmara. São Paulo: Instituto von Mises, 2012. p. 53.

⁴⁰ Ibidem. p. 54

⁴¹ DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro** – ideologia da criminalização e análise do discurso. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012, p. 82.

até então a “lavagem” não era criminalizada), sendo-lhe atribuída a pena de 11 anos de prisão.⁴²

Posteriormente, em 1933, houve a revogação da “National Prohibition Enforcement Act”, norma que havia sido editada em 1919. Essa tomada de decisão, pela perspectiva política, foi integralmente compreensível, pois, embora a proibição vigorasse por catorze anos, a pretensa efetividade da “Lei Seca” nunca se concretizou. Dentre os fatores que atravancaram a efetivação social da “proibição”, destacam-se o corriqueiro descumprimento da lei por cidadãos de prestígio, e, especialmente, a astúcia das organizações criminosas para atender de forma ininterrupta a demanda por bebidas proibidas. Assim, esses fatores também fortaleceram essas organizações perante o Estado, neutralizando as ações deste.

Dessa forma, finda a “era proibicionista” no plano normativo, retirou-se a “ilicitude” do comércio até então explorado por esse especializado setor da criminalidade organizada, que se viu compelido a buscar novos nichos aptos a dar continuidade ao enriquecimento via “lavagem”.

Nesse cenário, o giro transformacional foi rápido. Os grupos mafiosos – de pronto – trasladaram suas atividades para a exploração das “casas de jogos”, ramo que contava com dupla vantagem: situava-se em circunscrições distantes dos grandes centros e, ainda, operava com os serviços de transferências eletrônicas de dinheiro (“wire transfers”), o que permitia a realização de movimentações a partir de qualquer localidade do país.⁴³

Ademais, houve a expansão exploratória para o mercado das substâncias entorpecentes, por meio do “tráfico”. Os rendimentos obtidos pelas atividades ilícitas sofreram um aumento exponencial, de modo que o tradicional uso das “lavanderias” passou a não mais ser compatível com as proporções de “input” e “output” de capital geridas pelas organizações criminosas. Desse modo, a ocultação das “receitas ilícitas” passou a demandar a busca (e o uso) de novas vias de ocultação.

⁴² RIZZO, Maria Balbina Martins de. **Prevenção à lavagem de dinheiro nas instituições do mercado financeiro**. São Paulo: Trevisan Editora, 2013. p. 35.

⁴³ DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro** – ideologia da criminalização e análise do discurso. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012, p. 84.

Conforme narram LEVI e REUTER⁴⁴, esse foi o cenário que alavancou a fama de Meyer Lansky⁴⁵, articulador que ganhou notoriedade por sua habilidade para ocultar as origens ilícitas de recursos utilizados em compras de imóveis e empresas legítimas. Em específico, seus esforços concentraram-se na busca de técnicas hábeis a não caracterizar a “evasão fiscal”, crime que havia ensejado a prisão “Al Capone” por interceptação da Receita Federal dos Estados Unidos (“Internal Revenue Service”).

Atento a esse precedente e, ainda, ciente de que a legislação estadunidense dava enfoque apenas ao rastro físico (ou material) do dinheiro oriundo das atividades ilícitas, Lansky vislumbrou a pertinência de manter os ativos ilícitos do crime organizado em circunscrição territorial alheada do território estadunidense e que ainda não fosse signatária de acordos de cooperação internacional que pudessem legitimar o confisco transfronteiriço de recursos.⁴⁶ Ou seja: o que ele buscava era um país que lhe viabilizasse acesso a “Offshore Banks”, tidos como unidades bancárias do exterior cujo regime legal blinda os valores movimentados pelo sigilo de dados.

Pautado nesses pré-requisitos, Lansky realizou sua expertise operacional em 1932: como contraprestação da facilitação que Huey Long⁴⁷ (Governador de Louisiana) lhe propiciou para a exploração de “caça-níqueis” na cidade de Nova Orleans, ele abriu uma conta em nome desse político⁴⁸ no “Exchange and Investment Bank”, em Genebra, e para lá transferiu o dinheiro que alimentaria o esquema de corrupção.

Diante do êxito do ato, a prática ganhou um grau a mais de generalidade e abstração, sedimentando-se como a via adequada para o aperfeiçoamento da lavagem do

⁴⁴ LEVI, Michael; REUTER, Peter. **Money Laundering**. University of Chicago, 2006. Disponível em: <http://faculty.publicpolicy.umd.edu/sites/default/files/reuter/files/levi_and_reuter.pdf> Acesso em: 11 out. 2014.

⁴⁵ Conhecido por “Meyer Lansky”, Maier Suchowljansky nasceu em 4 de julho de 1902, em Grodno, Rússia, e morreu em 15 janeiro de 1983, em Miami Beach (EUA). É considerado pelas autoridades norte-americanas como um dos mais poderosos (e mais ricos) líderes da história do crime organizado, com atuação instrumental no desenvolvimento do Sindicato Nacional do Crime Organizado dos Estados Unidos (*National Crime Syndicate in the United States*). Vide: BIO. **Meyer Lansky biography**. Disponível em: <<http://www.biography.com/people/meyer-lansky-9542634>> Acesso em: 11 nov. 2014.

⁴⁶ LEVI, Michael; REUTER, Peter. **Money Laundering**. University of Chicago, 2006. Disponível em: <http://faculty.publicpolicy.umd.edu/sites/default/files/reuter/files/levi_and_reuter.pdf> Acesso em: 11 out. 2014.

⁴⁷ O político Huey Long nasceu em Winnfield, Louisiana (EUA), em 30 de agosto de 1893. Foi eleito governador do Estado em 1928. Notabilizou-se por seu carisma e pela defesa de uma agenda populista radical, pauta que foi responsável pela promoção de reformas significativas para as classes baixas durante o período de recessão econômica, ocasionado pela “Grande Depressão”. Conhecido por seu perfil ditatorial e burocrático, ele foi eleito para ocupar uma cadeira no Senado em 1932. Almejava chegar à Presidência, mas tal objetivo foi interrompido por seu assassinato, ocorrido em 10 de setembro de 1935. Vide: BIO. **Huey Long Biography**. Disponível em: <<http://www.biography.com/people/huey-long-9385584#synopsis>> Acesso em: 11 nov. 2014.

⁴⁸ DENTON, Sally; MORRIS, Roger. *The Money and The Power*. **New York Times**. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/books/first/d/denton-power.html>> Acesso em: 9 nov. 2014.

dinheiro oriundo das atividades ilícitas, que agora era: (i) remetido aos centros “offshore” situados no exterior; (ii) distribuído em contas secretas (blindadas pelo sigilo); e, posteriormente, (iii) repatriado aos Estados Unidos por meio de empréstimos ou investimentos em movimentações aparentemente lícitas.⁴⁹

Apesar de tais ocorrências terem-se dado no decorrer de um longo interstício cronológico, apenas quarenta anos depois, em 1972, a expressão “Money Laundering” ganharia destaque central no contexto jornalístico. Isso se deu em 18 de junho do referido ano, quando os leitores do jornal “The Washington Post” depararam com o início da difusão de um dos maiores escândalos da política estadunidense: o “Caso Watergate”.⁵⁰

Em suma, esse caso revelou – conforme expõe RIZZO⁵¹ – que o comitê de reeleição do então Presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, havia realizado “movimentações financeiras para o México legitimando os fundos ilegais de campanha, valores que, depois, retornaram ‘lavados’ para os Estados Unidos”.⁵² Essa mácula, segundo o “Watergate Case Study”, realizado pela Columbia University (EUA), ocasionou a realização de audiências de “impeachment”, a renúncia oficial do Presidente Nixon, a condenação de homens próximos a ele e, ainda, a edição de uma série de leis éticas na política.⁵³

No plano judicial, por sua vez, a primeira utilização da expressão se deu em 1982, nos EUA, em demanda em que se confiscaram valores supostamente lavados pelo tráfico internacional de cocaína colombiana.⁵⁴

Fato é que o aperfeiçoamento da técnica de Lansky – utilizada na lavagem ocorrida no “Caso Watergate” – foi crucial para a ulterior consolidação do uso do mercado financeiro no processo de lavagem⁵⁵. Sem o uso desse mercado, dificilmente as

⁴⁹ Tal técnica, segundo DE CARLI, é conhecida como *loan-back*, ou “emprestar de volta”, já que os montantes lavados eram repatriados sob a forma de empréstimos, cujos juros eram pagos aos próprios lavadores. Vide: DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro** – ideologia da criminalização e análise do discurso. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012, p. 85.

⁵⁰ COLUMBIA UNIVERSITY. **Watergate Case Study**. James Perry. Disponível em: <<http://www.columbia.edu/itc/journalism/j6075/edit/readings/watergate.html>> Acesso em 10 Out. 2014.

⁵¹ RIZZO, Maria Balbina Martins de. **Prevenção à lavagem de dinheiro nas instituições do mercado financeiro**. São Paulo: Trevisan Editora, 2013. p. 34.

⁵² Ibidem. P. 34.

⁵³ COLUMBIA UNIVERSITY. **Watergate Case Study**. James Perry. Disponível em: <<http://www.columbia.edu/itc/journalism/j6075/edit/readings/watergate.html>> Acesso em 10 Out. 2014.

⁵⁴ BLANCO CORDERO, Isidoro. *Criminalidad Organizada y Mercados Ilegales*. **Eguzkilore**, n. 11, San Sebastián, dez. 1997. p. 213-231. Disponível em: <<http://www.ehu.eus/documents/1736829/2174306/18-criminalidad-organizada.pdf>> Acesso em 10 nov. 2014.

⁵⁵ RIZZO, Maria Balbina Martins de. **Prevenção à lavagem de dinheiro nas instituições do mercado financeiro**. São Paulo: Trevisan Editora, 2013. p. 35.

organizações criminosas teriam êxito na ocultação dos seus ganhos ilícitos, que se multiplicaram com o aumento do consumo de drogas entre 1960 e 1970. Um período em que o narcotráfico se impulsionou com a difusão global da maconha, cocaína, LSD e êxtase, dado que aviva a compreensão de que essa prática deixou – há muito – de ser uma peculiaridade local de determinado país.

Com precisão, LILLEY⁵⁶ aponta que as benesses da globalização proporcionaram (e proporcionam) a expansão ininterrupta da operação e influência do crime organizado, que – a partir de então – visualiza as fronteiras geográficas não como um óbice, mas sim como estímulo para a maximização dos seus resultados (mormente pela adesão disforme, e não unânime, das normas internacionais de repressão à lavagem).

Nesse sentido, CALLEGARI⁵⁷ bem expõe que as organizações fragmentam suas ações para além das fronteiras territoriais, de modo que – usualmente – são iniciadas num país, continuadas noutro e, por fim, concluídas numa terceira nação. Como, em cada uma das etapas, a execução se dá por meio de agentes distintos, sua persecução é dificultada. Por isso, a escolha dos locais de realização da lavagem não é aleatória, já que a determinação do país em que tal ato se consolidará contempla os sistemas financeiros cujo regramento é permissivo (ou liberal), ou países onde o controle das atividades financeiras seja – em concreto – inefetivo ou lacunoso.

Daí o acerto da concepção de FARIA COSTA⁵⁸ ao enfatizar a necessidade de se perceber que a criminalidade transnacional não é “qualquer bizarro fenómeno social”, mas sim decorrência de um cenário globalizado onde o homem – em um agir racional avesso à legalidade – almeja obter o “maior benefício ilícito que as novas possibilidades de um mercado global lhe propicia”.⁵⁹

Na perspectiva econômica, por sua vez, a dimensão da atual da problemática é impactante, e ainda tem sua principal vinculação ao tráfico de drogas. Segundo dados do Escritório das Nações Unidas sobre Droga e Crime⁶⁰, anualmente são lavados entre 2% e 5% do PIB mundial, o que representaria valores aproximados de US\$ 800 bilhões a US\$2 trilhões.

⁵⁶ LILLEY, Peter. **Lavagem de dinheiro**: negócios ilícitos transformados em atividades legais. Trad. Eduardo Lasserre. São Paulo: Futura, 2001. p. 47.

⁵⁷ CALLEGARI, André Luís; WEBER, Ariel Barazzeti. **Lavagem de dinheiro**. São Paulo: Atlas, 2014. p.10.

⁵⁸ FARIA COSTA, José de. O fenómeno da globalização e o Direito Penal Econômico. In: **Direito Penal Económico e Europeu**: textos doutrinários, Volume III. Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 102-103.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **UNODC marca dia nacional de prevenção à lavagem de dinheiro**. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2013/10/29-unodc-marca-dia-nacional-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro.html>> Acesso em: 29 out. 2014.

Assim, esse nicho – que é fomentado pela demanda contínua de drogas – vive ininterrupta expansão, desafiando não só a ordem econômica, mas a própria política de segurança mundial, já que as organizações – por meio do dinheiro lavado – ostentam aparato institucional que por vezes é superior ao próprio Estado, passando a financiar – inclusive – atividades terroristas.

Atento para a necessidade de reprimir a lavagem de dinheiro por meio do mapeamento da rota do narcotráfico, o Departamento de Estado dos Estados Unidos, por meio do “International Narcotics Control Strategy Report”⁶¹ (Anexo 2), divulgou, em março de 2012, estudo indicativo da vulnerabilidade dos países a essa prática. Esse relatório – que não apreciou o quesito da existência (ou não) de políticas públicas estatais para a prevenção ou repressão do “money laundering” – teve por referencial analítico dois aspectos: (i) a intensidade da atuação do crime organizado transfronteiriço (mormente o narcotráfico); (ii) a presença de instituições financeiras que realizam “transações de divisa” (garantidoras da dissipação bancária dos elevados valores advindos do tráfico internacional de drogas).

À luz desses paradigmas, as autoridades estadunidenses aglutinaram os países em três grupos, com situações distintas e gradativas. A divisão (e determinação) se deu da seguinte forma: (i) “muito preocupantes” (“primary concern”), pelo elevado número de transações e operações de câmbio envolvendo receitas advindas do tráfico; (ii) “preocupantes” (“concern”), por haver número expressivo (mas em menor escala) das mesmas operações do primeiro grupo; (iii) “monitorados” (“monitored”), pela existência de algum risco ou fator viabilizador de “lavagem de dinheiro”⁶².

Tabela 1. Nível de vulnerabilidade dos países à “Lavagem” de Dinheiro.

Countries/Jurisdictions of Primary Concern			
Afghanistan	Costa Rica	Isle of Man	
Antigua and Barbuda	Colombia	Israel	Sigapore
Argentina	Curacao	Italy	Somalia
Australia	Cyprus	Japan	Spain
Austria	Dominican Republic	Jersey	St. Maarten
Bahamas	France	Kenya	Swtzerland

⁶¹ MONEY Laundering and Financial Crimes. **U.S. Department of State**, March 2012. *Vol. II* Disponível em: < <http://www.state.gov/documents/organization/184329.pdf>> Acesso em: 04 nov. 2014.

⁶² Ibidem.

Belize	Germany	Latvia	Taiwan
Bolivia	Grecce	Lebanon	Thailand
Brazil	Guatemala	Liechtenstein	Turkey
British Virgin Islands	Guernsey	Luxembourg	Ukraine
Burma	Guinea Bissau	Macau	
Cambodia	Haiti	Mexico	
Canada	Hong Kong	Netherlands	
Cayman Islands	India	Nigeria	
China, People Rep	Indonesia	Pakistan	
United Arab Emirates	Venezuela	Panama	
United Kingdom	Zimbabwe	Paraguay	
United States	Iran	Philippines	
Uruguay	Iraq	Russia	
Countries/Jurisdictions of Concern			
Albania	El Salvador	Monaco	Syria
Algeria	Ghana	Mongolia	Tanzania
Angola	Gibraltar	Montenegro	Trinidad and Tobago
Aruba	Grenada	Morocco	Turks and Caicos
Azerbaijan	Guyana	Nicaragua	Vanuatu
Bahrain	Holy See	Peru	Vietnam
Bangladesh	Honduras	Poland	Yemen
Barbados	Hungary	Portugal	
Belarus	Ireland	Qatar	
Belgium	Jamaica	Romania	
Bosnia and Herzegovina	Jordan	Saudi Arabia	
Bulgaria	Kazakhstan	Senegal	
Chile	Korea, North	Serbia	
Comoros	Korea, South	Seychelles	
Cook Islands	Kosovo	Sierre Leone	
Cote d'Ivoire	Kwait	Slovakia	
Czech Republic	Laos	South Africa	
Djibouti	Malaysia	St. Kitts and Nevis	

Ecuador	Marshall Islands	St. Lucia	
Egypt	Moldova	Suriname	
Countries/Jurisdictions of Monitored			
Andorra	Congo, Dem Rep of	Gambia	Mali
Anguilla	Congo, Rep of	Georgia	Maha
Armenia	Croatia	Guinea	Mauritania
Benin	Cuba	Iceland	Mauritius
Bermuda	Denmark	Kyrgyz Republic	Micronesia FS
Botswana	Dominica	Lesotho	Montserrat
Brunei	Equatorial Guinca	Liberia	Mozambique
Burkina Faso	Eritrea	Libya	Namibia
Burundi	Estonia	Lithuania	Nauru
Cameroon	Ethiopia	Macedonia	Nepal
Cape Verde	Fiji	Madagascar	New Zealand
Central African Republic	Finland	Malawi	Niger
Chad	Gabon	Maldives	Niue
Countries/Jurisdictions of Monitored			
Norway	San Marino	Sudan	Tunisia
Oman	São Tome & Príncipe	Swaziland	Turkmenistan
Palau	Slovenia	Sweden	Uganda
Papua New Guinea	Solomon Islands	Tajikistan	Uzbekistan
Rwanda	South Sudan	Timor-Leste	Zambia
Samoa	Sri Lanka	Togo	

Fonte: U.S. Department of State, 2012⁶³.

Conforme se infere da tabela, o Brasil (ladeado dos vizinhos Argentina, Bolívia, Colômbia, Paraguai e Venezuela) foi alocado no grupo de máxima vulnerabilidade. E há razões fundadas para tanto. O território brasileiro – de dimensões continentais – faz fronteira em 1339 quilômetros com o Paraguai (que é um grande

⁶³ BUREAU INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIR. Money Laundering and Financial Crimes (Vol. II). U.S. Department of State, Mach, 2012. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/184329.pdf>> Acesso em: 04 nov. 2014.

produtor de maconha) e, ainda, com a Bolívia (3126 quilômetros), Peru (2995 quilômetros) e Colômbia (1644 quilômetros), e – juntos – esses últimos países concentram quase toda a produção mundial de cocaína pura.⁶⁴

Segundo consta do relatório “World Drug Report”⁶⁵ (Anexo 3), divulgado em 26 de junho de 2014 em Viena, Áustria, pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), o consumo e o tráfico da cocaína na América do Sul se destacam no Brasil por sua localização geográfica e, ainda, pelo seu número populacional (que equivale a quase metade dos habitantes sul-americanos).⁶⁶

Por tais fatores, essa agência especializada da ONU indica dicotômica vulnerabilidade do país à cocaína, já que – numa espécie de preparação – essa droga é consumida em seu território antes de ser remetida à Europa⁶⁷ (estando entre os destinos mais frequentes os portos da Espanha, Portugal e Países Baixos)⁶⁸ e à África (nas regiões ocidental e sul)⁶⁹.

Atenta a esse dado, a Diretoria-Geral de Desenvolvimento e Cooperação da Europa, ladeada do Serviço Europeu de Ação Externa (do Ministério de Negócios Exteriores da Itália) e do “Institute for Security Studies” (ISS), divulgou – como resultado de fórum realizado em Roma, Itália, nos dias 28, 29 e 30 de maio de 2013 – nota oficial (anexo 4) em que consta a estimativa de que a quantidade de cocaína consumida na Europa tenha duplicado – de 63 toneladas (em 1998) para 124 toneladas (em 2009) –, enquanto, no mesmo período, houve uma retração nos Estados Unidos, onde a demanda caiu de 267 para 157 toneladas.⁷⁰

Nesse documento, intitulado “Improving responses to organized crime and drug trafficking along the Cocaine Route” (que pertence a um conjunto de ações do

⁶⁴ INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES. Improving responses to organized crime and drug trafficking along the Cocaine Route. **European Commission**. May, 2013. Disponível em: <http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-events-cocaine-route-20130528-background_en_1.pdf> Acesso em: 03 nov. 2014.

⁶⁵ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUG AND CRIME. World Drug Report 2014. **United Nations**, Vienn, 2014. Executive Summary, p. 11. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_exsum.pdf> Acesso em: 28 nov. 2014.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Ibidem. p. 37.

⁶⁸ ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. The Drug Problem in the Americas. **General Secretariat OAS**. Washington D.C., 2013. p. 48. Disponível em: <http://www.oas.org/documents/eng/press/Introduction_and_Analytical_Report.pdf> Acesso em: 20 nov. 2014.

⁶⁹ COCAINE ROUTE PROGRAMME. Combatting Transnational Organised Crime. **European Union**. Disponível em: <<http://www.cocaineroute.eu>> Acesso em: 03 nov. 2014.

⁷⁰ Ibidem.

“Cocaine Route Programme”)⁷¹, consignou-se a relevância logística do Brasil como “meio de passagem” da droga que abastece o mercado europeu pelas vias aérea e marítima⁷² (mormente pelos portos do Rio de Janeiro e de Santos).

Figura 2. Rotas de tráfico de cocaína conhecidas e rastreadas.



Fonte: ISS, 2013⁷³.

O conjunto dessas informações é de extrema relevância para a percepção brasileira do problema público em análise, visto que o tráfico de drogas é o delito antecedente clássico – mas não exclusivo – para a “lavagem de dinheiro”. Logo, se o narcotráfico internacional é uma realidade ao país, a ocultação ou dissimulação dos seus ganhos aqui é um fato consequencial.

Não é, todavia, somente o narcotráfico que torna o Brasil vulnerável à “lavagem de dinheiro”. Recente relatório divulgado pelo “Global Financial Integrity” (Anexo 5)⁷⁴ aponta que, entre 1960 e 2012, houve – no Brasil – a remessa ilegal de US\$

⁷¹ Ibidem.

⁷² INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES. Improving responses to organized crime and drug trafficking along the Cocaine Route. **European Commission**. May, 2013. Disponível em: <http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-events-cocaine-route-20130528-background_en_1.pdf> Acesso em: 03 nov. 2014.

⁷³ INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES. Improving responses to organized crime and drug trafficking along the Cocaine Route. **European Commission**. May, 2013. Disponível em: <http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-events-cocaine-route-20130528-background_en_1.pdf> Acesso em: 03 nov. 2014.

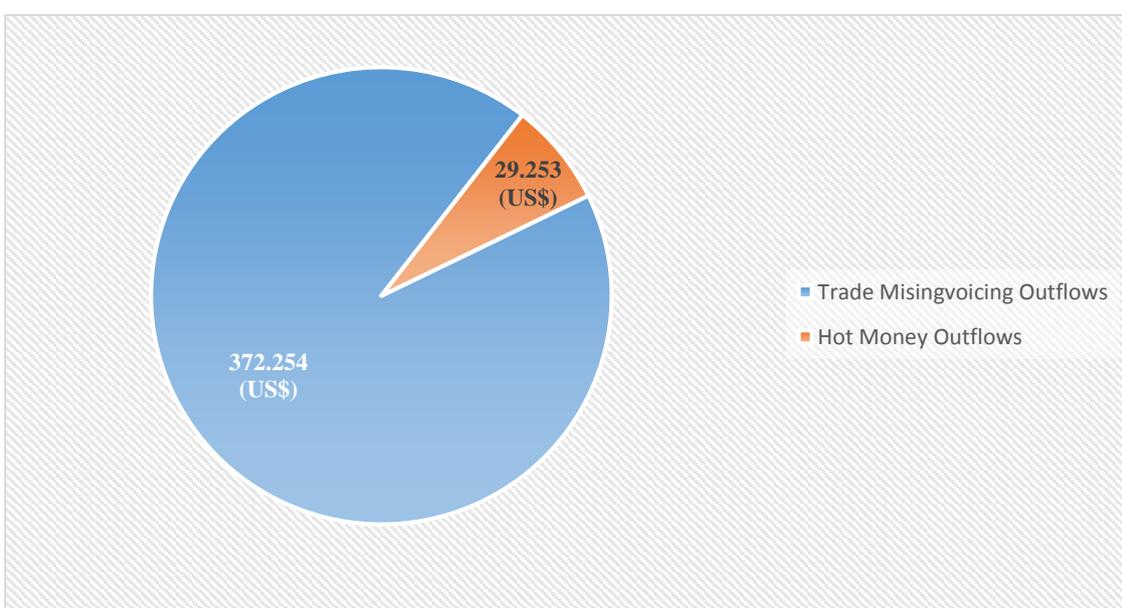
⁷⁴ O “Global Financial Integrity” (GFI) é uma organização sem fins lucrativos, com sede em Washington, D.C., que produz estudos e relatórios analíticos de alta complexidade acerca de fluxos financeiros ilícitos. O objetivo de suas análises é a constituição de diretrizes hábeis a embasar o aconselhamento dos governos

401,6 bilhões ao exterior, dos quais US\$ 372,3 bilhões (92,7%) foram obtidos por meio de faturamentos fraudulentos em transações comerciais (“trade misinvoicing outflows”), e os outros US\$ 29,4 bilhões resultaram de saídas de capital especulativo, especialmente transferências bancárias não registradas (“hot money outflows”)⁷⁵.

Outro dado de relevo é que a média anual de saídas ilícitas do país teve um aumento expressivo: entre 1960 e 1970, era de US\$ 310 milhões; de 2001 a 2009, passou a US\$ 14,7 bilhões; de 2010 a 2012, chegou a US\$ 33,7 bilhões, fluxo que representa 1,5% do Produto Interno Bruto brasileiro.

Intitulado “Brazil: Capital Flight, Ilicit Flows, and Macroeconomic Crises, 1960-1920”⁷⁶, o estudo – que contou com o financiamento da “Ford Foundation” – é de autoria de Dev Kar, ex-economista sênior do Fundo Monetário Internacional (e atual economista da GFI), e teve por embasamento os dados enviados pelo Brasil ao FMI e ao Banco Mundial.

Gráfico 1. Componentes das saídas financeiras ilícitas do Brasil (1960-2012) em valor nominal de milhões de dólares americanos.



Fonte: GFI, 2014⁷⁷.

de países em desenvolvimento acerca de soluções políticas eficazes contra os fluxos financeiros ilícitos, além de promover medidas de transparência ao sistema financeiro internacional, a fim de contribuir para o desenvolvimento global seguro. Vide: GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY. **About.** Disponível em: <<http://www.gfintegrity.org/about/>> Acesso em: 10 nov. 2014.

⁷⁵ GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY. **Brazil:** Capital Flight, Ilicit Flows, and Macroeconomic Crises, 1960-1920. Washington, D.C., 2014. Disponível em: <<http://www.gfintegrity.org/report/country-case-study-brazil/>> Acesso em: 10 nov. 2014.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Ibidem.

Dentre as conclusões desse relatório, consta que a situação brasileira é grave, já que a reiteração de tal ocorrência – além de prejudicar a economia nacional – fortalece a criminalidade organizada e a corrupção e – ainda – obsta que o Governo Federal arrecade significativa receita.

Portanto, a conjunção das implicações ontológicas do narcotráfico e do histórico de práticas de corrupção, fraudes e evasão de divisas (delitos que também ensejam a ocultação de valores)⁷⁸ acaba por ratificar a vulnerabilidade do Brasil à prática da lavagem de dinheiro⁷⁹, e, assim, alocar esse problema público no centro das ações e estratégias governamentais.

1.1.2 A definição fenomênica

Como fenômeno criminal, a “lavagem de dinheiro” representa o resultado de uma complexa ação organizada que – por meio de técnicas dissimuladoras – viabiliza a introjeção de recursos originariamente ilícitos no sistema econômico-financeiro. Ao ofuscar o elo com sua origem ilícita e – por consequência – atribuir-lhes aparência de licitude, a prática macula a higidez da economia local (que é fragilizada por fundar-se em pilares ilegítimos).⁸⁰

Nesse aspecto, eminentemente substancial, o núcleo conceitual é convergente quanto ao quesito constitutivo do problema. O Fundo Monetário Internacional (FMI), por exemplo, define lavagem como “o processo pelo qual a fonte ilícita de bens obtidos ou gerados pela atividade criminal é ocultada para mascarar a

⁷⁸ A título exemplificativo, a “Operação Lava Jato”, desencadeada pela Polícia Federal em março de 2014, teve origem em ações de combate à “lavagem de dinheiro” e – no curso de suas investigações – acabou por revelar que os “valores lavados” derivavam-se de grandioso esquema de corrupção envolvendo a Petrobrás, empreiteiras e políticos. Vide: OPERAÇÃO Lava Jato desarticula rede de lavagem de dinheiro em sete Estados. **Polícia Federal, Departamento de Comunicação Social de Curitiba**. Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/agencia/noticias/2014/03/operacao-lava-jato-desarticula-rede-de-lavagem-de-dinheiro-em-7-estados?3900cf00>> Acesso em: 20 ago. 2014. Ainda, sobre a repressão a corrupção: CORRUPTION. **Financial Action Task Force**. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/topics/corruption/>> Acesso em: 14 nov. 2014.

⁷⁹ FINANCIAL ACTION TASK FORCE/GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE SUDAMERICA. Mutual Evaluation report executive summary: anti-money laundering and combating of terrorism. Federativ Republic of Brazil. Disponível em: <http://www.gafisud.info/documentos/por/evaluaciones_mutuas/Brasil_3era_Ronda_2010.pdf> Acesso em: 10 out. 2014.

⁸⁰ Em igual sentido, BLANCO CORDERO compreende a lavagem de dinheiro como “El proceso en virtud del cual los bienes de origen delictivo se integran en el sistema económico legal con apariencia de haber obtenidos de forma lícita”. Vide: BLANCO CORDERO, Isidoro. **El delito de blanqueo de capitales**. Navarra: Arazandi, 2002, p. 91-93.

conexão entre os capitais e o delito original”.⁸¹ A “International Police Organization” (INTERPOL), por sua vez, compreende tal nódoa como “qualquer ato ou tentativa de ocultar ou mascarar a obtenção ilícita, de forma que aparente ter sido originado de fontes legítimas”.⁸²

Noutro giro, a nomenclatura do problema não recebe trato uniforme na regulação dos Estados, sendo possível aglutiná-los em dois grupos distintos⁸³.

Num, a denominação legislativa se determina pelo *desvalor do resultado delitivo*, qual seja: a inserção dos rendimentos da atividade criminosa como “dinheiro lícito” no sistema financeiro, tornando-o “limpo”. Nessa linha, exemplificativamente, surgiram as expressões “blanqueo de capitales” (Espanha); “branqueamento de dinheiro” (Portugal); “blanchiment d’argente” (Bélgica e França).

O outro grupo, por sua vez, deu enfoque à repressão da ação delitiva (“lavar”), ideia que fomentou a formalização das expressões “money laundering” (Estados Unidos); “Geldwäsche” (Alemanha); “riciclaggio di denaro” (Itália); “shikin no sentaku” (Japão); “lavado de dinero” (Argentina).⁸⁴

No Brasil, por razões adiante expostas, o legislador – na condição de “policymaker”⁸⁵ – optou pela denominação “lavagem de dinheiro”.

Em que pese tal dicotomia, estritamente formal, não há entraves substanciais para a caracterização operacional da lavagem de dinheiro, cujo processo constitutivo é – na política internacional – globalmente identificado pelo “modelo de fases”⁸⁶, elaborado pelo “Financial Action Task Force on Money Laundering” (FATF).

⁸¹ Tradução livre. Redação original: “Money laundering is a process by which the illicit source of assets obtained or generated by criminal activity is concealed to obscure the link between the funds and the original criminal activity”. In: THE IMF and the fight against money laundering and the financing of terrorism. **International Monetary Fund**. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/aml.htm>> Acesso em: 20 nov. 2014.

⁸² Tradução livre. Redação original: “Any act or attempted act to conceal or disguise the identify of illegally obtained proceeds so that they appear to have”. In: MONEY laundering. **International Police Organization (INTERPOL)**. Disponível em: <<http://www.interpol.int/crime-areas/financial-crime/money-laundering>> Acesso em: 20 out. 2014.

⁸³ FILIPETTO, Rogério. **Lavagem de dinheiro: crime econômico da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 97

⁸⁴ PRADO, Luiz Régis. **Direito Penal Econômico: ordem econômica, relações de consumo, sistema financeiro, ordem tributária, sistema previdenciário, lavagem de capitais**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 403.

⁸⁵ No campo de estudo das políticas públicas, tal expressão designa os “fazedores de políticas públicas”, vale dizer: os responsáveis pela concepção/elaboração de uma política pública.

⁸⁶ No plano eminentemente teórico (alheio aos objetivos desta investigação), registra-se a existência de outras propostas (ou modelos) para a identificação, como o “naturalista” (de Zünd); o “teleológico” (de Ackermann) e o de “duas fases” (de Bernasconi). Vide: SÁNCHEZ, Carlos Arángues. **El delito de blanqueo de capitales**. Madrid: Marcial Pons, 2000. p 38-40.

Esse órgão internacional, também conhecido por “Group d’Action Financière” (GAFI), foi criado em 1989 pelo grupo dos sete países que à época eram tidos como os mais ricos do mundo (“G-7”).⁸⁷ Seu objetivo maior é estabelecer diretivas normativas que contemplem estratégias hábeis a fortalecer o combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e a outras ameaças potencialmente comprometedoras do sistema financeiro internacional.⁸⁸

Para o FATF/GAFI, a lavagem de dinheiro – na condição de processo – é composta por três fases: *colocação* (“placement”), *estratificação* (“layering”) e *integração* (“integration”).

A fase de *colocação* traduz o início do processo de lavagem e – em essência – viabiliza que o superávit da exploração de uma atividade ilícita (dinheiro em espécie) seja introduzido no sistema financeiro, distanciando-o das organizações criminosas e, por consequência, ocultando-o das instituições de justiça.

Essa é, indubitavelmente, a etapa em que há maior probabilidade de interceptação da lavagem, já que – pela quantia ou frequência – o montante introjetado no sistema financeiro pode despertar a atenção das autoridades fiscalizatórias (internas ou externas), ensejando o rastreamento de sua origem.

Destarte, há um contínuo aperfeiçoamento das organizações criminosas, que – para ocultar qualquer rastro – se valem de meios tecnicamente hábeis a evitar suspeitas ou indicativos de anormalidade, sendo frequentes: (i) o fracionamento de valores em quantias de pequena monta para fins de depósito bancário (“structuring ou smurfing”)⁸⁹; (ii) a aquisição de apólices de seguro, joias, imóveis, automóveis e antiguidades; (iii) a emissão de cheques e ordem de pagamentos; (iv) a utilização de estabelecimentos comerciais cujas atividades, por natureza, se desenvolvem com o fluxo de dinheiro em espécie.⁹⁰

Além de facilitar a colocação do dinheiro a ser lavado, o uso de tais mecanismos inibe a interceptação da prática ilícita, o que – por consequência – agrava o problema público em análise.

⁸⁷ À época, o G-7 era formado pelos seguintes países: Estados Unidos, Alemanha, Canadá, França, Japão, Itália e Reino Unido.

⁸⁸ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Who we are**. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/>> Acesso em: 14 nov. 2014.

⁸⁹ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais**. Comentários à Lei 9.613, com alterações da Lei 12.683/2012. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 26

⁹⁰ DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro – ideologia da criminalização e análise do discurso**. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012, p. 120.

Ato contínuo, a fase de *estratificação* representa um incremento significativo em prol da dissimulação dos rastros que possam interligar o dinheiro colocado no sistema financeiro e sua fonte ilícita, razão pela qual essa etapa também é conhecida pelas expressões *transformação* e *escurecimento*.⁹¹

Em essência, tal etapa se caracteriza pela compra e venda de valores, bens, metais preciosos e – sobretudo – pela realização de múltiplas transações bancárias, que – com o auxílio da via eletrônica – viabilizam a movimentação de fundos para contas de distintas titularidades, em diferentes instituições financeiras e, ainda, em países diversos. Normalmente, isso se dá num Estado que não aderiu aos compromissos internacionais de prevenção, cooperação e investigação da prática de lavagem de dinheiro⁹², ou em localidades que possuam centros “offshore” ou sejam consideradas como “paraísos fiscais”.

Sobre esse último aspecto, alguns esclarecimentos se impõem.

A expressão “offshore”, de origem inglesa, significa “ultramar”⁹³, e, aqui, é empregada para designar os centros bancários extraterritoriais que – normativamente – não se sujeitam a nenhum órgão de controle, inexistindo, assim, qualquer intervenção fiscalizatória de autoridades administrativas.⁹⁴

Em suma, eles permitem a constituição de uma “offshore company”, que é uma pessoa jurídica situada no exterior, alheada do território onde desenvolve suas atividades ou, ainda, fomentada por atrativos fiscais e sigilo quanto à identidade dos seus sócios ou dirigentes. Desse modo, sua existência vale – em exclusivo – para a realização de transações financeiras.⁹⁵ Já a expressão *paraísos fiscais*, oriunda da terminologia

⁹¹ MAIA, Rodolfo Tigre. **Lavagem de dinheiro** – lavagem de ativos provenientes de crime. Anotações às disposições criminais da Lei nº. 9.613/98. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 37-39.

⁹² Até o ano 2006, o Financial Action Task Force (FATF-GAFI) promovia publicação de lista onde constava o rol de países e territórios não cooperantes com as medidas internacionais de combate à lavagem de dinheiro (*Non-cooperative Countries and Territories*). Hodiernamente, o órgão aponta apenas quais são as jurisdições deficientes e que apresentam maiores riscos para a prática de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, medida que se dá por meio do relatório *High-risk and non cooperative Jurisdictions*. Vide: FINANCIAL ACTION TASK FORCE. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/>> Acesso em: 03 dez. 2014.

⁹³ UNIVERSITY OF CAMBRIDGE **Cambridge Dic.** Verbete: “Offshore”. Disponível em: <<http://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/britanico/offshore>> Acesso em: 07 dez. 2014.

⁹⁴ CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Lavagem de dinheiro**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/cartilha.pdf>> Acesso em: 10 set. 2014.

⁹⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O que é? Empresa Offshore. **Desafios do desenvolvimento**, 2005, ano 2, edição 15. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2080:catid=28&Itemid=23> Acesso em: 06 dez. 2014.

anglo-saxã “tax havens”⁹⁶, diz respeito aos países que – por política legislativa – ofertam condições vantajosas para que pessoas físicas e jurídicas movimentem recursos em seu sistema financeiro, tais como a confidencialidade das informações econômico-financeiras, a flexibilidade normativa e – em algumas jurisdições – uma escassa ou inexistente rede de convênios ou acordos internacionais que estabeleçam mecanismos de cooperação e intercâmbio de informações.⁹⁷

Segundo o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), órgão vinculado ao Ministério da Fazenda do Brasil, tanto os paraísos fiscais quanto os centros “offshore” constituem estratégias políticas legítimas para a atração do capital estrangeiro, fundando-se em justificações compreensíveis na esfera comercial.⁹⁸ As persecuções da prática de lavagem de dinheiro no âmbito global demonstram, todavia, que as organizações criminosas – em larga escala – se valeram dessas vias para a consecução de fins ilícitos, encampando-as em sua praxe.

Dentre os fatores que viabilizam esse desvirtuamento, certamente a facilidade de acesso é a nódoa central. Em pesquisa realizada por LILLEY⁹⁹, via internet, foram encontradas ofertas para abertura de “secret account” (conta secreta) em banco da suíça por US\$100 (cem dólares), além da venda de “offshore” por EUR \$2999 (dois mil novecentos e noventa e nove euros), com a garantia de integral sigilo na transação de aquisição. Por tais fatores, tem-se que a perversão lógica da utilização dos supramencionados mecanismos – que são determinantes ao êxito da fase de estratificação – acaba por dificultar a reconstrução do “paper trail”, vale dizer, da trilha ou rastro que pode levar as instituições ao encontro da origem ilícita dos recursos movimentados¹⁰⁰, facilitando, ainda mais, o processo de lavagem de dinheiro.

Finamente, a fase de *integração* completa o ciclo procedimental da lavagem de dinheiro. Nessa etapa, o valor derivado da atividade ilícita já foi introduzido e estratificado no sistema financeiro, o que – por consequência – gera a integral

⁹⁶ FERNÁNDEZ CRUZ, José Ángel. Fraude Fiscal y lavado de capitales. **Política Criminal**, 2009, vol. 4, n. 7, p. 151-170. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttex&pid=S0718-33992009000100005> Acesso em: 09 nov. 2014.

⁹⁷ FERNÁNDEZ CRUZ, José Ángel. Fraude Fiscal y lavado de capitales. **Política Criminal**, 2009, vol. 4, n. 7, p. 151-170. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttex&pid=S0718-33992009000100005> Acesso em: 09 nov. 2014.

⁹⁸ CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Lavagem de dinheiro**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/cartilha.pdf>> Acesso em: 10 Set. 2014.

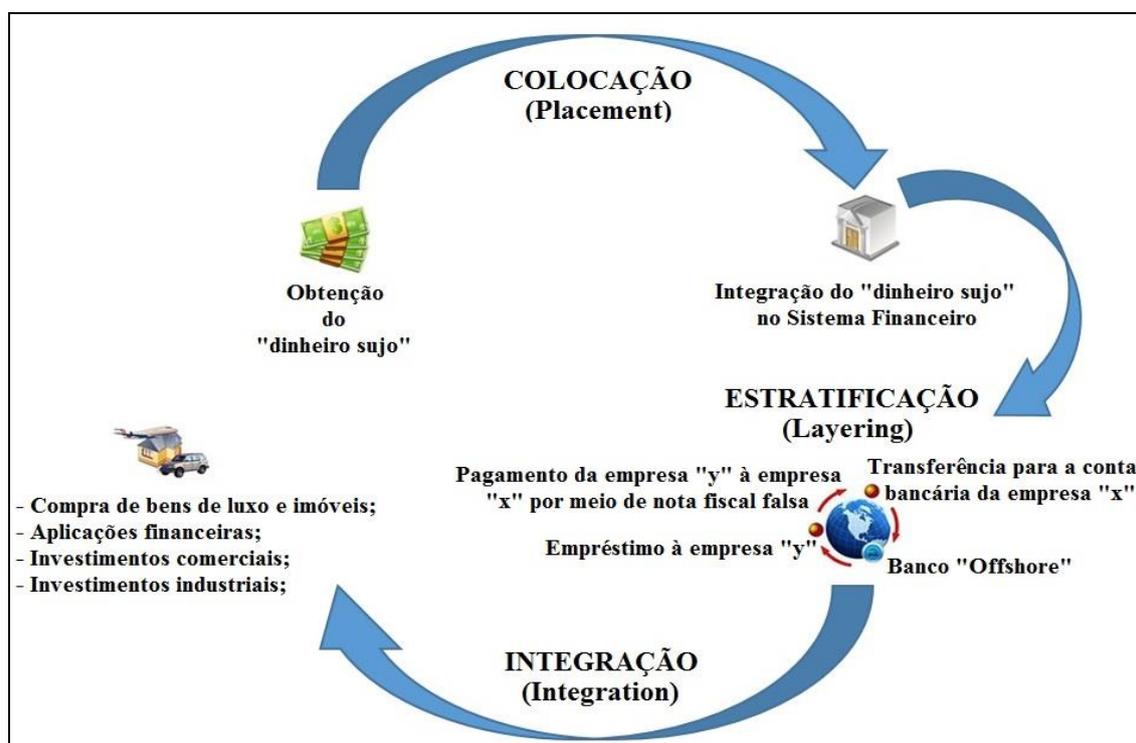
⁹⁹ LILLEY, Peter. **Dirty dealing**: the untold truth about global money laundering, international crime and terrorism. 3. ed. Philadelphia: Kogan Page, 2006. p. 106-112.

¹⁰⁰ Ibidem.

desvinculação de sua origem, tornando-o apto à utilização lícita: fator fundamental para a preservação da *permanência do ciclo delitivo*.¹⁰¹

Em suma, essa fase – também conhecida como *reinvestimento* – consolida o processo de lavagem, já que – por meios hígidos – viabiliza a integração do dinheiro originariamente ilícito ao fluxo da economia lícita, mormente via investimentos negociais; aquisições de ativos, artigos de luxo e bens móveis e imóveis; empréstimos; ou, ainda, pela abertura de um novo empreendimento comercial.

Figura 3. Esquema típico de “lavagem de dinheiro”



Fonte: COAF, 2010¹⁰².

Por essa razão, MAIA¹⁰³ afirma que o processo de integração (ou reinvestimento) representa a reciclagem (“recycling”) do dinheiro lavado, que, a partir de então, está apto a energizar negócios lícitos e, igualmente, ser reinvestido nas atividades ilícitas. É nessa etapa ou momento operacional que os agentes envolvidos no processo de

¹⁰¹ CAPARRÓS, Eduardo Fabian. Antecedentes: evolución de las iniciativas internacionales. Efectos del lavado de dinero. Bien jurídico tutelado. Fenomenología del lavado de dinero. In: BLANCO CORDERO, Isidoro; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo; SALDARRIAGA PRADO, Victor; ZARAGOZA AGUADO. **Combate al Lavado de Activos desde el Sistema Judicial**. 3. ed. Washington: Organización de los Estados Americanos (OEA), 2014. p. 38-39. Washington DC, 2014.

¹⁰² CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Lavagem de Dinheiro**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/cartilha.pdf>> Acesso em: 10 Set. 2014.

¹⁰³ MAIA, Rodolfo Tigre. **Lavagem de Dinheiro** – Lavagem de ativos provenientes de crime. Anotações às disposições criminais da Lei nº. 9.613/98. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 39.

“lavagem” passam a deter justificativas aparentemente legais para o patrimônio angariado, evitando, assim, o despertar de questionamentos sobre sua origem.

1.1.3 A avaliação inicial das possibilidades de solução

Na perspectiva mundial, a primeira avaliação política acerca das diretrizes necessárias para o enfrentamento da “lavagem de dinheiro” decorreu de movimento impulsionado entre 1960 e 1970, nos Estados Unidos, período em que o narcotráfico – conforme evidenciado alhures – se fortaleceu pelo alargamento do consumo de drogas.

Em razão dessa conjuntura, o Congresso estadunidense mobilizou-se para criar barreiras ao uso do sistema financeiro na estratificação do dinheiro oriundo da comercialização de substância ilícitas e, em 1970, editou o “Financial Recordkeeping and Reporting of Currency and Foreign Transactions Act”.¹⁰⁴

Tal medida, também conhecida como “Bank Secrecy Act”, foi pioneira no combate à “lavagem de dinheiro” e estabeleceu, aos bancos e demais instituições financeiras, o dever normativo de relatar a realização de transações.

Esse registro se dava, todavia, apenas nas transações cujo montante (em espécie) estivesse acima de U\$10.000 (dez mil dólares)¹⁰⁵, por meio preenchimento do “Currency Transaction Report”.¹⁰⁶

Ato contínuo, essa medida – que identificava os clientes – era de remessa obrigatória ao “U.S Department of the Treasury’s”, sendo possível afirmar – em exegese teleológica – que o escopo dessa inovação normativa foi integrar o setor privado (instituições financeiras) na novel política pública de combate à prática. Assim, o preenchimento do relatório de transação monetária – insuscetível de execução autônoma pelo Estado – acabaria por constituir importante rastro (“paper trail”) para a descoberta da origem dos recursos movimentados; dado que, até então, as instituições de justiça dificilmente detinham ou promoviam.

Essa tática operacional foi, entretanto, facilmente fragilizada pelas organizações criminosas, que – a partir de então – passaram a fracionar seus aportes financeiros em quantias inferiores a U\$10.000 (dez mil dólares), faceta que, por

¹⁰⁴ FINANCIAL CRIMES ENFORCEMENT NETWORK. **Part 103 - Financial Recordkeeping and Reporting of Currency and Foreign Transactions. United State Department of The Treasury.** Disponível em: <<http://www.fincen.gov/forms/files/Title31CFR103.pdf>> Acesso em: 02 dez. 2014.

¹⁰⁵ INTERNAL REVENUE SERVICE. **Bank Secrecy Act (Public Law).** Disponível em: <<http://www.irs.gov/Businesses/Small-Businesses-&Self-Employed/Bank-Secrety-Act>> Acesso em: 25 Nov. 2014.

¹⁰⁶ Ibidem.

consequência, desonerava o preenchimento do “Currency Transaction Report”¹⁰⁷ e, assim, inocuizava o arranjo administrativo de prevenção à “lavagem”.¹⁰⁸

Posteriormente, a Itália – em 1978 – foi o Estado que inaugurou a repressão penal da “lavagem de dinheiro”. Essa tomada de decisão político-criminal emanou de conjuntura substancialmente distinta daquela vivida pelos Estados Unidos. Tal assertiva se dá pelo fato de que – conforme aponta CAPARRÓS¹⁰⁹ –, durante a década de 1970, a sociedade italiana sofria uma onda de sequestros de pessoas, ato que, em regra, era praticado por grupos mafiosos (com fins eminentemente econômicos) e, também, por forças políticas extremas (com fins terroristas), destacando-se, dentre elas, as “Brigadas Vermelhas”.¹¹⁰

Constituído em Bolonha, esse grupo extremista de esquerda – ideologicamente alinhado ao marxismo e ao leninismo – difundia a pertinência e necessidade de se instaurar uma luta armada em desfavor do capitalismo, tendo-se notabilizado pela violência de suas ações, já que – além dos sequestros – essa facção atacava fábricas e realizava roubos a bancos.¹¹¹

Para enfrentar essa problemática, houve a inclusão legislativa do artigo 648 *bis* no Código Penal Italiano, dispositivo que passou a punir com pena privativa de liberdade e multa aqueles que – em proveito próprio ou alheio – promovessem fatos ou realizassem atos viabilizadores da substituição ou proveito do dinheiro obtido pela prática de roubo ou extorsão agravada e sequestro de pessoas com a finalidade de obtenção extorsiva de dinheiro ou outro valor. Em essência, essa medida formalizou-se como uma tentativa de restringir ou neutralizar a prática desses crimes e, assim, desestimular os delinquentes potenciais.¹¹²

¹⁰⁷ FINANCIAL CRIMES ENFORCEMENT NETWORK. **Bank Secrecy Act Forms and Filing Requirements. United States Department of The Treasury.** Disponível em: <http://www.fincen.gov/forms/bsa_forms/> Acesso em: 02 dez. 2014.

¹⁰⁸ INTERNAL REVENUE SERVICE. **Form 104. United States Department of The Treasury.** Disponível em: <http://www.irs.gov/pub/irs-tege/fin104_ctr.pdf> Acesso em: 02 dez. 2014.

¹⁰⁹ CAPARRÓS, Eduardo Fabian. Antecedentes: evolución de las iniciativas internacionales. Efectos del lavado de dinero. Bien jurídico tutelado. Fenomenología del lavado de dinero. In: BLANCO CORDERO, Isidoro; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo; SILDARRIAGA PRADO, Victor; ZARAGOZA AGUADO. **Combate al Lavado de Activos desde el Sistema Judicial.** 3. ed. Washington: Organización de los Estados Americanos (OEA), 2014. P. 38-39. Washington DC, 2014.

¹¹⁰ WESTCOTT, Kathryn. Italy history of terror. **British Broadcasting Corporation Europe.** Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/3372239.stm>> Acesso em: 10 dez. 2014.

¹¹¹ *Ibidem.*

¹¹² CAPARRÓS, Eduardo Fabian. Antecedentes: evolución de las iniciativas internacionales. Efectos del lavado de dinero. Bien jurídico tutelado. Fenomenología del lavado de dinero. In: BLANCO CORDERO, Isidoro; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo; SILDARRIAGA PRADO, Victor; ZARAGOZA AGUADO. **Combate al Lavado de Activos desde el Sistema Judicial.** 3. ed. Washington D.C: Organización de los Estados Americanos (OEA), 2014. p. 38-39.

Anos após esse precedente, o governo estadunidense deu os primeiros passos para o trato penal da problemática, mormente na gestão do Presidente da República Ronald Reagan, empossado em 20 de janeiro de 1981.¹¹³

À época, o país passava pela maior dificuldade econômica após o período da “grande depressão”¹¹⁴ e, ainda, deparava com a percepção pública da expressiva expansão do narcotráfico e da “reciclagem” de seus rendimentos ilícitos.¹¹⁵

Para fazer frente a tais máculas, o Presidente Republicano – nos primeiros meses de seu governo – promoveu inovadora política de recuperação econômica, que, visando ao aumento da oferta (“supply-side economics”), ensejou a desregulamentação de serviços e o corte de impostos para estimular a produção interna, medida que ficou popularmente conhecida como “Reagonomics”.¹¹⁶

Ato contínuo, em 28 de julho de 1983 Reagan instituiu – por meio da Ordem Executiva nº. 12.435 – a “President’s Commission on Organized Crime”.¹¹⁷ A comissão foi presidida pelo Juiz Federal Irving Robert Kaufman, sendo composta por 20 membros. Entre eles, figuraram cidadãos estadunidenses, juízes federais e membros do Congresso, que – em conjunto – receberam a missão exclusiva de auxiliar o Presidente da República e o Procurador-Geral nas tomadas de decisões políticas para o combate ao crime organizado. Essa cooperação se daria por meio da realização de análise completa da atuação do crime organizado nos Estados Unidos e seu entorno.

De forma expressa, a Ordem Executiva mencionada anteriormente especificou que essa tarefa deveria englobar a definição da natureza do crime organizado tradicional, o levantamento das organizações criminosas emergentes e, ainda, apontamentos sobre as fontes e o montante da renda obtida pelas organizações criminosas.¹¹⁸

¹¹³ THE WHITE HOUSE HISTORICAL ASSOCIATION. **Ronald Reagan**: 1981-1989. Disponível em: <www.whitehousehistory.org/history/white-house-presidents/president-ronald-reagan.html> Acesso em: 15 dez. 2014.

¹¹⁴ THE RONALD REAGAN PRESIDENTIAL FOUNDATION & LIBRARY. **The Second American Revolution**: Reagonomics. Disponível em: <<http://www.reaganfoundation.org/economic-policy.aspx>> Acesso em: 12 dez. 2014.

¹¹⁵ FINANCIAL CRIMES ENFORCEMENT NETWORK. **History of Anti-Money Laundering Laws**. – United State Departament of The Treasury. Disponível em: <http://www.fincen.gov/news_room/aml_history.html> Acesso em: 02 dez. 2014.

¹¹⁶ THE RONALD REAGAN PRESIDENTIAL FOUNDATION & LIBRARY. **The Second American Revolution**: Reagonomics. Disponível em: <<http://www.reaganfoundation.org/economic-policy.aspx>> Acesso em: 12 dez. 2014.

¹¹⁷ THE AMERICAN PRESIDENCY PROJECT. Executive Order 12435 – President’s Commission on Organized Crime. **University of California, Santa Barbara**. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=41647>> Acesso em: 10 dez. 2014.

¹¹⁸ Ibidem.

Apresentado em outubro de 1984 com o título “The Cash Connection: Organized Crime, Financial Institutions, and Money Laundering”¹¹⁹ (Anexo 6), o relatório da referida comissão expôs estudos de casos de lavagem descobertos pelas autoridades estadunidenses após a instituição do “Bank Secrecy Act” de 1970, bem como as dificuldades de sua investigação. Além disso, demonstrou a preocupação com o fluxo internacional do dinheiro obtido ilicitamente em território estadunidense.

Segundo os apontamentos dos *experts*, entre 1979 e 1983, do total aproximado de US\$50 a 75 bilhões gerados pela exploração do tráfico de drogas, entre US\$5 e 15 bilhões foram remetidos ao sistema financeiro internacional, especialmente para a Colômbia, Panamá, Caribe, Bahamas e Ilhas Cayman, havendo, inclusive, remessas para a China¹²⁰.

Além disso, a comissão enfatizou que a sofisticação e a complexidade de um esquema de lavagem de dinheiro são praticamente infinitas, limitando-se – apenas – pela imaginação, criatividade e experiências das organizações criminosas.

Registrou-se, ainda, que o preenchimento falho ou irregular do “Currency Transaction Report” acabava por facilitar o uso do sistema financeiro. Pelo conjunto dessas razões, Michelli Sindona¹²¹ – banqueiro italiano que atuou em prol da lavagem do dinheiro da máfia siciliana “Cosa Nostra” – afirmou aos membros da “President’s Commission”, em entrevista, que, numa única transação financeira, se poderiam lavar cem mil ou cem milhões de dólares.¹²²

Ao fim, o denso relatório da Comissão recomendou ao Presidente da República e ao Procurador-Geral não só a melhoria do já existente sistema de prevenção

¹¹⁹ NATIONAL CRIMINAL JUSTICE REFERENCE SERVICE. **President’s Commission on Organized Crime**. Disponível em: <<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/166517NCJRS.pdf>> Acesso em: 20 dez. 2014.

¹²⁰ *Ibidem.*

¹²¹ Micheli Sindona notabilizou-se como um “gigante dos negócios” por sua habilidade financeira e articulação política, havendo – inclusive – atuado como consultor do Papa Paulo VI, para fins de aconselhamentos acerca de investimentos do Vaticano, além de ter respaldo político perante o governo italiano. Proprietário do Banco Privata Italiana, Sindona era vinculado a uma falsa loja maçônica denominada “P2” (“Propaganda Due”) e financiava a máfia siciliana “Cosa Nostra”. Após ruína de seu império, acabou condenado, em março de 1986, à prisão perpétua, por ser tido como mandante do assassinato do advogado Giorgio Ambrosoli em junho de 1979. Ambrosoli era o responsável pela liquidação das insolvências de Sindona e elaborou relatório de mais de 2 mil páginas para documentar suas manipulações financeiras. Vide: SAXON, Wolfgang. *Michele Sindona, Jailed Italian Financier, Dies of Cyanide Poisoning at 65; At the Center of Scandals*. **New York Times**, March, 23, 1986. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1986/03/23/world/michele-sindona-jailed-italian-financier-dies-cyanide-poisoning-65-center.html>> Acesso em: 08 dez. 2014.

¹²² NATIONAL CRIMINAL JUSTICE REFERENCE SERVICE. **President’s Commission on Organized Crime**. Disponível em: <<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/166517NCJRS.pdf>> Acesso em: 20 dez. 2014.

da prática da lavagem de dinheiro, inaugurado em 1970, mas, sobretudo, a criminalização de tal prática (vital para a manutenção das organizações criminosas).

Munido de tais dados, Ronald Reagan trabalhou politicamente o apoio do Congresso, que, em 27 de outubro de 1986, aprovou o “Anti-Drug Abuse Act of 1986” (Anexo 7): medida que gerou transformação substancial na política de combate às drogas até então desenvolvida pelos Estados Unidos (e, ulteriormente, no mundo).¹²³

Nesse ato, a inovação de maior repercussão se deu no bojo do título I, denominado “Anti-Drug Enforcement”, em que houve a instituição do “Money Laundering Control Act of 1986” (subtítulo “h”)¹²⁴, que – seguindo a recomendação da “President’s Commission on Organized Crime” – catalogou a lavagem de dinheiro como crime federal no “United State Code”. Uma nítida tentativa de ofuscar as lacunas operacionais (e falta de eficácia social) do “Bank Secrecy Act”, mas que não inibiu a utilização do sistema financeiro pelas organizações criminosas.

Em específico, a novel tipificação – contida nos §§ 1956 e 1957 do “U.S. Code” – desdobrou-se em quadro pontos.

Primeiro: realizar transação financeira com a ciência de que os bens ou valores envolvidos na operação são oriundos de atividade ilícita específica¹²⁵, dentre as quais – segundo o seu item 7 – se destacam: (a) tráfico ilícito de substâncias controladas; (b) assassinato; (c) sequestro, roubo e extorsão; (d) suborno de funcionário público ou apropriação indébita; (e) roubo ou desvio de fundos públicos; (f) fraude (efetiva ou tentada) contra banco estrangeiro.¹²⁶

Segundo: transportar ou transferir fundo ou bem para dentro (ou fora) do território dos Estados Unidos, com o objetivo de dissimular a natureza de sua origem ilícita, ou evitar a comunicação da operação ao Estado.¹²⁷

¹²³ UNITED STATES OF AMERICA. **Anti-Drug Abuse Act of 1986 (Public Law)**. october 27, 1986. Disponível em: <<http://www.unodc.org/doc/enl/1986-30-E.pdf>> 18 dez. 2014.

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ UNITED STATES CODE, §1956. “Whoever, knowing that the property involved in a financial transaction represents the proceeds of some form of unlawful activity, conducts or attempts to conduct such a financial transaction which in fact involves the proceeds of specified unlawful activity”. Disponível em: <http://www.law.cornell.edu/uscode/pdf/uscode18/lii_usc_TI_18_PA_I_CH_95_SE_1956.pdf> Acesso em: 20 dez. 2014.

¹²⁶ Ibidem. §1956: “(1) Whoever, knowing that the property involved in a financial transaction represents the proceeds of some form of unlawful activity, conducts or attempts to conduct such a financial transaction which in fact involves the proceeds of specified unlawful activity”. Disponível em: <http://www.law.cornell.edu/uscode/pdf/uscode18/lii_usc_TI_18_PA_I_CH_95_SE_1956.pdf> Acesso em: 20 dez. 2014.

¹²⁷ Ibidem. §1956: “(2) Whoever transports, transmits, or transfers, or attempts to transport, transmit, or transfer a monetary instrument or funds from a place in the United States to or through a place outside the United States or to a place in the United States from or through a place outside the United States”. Disponível em:

Terceiro: realizar transação financeira cujo objeto envolva bem obtido, utilizado ou que se utilizará em atividade ilícita.¹²⁸

Quarto: participar, conscientemente, de transação monetária em que a propriedade do valor (superior a US\$ 10 mil) seja determinada pela prática de delitos antecedentes¹²⁹.

Eis as inovações de cunho preventivo e repressivo, que – no todo – permitem a visualização de que, numa perspectiva histórica, as primeiras políticas públicas de combate à “lavagem de dinheiro”, de origens estadunidense e italiana, decorreram de avaliações (e tomada de decisões) que visualizaram o problema público em questão como uma mácula estritamente local. Assim, inexistiria, na sua criação ou reformulação, qualquer influxo ou cooperação exógenos que pudessem taxá-las e tratá-las como nódoa transnacional.

<http://www.law.cornell.edu/uscode/pdf/uscode18/lii_usc_TI_18_PA_I_CH_95_SE_1956.pdf> Acesso em: 20 Dez. 2014.

¹²⁸ §1956: “(3) Whoever, with the intent: (A) to promote the carrying on of specified unlawful activity; (B) to conceal or disguise the nature, location, source, ownership, or control of property believed to be the proceeds of specified unlawful activity; or (C) to avoid a transaction reporting requirement under State or Federal law, conducts or attempts to conduct a financial transaction involving property represented to be the proceeds of specified unlawful activity, or property used to conduct or facilitate specified unlawful activity [...]”.

¹²⁹ §1957: “Whoever, in any of the circumstances set forth in subsection (d), knowingly engages or attempts to engage in a monetary transaction in criminally derived property of a value greater than \$10,000 and is derived from specified unlawful activity”. Disponível em:

<http://www.law.cornell.edu/uscode/pdf/uscode18/lii_usc_TI_18_PA_I_CH_95_SE_1957.pdf> Acesso em: 20 dez. 2014.

CAPÍTULO 2

A GÊNESE FORMATIVA DA AGENDA BRASILEIRA DE COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO E SUA EFETIVAÇÃO LEGISLATIVA

À luz do “policy cycle” delineado nas primeiras linhas desta análise, tem-se que a identificação de um problema público – na perspectiva governamental – é o fator propulsor para sua inclusão numa *agenda*, ou seja, num rol de problemas tidos como relevantes.¹³⁰

Sobre esse aspecto, COBB, ROSS e ROSS¹³¹ afirmam existir dois tipos de agenda: a *política*, que contempla os problemas cujo alto nível de interesse público e visibilidade acabam por gerar, na comunidade política, a percepção de que demandam intervenção estatal; e a *formal*, que traduz o conjunto de problemas que o Estado já incorporou formalmente num plano de ações suscetíveis de tomada de decisão.

Tais ponderações analíticas, de cunho político, são fundamentais à compreensão do problema público em questão (“lavagem de dinheiro”), já que, conforme exposto alhures, tanto nos Estados Unidos da América, quanto na Itália, distintos fatores endógenos determinaram sua inclusão nas agendas política e formal desses governos. Todavia, embora as políticas públicas concebidas para o seu combate tenham-se edificado materialmente como respostas específicas para suas respectivas conjunturas internas, aquelas acabaram por influenciar os demais Estados e atores políticos no cenário global.

Desse modo, o objetivo inicial deste capítulo – dentro do recorte epistemológico proposto – é tratar da gênese formativa da agenda brasileira de combate à “lavagem de dinheiro”, abordagem que – balizada nas lições de KINGDON¹³² – possibilitará não só a compreensão das razões originárias que fizeram esse problema ser percebido pelo Brasil, mas – essencialmente – os pressupostos (fluxos, condições e atores) que determinaram o seu ingresso na agenda governamental (“agenda-setting”), com a conseqüente tomada de decisão em prol de sua execução (“policy formulation”).

¹³⁰ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas** – conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 46.

¹³¹ COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. Agenda Building as a Comparative Political Process. **The American Political Science Review**, Vol. 70, n.º. 1, Mar., 1976. pp. 126-138.

¹³² KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Addison-Wesley Education Publisher, 1995. pp. 196-208.

2.1 Influxo global: a transnacionalização da “lavagem de dinheiro” como problema público

Os dados históricos apresentados, mormente os atrelados à realidade estadunidense, demonstram que – na condição de fenômeno social – a “lavagem de dinheiro” consolidou-se por força das transformações qualitativas e quantitativas pelas quais as organizações criminosas passaram entre as décadas de 1930 e 1980.

Em concreto, foi no transcorrer desse interstício cronológico que ocorreu a viragem no *modus operandi* das máfias, que – sob o fomento da demanda global de drogas – alinharam o seu agir aos padrões funcionais do mercado economicamente globalizado – e passaram a operar com a sofisticação metodológica necessária para transcender as barreiras territoriais nacionais.¹³³

Por consequência, tal aperfeiçoamento – calcado no uso do sistema financeiro – acabou por debilitar os instrumentos de investigação disponíveis às instituições de justiça nacionais, já que – pelo impulso econômico – os Estados promoveram a flexibilização procedimental das transações financeiras ao exterior.¹³⁴

Destarte, criou-se um novo (e aberto) espaço de circulação de valores que, de um lado, limitou a capacidade de persecução da “lavagem de dinheiro” e, doutro, assegurou a expansão dessas organizações para diversos países, constituindo uma espécie de rede global do crime. Desse modo, o problema público – em concreto – deixou de ser exclusividade de determinado “Estado-Nação” (que outrora almejava deter a capacidade de controlar autonomamente seus problemas e soluções), passando a angariar, a partir de então, o atributo ontológico de nódoa *transnacional*, isto é: “que vai além das fronteiras nacionais, englobando mais de uma nação.”¹³⁵

Tal ocorrência – em consonância com os apontamentos de MATIAS¹³⁶ – se dá dentro de uma transformação na conjuntura mundial, que, substancialmente, acarreta a constituição de uma espécie de “novo contrato social”, caracterizado – mormente – pela “diminuição” ou “diluição” do poder institucional estatal; fator que

¹³³ CAPARRÓS, Eduardo Fabian. Antecedentes: evolución de las iniciativas internacionales. Efectos del lavado de dinero. Bien jurídico tutelado. Fenomenología del lavado de dinero. In: BLANCO CORDERO, Isidoro; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo; SILDARRIAGA PRADO, Victor; ZARAGOZA AGUADO. **Combate al Lavado de Activos desde el Sistema Judicial**. 3. ed. Washington: Organización de los Estados Americanos (OEA), 2014. p. 38-39.

¹³⁴ MARTÍN, Luis Gracia. Globalização econômica e direito penal. In: PRADO, Luiz Régis (Coord.). **Revista de Ciências Penais**, Vol. 10. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 137-138.

¹³⁵ MICHAELIS. **Dicionário da língua portuguesa**, versão on-line. Significação obtida via verbete.

¹³⁶ MATIAS, Eduardo Felipe Péres. **A humanidade e suas fronteiras** - do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 455-460.

“afeta a sociedade internacional tradicional, a qual se baseia principalmente na ideia de soberania. O novo contrato social dá então origem a um novo paradigma - o da sociedade global”.

Assim, se outrora havia uma “blindagem” ou pregação de “autonomia” por parte dos “Estados-Nações”, agora, essa concepção não vigora de forma absoluta, já que nesse novel cenário internacional “os Estados limitam ou transferem parte de seu poder em benefício de outros atores ou instituições, alterando profundamente o modelo de Estado soberano”.¹³⁷

Foi esse o urdir fático que despertou a atenção da sociedade internacional (vale dizer: do conjunto de Estados e Organizações Internacionais Intergovernamentais)¹³⁸ para a necessidade de se constituir uma resposta global ao narcotráfico e seus rendimentos ilícitos, demanda que – após ingresso nas agendas do Conselho da Europa e da Organização das Nações Unidas (ONU) na década de 1980 – ensejou a edição inicial da “Recomendação nº. R (80) 10” e da “Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas”, abrindo caminho para a materialização de outras múltiplas medidas internacionais, conforme se expõe a seguir.

2.1.1 A Recomendação nº. R (80) 10 do Conselho da Europa (Estrasburgo, 1980)

Em 27 de junho de 1980, o Conselho da Europa – organização intergovernamental regional sediada em Estrasburgo, França¹³⁹ – formalizou a primeira preocupação política que tornou pública a “necessidade vital” (“vital need”)¹⁴⁰ de se articular uma ação global para o enfrentamento da “lavagem de dinheiro” (Anexo 8).

¹³⁷ MATIAS, Eduardo Felipe Péres. **A humanidade e suas fronteiras** - do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 455-460.

¹³⁸ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 4. ed., rev., atual., e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 40.

¹³⁹ Reconhecido pelo Direito Internacional Público como uma organização intergovernamental regional, o Conselho da Europa foi fundado em 5 de maio de 1959, com o objetivo de tutelar os direitos humanos, a democracia e estabilidade política e social da Europa. Seus membros originários foram Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Suécia e Reino Unido, e, atualmente, sua composição congrega 47 Estados-Membros. MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 4. ed., rev., atual., e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 594.

¹⁴⁰ COUNCIL OF EUROPE. **Recommendation N°. R (80) 10 of the Committee of Ministers to Member States on measures against the transfer and the safekeeping of funds of criminal origin**. Disponível em: <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Instruments/Rec\(80\)10_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Instruments/Rec(80)10_en.pdf)> Acesso em: 23 dez. 2014.

Trata-se da “Recomendação nº. R (80) 10”, emitida pelo seu Comitê de Ministros (órgão decisório composto por 47 Ministros das Relações Exteriores) aos governos dos Estados-Membros desse Conselho.¹⁴¹

Tal ato foi instituído com o objetivo de estabelecer um conjunto de medidas contra a transferência e depósito de fundos originados da prática de infrações penais. Daí seu título: “On measures against the transfer and safekeeping of funds of criminal origin.”¹⁴²

Segundo consta dessa recomendação, o dado ontológico que justificou a edição da medida foi a frequente – e expressiva – ocorrência de assaltos e sequestros nos países europeus, a exemplo do já relatado cenário politicamente conturbado da Itália. Assim, a percepção pública desse problema acabou por gerar – para além da insegurança – grande ansiedade da comunidade europeia pela adoção de uma política para o trato da questão.

Além disso, o referido documento enfatizou a preocupação do Conselho da Europa com a *internacionalização* desse método criminal, temor causado pela detecção da facilidade com que os valores obtidos pelo cometimento de infrações penais eram remetidos – via sistema financeiro – ao exterior. A preocupação decorria do fato de que essa ocorrência acabava por estimular as organizações criminosas não só a continuarem delinquindo, mas também a utilizarem o dinheiro lavado para o financiamento (em outros países) de novas atividades ilícitas.

A partir desses dados e, ainda, considerando que os bancos – na maioria dos casos – são os destinatários primários (ou o portal de ingresso) dos aportes que serão internacionalmente lavados, o comitê avivou o relevante papel que as entidades bancárias poderiam desempenhar na prevenção da “reciclagem” de capital ilícito. A adesão e cooperação dessas instituições eram fundamentais para que os órgãos e autoridades competentes passassem, então, a ter acesso aos dados necessários à promoção da persecução repressiva.

Por essas razões, recomendou-se aos Estados-membros que tomassem providências para: (i) assegurar o melhor conhecimento dos clientes bancários, inclusive com sua identificação em documento oficial; (ii) registrar os números de séries das notas em circulação, o que viabilizaria o rastreamento de suas movimentações; (iii) capacitar os “caixas” bancários para a detecção de transações criminosas; (iv) estabelecer

¹⁴¹ Ibidem.

¹⁴² Em tradução livre: “Por medidas contra a transferência e custódia dos fundos de origem criminosas.”

cooperação (nacional e internacional) entre os bancos, a Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL)¹⁴³ e demais autoridades do ramo financeiro, para que, assim, fosse possível constituir um “banco de informações” contendo a listagem dos números de séries das notas que tinham conexão com as atividades criminosas.¹⁴⁴

Embora inédito (e estrategicamente importante), esse conjunto de medidas projetou-se, apenas, sobre o âmbito regional (Europa) e, assim, já nasceu eivado por restringir o potencial alcance da política combativa desse problema global à limitada rede formada pelos países membros do Conselho da Europa.

2.1.2 A Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Viena, 1988)

Anos depois, na cidade de Viena, Áustria, a Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) concluiu, em 20 de dezembro de 1988, a “Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas”¹⁴⁵ (Anexo 9), documento que inaugurou a primeira repressão jurídico-penal de cunho internacional da “lavagem de dinheiro”, razão pela qual AMBOS¹⁴⁶ a denomina “Convenção-Mãe” do direito penal internacional.

Politicamente, sua construção decorreu da aprovação – pelo supramencionado órgão – das Resoluções nº. 39/141 e 39/142, em medida tomada em 14 de dezembro de 1984. Tais atos, respectivamente, trataram do “Projeto de Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes, Substâncias Psicotrópicas e Atividades

¹⁴³ Com trabalhos iniciados em 1914, a INTERPOL foi fundada oficialmente apenas em 1923, pelo então Presidente da Polícia de Viena, Johannes Chober. Sua denominação originária era “Comissão Internacional de Polícia Criminal”, sendo sediada em Viena, Áustria. Em 1956, com a aprovação de novo estatuto moderno, a instituição passa a chamar-se “Organização Internacional de Polícia Criminal”. Tendo por objetivo permitir que as polícias de todo o mundo possam trabalhar em conjunto na persecução de crimes transnacionais, a INTERPOL foi reconhecida pela ONU como organização intergovernamental, em 1972, e, desde de 1989, tem sua Secretaria Geral sediada em Lyon, França. INTERNATIONAL CRIMINAL POLICE ORGANIZATION. **History**. Disponível em: < <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/History>> Acesso em: 23 dez. 2014.

¹⁴⁴ COUNCIL OF EUROPE. **Recommendation N°. R (80) 10 of the Committee of Ministers to Member States on measures against the transfer and the safekeeping of funds of criminal origin**. Disponível em: <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Instruments/Rec\(80\)10_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Instruments/Rec(80)10_en.pdf)> Acesso em: 23 dez. 2014.

¹⁴⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas**. Disponível em: <http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf> Acesso em: 18 dez. 2014.

¹⁴⁶ AMBOS, Kai. **Lavagem de dinheiro e Direito Penal**. Trad. Pablo Rodrigo Alflen Silva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007. p. 17.

Conexas”¹⁴⁷ e da “Declaração sobre a Luta contra o Narcotráfico e o uso indevido de Drogas”.¹⁴⁸

No aspecto material, as diretrizes desses dois documentos prévios acabaram por determinar o arranjo normativo consolidado em 1988, sendo o seu teor politicamente motivado pelas percepções de que o narcotráfico: (i) é um problema internacional; (ii) atinge crianças, que – além da exposição ao consumo de drogas – são utilizadas como instrumentos de difusão das substâncias traficadas; (iii) se fortalece pelo contínuo crescimento da demanda e produção de drogas, o que gera nefastos impactos sanitários, econômicos culturais e políticos em diversos países; (iii) está interligado com outras atividades criminosas, fator que amplia a introjeção de valores obtidos ilicitamente na economia lícita (“lavagem”) e, por consequência, compromete a estabilidade, segurança e soberania dos Estados.

Sobre esse último aspecto, NADELMANN¹⁴⁹ aponta que a inclusão da repressão penal da “lavagem de dinheiro” entre os temas de fomento e regulação dessa convenção foi capitaneada (e lapidada) pelos Estados Unidos da América, país que – de longa data – desvalorava tal problema público em sua dinâmica política interna, conforme delineado alhures.

Logo, os interesses, iniciativas e experiências estadunidenses acabaram por influenciar a arena decisória internacional, que contemplou grande parte das disposições emanadas do relatório da “President’s Commission on Organized Crime” (1984) e do “Anti-Drug Enforcement” (1986), mormente no que diz respeito ao seu subtítulo “h” (“Money Laundering Control Act of 1986”).

Assimiladas tais nuances políticas, evidencia-se que – no plano normativo – a Convenção de Viena instituiu relevantes diretrizes aos Estados-partes, mormente no que tange à tomada de decisão global pelo trato político-criminal e cooperação para o enfrentamento do problema público em questão. Por essa razão, tal medida transcendeu substancialmente os delineamentos (e limitações) da “Recomendação n.º R (80) 10” do Conselho da Europa.

¹⁴⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Assembleia Geral – Resolução n.º 39/141**. Disponível em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/39/141&Lang=S>> Acesso em: 20 dez. 2014.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ NADELMANN, Ethan. Global Prohibition Regimes: the evolution of norms in international society. **International Organization**, Vol. 44, n.º.4, 1990. The University of Wisconsin Press. Journal Divisions/The MIT Press. pp. 479-526. Disponível em: <http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/political_science/shared/political_science/8787/jovi%201%20Nadelmann_Global%20Prohibition%20Regimes.pdf> Acesso em: 10 nov. 2014.

Outro ponto de relevo é que sua estruturação teleológica é unívoca: o escopo é privar as organizações criminosas das benesses econômicas proporcionadas pelo narcotráfico, o que – em tese – obstaría a retroalimentação (“feedback”) de atividades ilícitas por meio do “dinheiro lavado”.

Vejamos as inovações.

Aos Estados-parte, foi fixado, no artigo 3º, parágrafo 1º, alíneas “b” (incisos I e II) e “c” (inciso I), o dever de – no âmbito do direito interno – promover a repressão jurídico-penal da “lavagem de dinheiro” que tenha *repercussão internacional*, atrelando-se tal diretiva a três tipificações distintas, quais sejam: (i) a *conversão ou transferência de bens* com o objetivo consciente de *ocultar ou encobrir sua origem* (ligada ao narcotráfico) ou, ainda, de *ajudar* aqueles que estejam envolvidos nessa atividade ilícita a se eximirem das consequências jurídicas de sua prática (“tipo penal de intenção”)¹⁵⁰; (ii) a *ocultação ou encobrimento*, da *natureza, origem, localização, destino, movimentação* ou *propriedade* verdadeira dos bens, desde que tal conduta seja realizada com a ciência de que estes são oriundos do tráfico de drogas (“tipo penal de ocultação”)¹⁵¹; (iii) a *aquisição, posse ou utilização de bens* cuja origem – maculada pelo narcotráfico – se conhece desde o momento de sua aquisição ou recebimento (“tipo penal de aquisição ou posse”).¹⁵²

Ademais, a exegese dos artigos 5º, 6º e 7º da referida convenção internacional permite aglutinar os deveres obrigacionais ali contidos em duas vertentes distintas.

Numa, de caráter *institutivo*, encontra-se a fixação do compromisso de que os Estados-parte (além da tipificação penal das condutas referidas) instituíam as medidas legislativas necessárias para que as instituições de justiça possam: (i) *confiscar* os bens e valores originados da lavagem do dinheiro obtido pelo narcotráfico; (ii) obter a autorização de *extradição* dos agentes envolvidos nessa prática ilícita; (iii) promover a *assistência jurídica recíproca* aos demais Estados, visto que a transnacionalidade desse delito (operacionalmente complexo) demanda a atuação conjunta na oitiva de testemunhas, acesso documental, realização de buscas e apreensões, acesso de dados, identificação de operações suspeitas, entre outras ações cuja consecução subordine-se à cooperação interestatal.

¹⁵⁰ AMBOS, Kai. **Lavagem de dinheiro e Direito Penal**. Trad. Pablo Rodrigo Alflen Silva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007. p. 17.

¹⁵¹ Ibidem.

¹⁵² Ibidem.

Noutra vertente, de caráter *permissivo*, veda-se ao Estado-parte alegar a existência de sigilo bancário como óbice para que as instituições de justiça (em persecuções do narcotráfico internacional) acessem os dados financeiros de titulares que estejam sob investigação.

Tais diretrizes, apesar de convencionadas em 20 de dezembro de 1988, passaram a vigorar internacionalmente apenas em 11 de novembro de 1991. No Brasil, em específico, o teor normativo da Convenção de Viena passou a integrar seu ordenamento jurídico em 26 de junho de 1991, data em que o então Presidente Fernando Collor de Melo, com o Decreto nº. 154, promulgou a aprovação desse instrumento convencional, que – por força do artigo 49, inciso I da Constituição da República – já havia sido aprovado pelo Congresso Nacional em 14 de junho de 1991, por meio do Decreto Legislativo nº. 162.¹⁵³

No todo, a previsão desse conjunto de compromissos obrigacionais goza de racionalidade operativa indissociável (ou conjuntiva), já que – sem a contemplação dos meios processuais idôneos para sua aplicação eficaz – a criminalização das condutas referidas tornar-se-ia inócua.¹⁵⁴

2.1.3 A criação do Grupo de Ação Financeira Internacional (Paris, 1989) e o influxo global de suas recomendações

Apesar de a Convenção de Viena de 1988 apresentar-se como um marco relevante para a eclosão da unificação internacional dos esforços políticos para o enfrentamento da lavagem do dinheiro (conexa mormente ao narcotráfico), o grupo dos sete países mais desenvolvidos do mundo (G-7) articulou, paralelamente ao “hard law”¹⁵⁵, uma estratégia informal de enfrentamento desse problema público: trata-se do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), também conhecido como “Financial Action Task

¹⁵³ Registra-se que, embora o Brasil tenha assinado a convenção em 20 de dezembro de 1988, durante o governo do Presidente José Sarney, apenas em 13 de março de 1990 o seu teor foi submetido ao Congresso Nacional para consideração. A iniciativa foi do Presidente Fernando Collor de Melo, que tinha como Ministro das Relações Exteriores o internacionalista Francisco Rezek.

¹⁵⁴ CAPARRÓS, Eduardo Fabian. Antecedentes: evolución de las iniciativas internacionales. Efectos del lavado de dinero. Bien jurídico tutelado. *Fenomenología del lavado de dinero*. In: BLANCO CORDERO, Isidoro; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo; SALDARRIAGA PRADO, Victor; ZARAGOZA AGUADO. **Combate al Lavado de Activos desde el Sistema Judicial**. 3. ed. Washington: Organización de los Estados Americanos (OEA), 2014. p. 18.

¹⁵⁵ A expressão “harw law” é empregada para designar as normas de direito internacional que, em concreto, demandam atuação positiva dos Estados-Parte, sob pena de incidência de alguma sanção. No caso, os acordos e convenções internacionais se incluem nesse grupo.

Force on Money Laundering” (FATF). Doravante, tal órgão será identificado – exclusivamente – pela sigla GAFI.

Constituído, à época, pela Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Reino Unido e Japão, o G-7 reuniu-se, na França, de 14 a 17 de junho de 1989, para a “Cúpula de Paris”. Nessa ocasião, a “lavagem de dinheiro” ocupou a centralidade da pauta de discussões, já que era o fator propulsor do tráfico internacional de drogas.¹⁵⁶

Por essa razão, os países-membros do G-7 decidiram criar – dentre outras medidas da cúpula – o GAFI, então concebido como “força-tarefa” específica para a construção de uma estratégia normativa que não só viabilizasse o enfrentamento local da “lavagem de dinheiro” nas nações desenvolvidas, mas também que pudesse receber uma adesão global. Esse fato impulsionaria a unificação das legislações nacionais e – por consequência – facilitaria a cooperação internacional nessa seara.

De início, a força recebeu mandato funcional de apenas um ano, e, decorrido tal interstício, seu primeiro contributo residiu na apresentação, na “Cúpula de Houston”, realizada nos Estados Unidos de 9 a 11 de julho de 1990, de “40 Recomendações” ao G-7.

Nesse ato, seu mandato foi prorrogado por mais um ano, e suas diretrizes foram adotadas por todos os países-membros. A partir de então, o GAFI – à luz de suas recomendações – iniciou a averiguação do grau de vulnerabilidade dos países (incluindo os não pertencentes ao rol de membros) à “lavagem de dinheiro”.

Vale ressaltar que – de acordo com CORRÊA¹⁵⁷ – a criação de uma força-tarefa dentro da estrutura do G-7 se dá, em regra, por prazo determinado, já que, numa espécie de missão, ela é concebida no formato *ad hoc*, sendo sua razão existencial preparar os países-membros para as cúpulas, ofertando-lhes, para tanto, documentos e informações que possam embasar suas tomadas de decisão. Logo, a extinção de uma força-tarefa se apresenta como decorrência lógica (e exitosa) do cumprimento de tal meta operativa.

Essa praxe não ocorreu, entretanto, com o GAFI, visto que, em 1992 – na “Cúpula de Londres” –, o G-7 constatou a relevância de seus trabalhos e, assim, deliberou pela permanência de suas atividades (sem a fixação de um prazo terminativo).¹⁵⁸ No mesmo ato, determinou-se que o GAFI passaria a contar com a cooperação técnico-

¹⁵⁶ CORRÊA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI). Organizações internacionais e crime transnacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. p. 94-100.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

administrativa da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), fator que o fortaleceu institucionalmente.

Tal ocorrência, segundo CORRÊA¹⁵⁹, se deu pelo fato de que o G-7 acreditava que a Convenção de Viena de 1988 seria de difícil implantação ou efetivação, pois, além de ser limitada (no aspecto regulatório) e, em alguns pontos, dúbia (no plano interpretativo), havia, ainda, carência de recursos por parte das instituições envolvidas em sua execução, o que impunha obstáculos a sua efetiva concretização.¹⁶⁰

Ademais, a rigidez procedimental estabelecida pela ONU para a modificação do texto convencionado acabaria por gerar seu descompasso ante o crime organizado, que – pelo seu constante aperfeiçoamento – não encontraria nela quaisquer óbices para o desenvolvimento de suas atividades.

Por esses fatores, “clareza-objetividade-flexibilidade” são atributos característicos das recomendações do GAFI, que – normativamente – se alinha ao “soft law”, visto que essa expressão identifica o conjunto de normas cujo “conteúdo jurídico é mais fácil de ser trabalhado, seja nos foros internacionais, seja no seio das organizações internacionais, sem um comprometimento estrito a *[sic]* regras rígidas previamente estabelecidas”.¹⁶¹ Assim, a soma desses fatores evita que os países aleguem qualquer obscuridade interpretativa e, ainda, possibilita que tais diretrizes sejam modificadas e agilmente adaptadas às novas demandas ontológicas, com efetiva execução.

De início, apenas Austrália, Áustria, Bélgica, Espanha, Luxemburgo, Países Baixos e Suécia – alheados do G-7 – foram convidados a compor tal organismo internacional (que não dava enfoque aos países “em desenvolvimento” ou “subdesenvolvidos”).¹⁶² No decorrer da década de 1990, o GAFI – para além da conquista de sua autonomia e reconhecimento internacional – expandiu, porém, sua composição e, até abril de 2015, contava com 36 membros e um observador (Malásia). Esse total corresponde a trinta e quatro países (incluindo o Brasil, que foi admitido como membro no ano 2000) e dois organismos internacionais, quais sejam: a Comissão Europeia e o Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo.¹⁶³

¹⁵⁹ Ibidem.

¹⁶⁰ Ibidem.

¹⁶¹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 4. ed., rev., atual., e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 142.

¹⁶² CORRÊA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)**. Organizações internacionais e crime transnacional. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. p. 94-100.

¹⁶³ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **FATF Members and Observers**. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/membersandobservers/>> Acesso em: 20 dez. 2014.

Acresça-se, ainda, que sua atuação conta com o auxílio de oito membros associados. São eles: Grupo Ásia-Pacífico sobre Lavagem de Dinheiro (APG); Grupo de Ação Financeira do Caribe (GAFIC); Comitê do Conselho da Europa de Peritos sobre Avaliação das Medidas Anti-Lavagem* de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo (MONEYVAL); Grupo da Eurásia (EAG); Grupo Anti-Lavagem* de Dinheiro da África Oriental e Austral (ESAAMLG); Grupo de Ação Financeira da América Latina (GAFILAT)¹⁶⁴; Grupo Intergovernamental de Ação Contra o Branqueamento de Capitais na África Ocidental (GIABA); Grupo de Ação Financeira do Oriente Médio e Norte da África (MENAFATF).

No plano global, esses associados – que também são membros observadores do GAFI – funcionam como extensões operacionais que, embora dotadas de autonomia, atuam como articuladores (ou difusores) regionais das recomendações daquele organismo central. Assim, eles acabam por viabilizar a introjeção dos “standards globais” nas agendas políticas locais de sua abrangência, sem que, para tanto, haja uma invasão da soberania regional, ou mesmo um “inchaço” no número de membros do GAFI (fator que poderia acarretar dissensos e lentidão em suas deliberações, como ocorre no “hard law”).¹⁶⁵

Posto isso, tem-se que – no plano funcional – a dinâmica do GAFI alicerça-se sobre duas frentes. A primeira compreende as *recomendações*, que, enquanto tais, foram concebidas para balizar (e pressionar) as tomadas de decisões dos “policymakers”, ofertando-lhes subsídios técnicos para a edificação ou reformulação das políticas públicas de seus respectivos Estados.

Tais disposições tratam dos seguintes temas: (i) identificação dos riscos, desenvolvimento de políticas e atuação coordenada no âmbito doméstico (Recomendações 1 e 2); (ii) tipificação penal da “lavagem de dinheiro” (Recomendação 3) e medidas preventivas de confisco e bloqueio de bens dela derivados (Recomendação 4); (iii) tipificação penal do financiamento do terrorismo e medidas para a contenção de sua proliferação (Recomendações 5 a 8); (iv) medidas preventivas ao setor financeiro (abrangendo questões de sigilo, diligência acerca do cliente, manutenção de registros,

¹⁶⁴ A nomenclatura do grupo anteriormente era GAFISUD: Grupo de Ação Financeira da América do Sul. Atualmente ele é composto por Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Cuba, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai. Informação disponível em: <<http://www.gafilat.org/>> Acesso em 21 jan. 2015. Por tratar-se de nomenclatura oficial, manteve-se o hífen na expressão assinalada com asterisco nas duas ocorrências.

¹⁶⁵ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **FATF Members and Observers**. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/membersandobservers/>> Acesso em: 20 dez. 2014.

peças politicamente expostas, transferência de valores, novas tecnologias, transferências eletrônicas, controles internos e de grupos, comunicações de operações suspeitas) e atividades ou profissões financeiras não designadas (Recomendações 9 a 23); (v) transparência e disponibilidade das informações sobre propriedades de pessoas jurídicas e de outras estruturas jurídicas (Recomendações 24 e 25); (vi) poderes e responsabilidades de autoridades competentes, regulação e supervisão de instituições financeiras (e poderes dos seus supervisores), supervisão das atividades e profissionais não financeiros designados (Recomendações 26 a 28); (vii) questões operacionais e de aplicabilidade da lei (Recomendações 29 a 35); (viii) cooperação internacional (Recomendações 36 a 40).

A segunda frente de atuação do GAFI, de caráter analítico, funda-se num dicotômico processo avaliativo. De início, o próprio país sujeito a avaliação responde a um questionário que – numa espécie de cognição prévia – oferta ao GAFI o domínio aproximado da existência (ou não) de uma “policy” local hábil a prevenir e reprimir a “lavagem de dinheiro” e permite detectar se houve (ou não) a efetivação institucional de suas recomendações.

Ato contínuo, realiza-se – *in loco* – uma avaliação mútua (“mutual evaluation”). Essa medida, conforme expõe DE CARLI¹⁶⁶, está conexas com o monitoramento multilateral do país avaliado, que, assim, tem sua política pública sujeita à análise dos seus pares (“peer review”), fator que dá maior legitimidade à avaliação.

Em suma, o GAFI trabalha com “rodadas de avaliações”, e encaminha uma equipe de especialistas de países membros, que – por suas expertises financeira e jurídica – analisarão: (i) o grau de implementação local das recomendações globais; (ii) a efetividades da “policy” desenvolvida pelo país avaliado para prevenir e reprimir a lavagem de dinheiro; e (iii) quais setores ou áreas encontram-se em vulnerabilidade à lavagem, e, assim, demandam aperfeiçoamento ou reformulação da política pública.¹⁶⁷

Após tais procedimentos, o GAFI emite um relatório (“mutal evaluation report”)¹⁶⁸, onde constam os detalhamentos e critérios avaliativos, dados coletados, e as recomendações prospectivas para que os “policymakers” promovam o saneamento de nódoas bem como o aperfeiçoamento operacional das boas práticas.

¹⁶⁶ DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro** – ideologia da criminalização e análise do discurso. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p. 161.

¹⁶⁷ CORRÊA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)**. Organizações internacionais e crime transnacional. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. p. 94-100.

¹⁶⁸ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Mutual Evaluations**. Disponível em: < <http://www.fatf-gafi.org/topics/mutualevaluations/>> Acesso em: 20 dez. 2014.

Vale registrar que – após a conclusão das rodadas de avaliação dos países membros – o GAFI promove a revisão de suas recomendações, sopesando as dificuldades combativas que aqueles enfrentaram no plano prático. Isso se dá por meio da apreciação de suas “tipologias” (estudo das formas de realização da “lavagem de dinheiro” operadas pelas organizações criminosas nos distintos países, sejam ou não membros do GAFI).

Hodiernamente, o conjunto de 40 recomendações é adotado por mais de 180 países¹⁶⁹, de modo que – em concreto – a atuação alinhada do GAFI com seus membros associados (de distintas regionalidades) faz que – no que tange ao combate à “lavagem de dinheiro” – haja uma sólida (e global) “policy community”, ou seja: uma “rede de atores organizados em torno de uma área de políticas públicas que se reconhecem reciprocamente e compartilham uma mesma linguagem e um sistema de valor” (Anexo 10).¹⁷⁰

Até abril de 2015, tais recomendações sofreram quatro revisões (1996, 2001, 2003 e 2012), havendo continua expansão de suas estratégias (e rigor), que passaram a encampar o combate ao financiamento do terrorismo, visto que – segundo as detecções do GAFI – tal atividade se vale da mesma lógica operacional da “lavagem de dinheiro”.

Aspecto de relevo é que – apesar de o GAFI não usufruir de mecanismos formais para punição dos países não membros que descumpram suas recomendações – há expressivo aumento da absorção de tais recomendações por parte dos Estados. Tal ocorrência – pela ótica de CORRÊA – se dá por força do recrudescimento da forma pela qual o GAFI conduz a difusão de suas estratégias na perspectiva global.¹⁷¹

Explica-se.

Até 1999, esse organismo internacional concentrava seus esforços no convencimento político dos Chefes de Estado, valendo-se da persuasão institucional para interferir nas tomadas de decisões dos Estados. A partir do ano 2000, passou a se valer, todavia, de uma “lista negra” – fundada na ideia de “naming and shaming”¹⁷² –, que acabaria por constranger os países e territórios que – por não cooperarem com a política

¹⁶⁹Ibidem. **The FATF Recommendations.** Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf> Acesso em: 10 jan. 2015.

¹⁷⁰ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas** – conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 156.

¹⁷¹ CORRÊA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI).** Organizações internacionais e crime transnacional. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

¹⁷² Em tradução literal, essa política consistiria no ato de “nomear” e “envergonhar” os países alheados ao combate à “lavagem de dinheiro”.

global de combate à lavagem – eram incluídos numa lista divulgada pelo GAFI, denominada “Non-Cooperative Countries and Territories” (NCCT).

A justificativa para esse ato se dava – na ótica do GAFI – pelo fato de que a não adesão desses países aos parâmetros das “40 recomendações” gerava lacunas que, em concreto, fragilizavam a dinâmica global de prevenção e repressão à “lavagem de dinheiro”. Logo, tais circunscrições apresentavam-se como verdadeiros “paraísos” alternativos para as organizações criminosas realizarem tal prática.¹⁷³

Por consequência, a inclusão do país nessa lista gerava retaliações econômicas por parte dos países desenvolvidos, que, assim, forçavam a mudança de postura política do país não cooperante.

Esse instrumento coercitivo gerou, entretanto, grandes críticas internacionais, como, por exemplo, o apontamento de que tal mecanismo era uma forma autoritária de se impor, aos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, a ofuscação de sua agenda de políticas públicas (constituída à luz de demandas atreladas aos direitos sociais) para – em prol de interesses dos países desenvolvidos – poder realizar políticas de alto dispêndio financeiro no trato da “lavagem de dinheiro”.¹⁷⁴

Ademais, haveria – em relação ao GAFI – carência de legitimação política para publicar tais listas, visto que os países listados não participaram da construção das recomendações e, ainda, não as avalizaram como parâmetros vinculantes de suas ações internas. Destarte, eles não poderiam sofrer retaliações por sua inobservância.¹⁷⁵

Apesar de tais rechaços, essa forma de interferência nas tomadas de decisões políticas dos Estados se manteve em uso até outubro de 2006¹⁷⁶, ocasião em que o GAFI não renovou a publicação anual de tal registro em razão de seu “esvaziamento”, já que os países listados – ainda que a fórceps – absorveram suas recomendações.¹⁷⁷

Essa prática foi, todavia, reavivada em fevereiro de 2010, por pedido do G-20¹⁷⁸, que – ao cientificar-se de que a efetivação das recomendações do GAFI poderia

¹⁷³ CORRÊA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)**. Organizações internacionais e crime transnacional. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. p. 117-126.

¹⁷⁴ Ibidem.

¹⁷⁵ Ibidem.

¹⁷⁶ As listas publicadas desde o ano 2000 encontram-se publicadas no site do FATF. Vide: FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Annual NCCTs reports**. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/aboutthenon-cooperativecountriesandterritoriesncctinitiative.html>> Acesso em: 03 mar. 2015.

¹⁷⁷ DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de Dinheiro** – ideologia da criminalização e análise do discurso. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p. 163.

¹⁷⁸ O G-20, “Grupo dos 20”, agrega uma rede informal de países que – em conjunto – promovem debates acerca de assuntos globais estratégicos. De acordo com Banco Central (BACEN), o G-20 foi “criado em resposta às crises financeiras do final dos anos 90, e conta com a participação de Chefes de Estado,

ter minimizado a amplitude dos efeitos da crise econômica de 2008¹⁷⁹ – solicitou o retorno da publicação do rol de países avessos ao cumprimento de tais diretrizes.¹⁸⁰

Por essa conjunção de fatores, o GAFI ocupa a centralidade da política global de prevenção e repressão à “lavagem de dinheiro”, de forma que sua atuação gera – no cenário internacional – um “accountability” (‘dever de prestar contas’) obrigatório aos países que, mesmo alheados do rol de membros, se encontrem integrados econômica e financeiramente ao mercado global.

Assim, sua dinâmica (ou metodologia) funcional o aloca como um “grupo de pressão” na arena decisória dos Estados, já que os países-membros e os organismos regionais que os integra atuam como um “conjunto de atores que se organizam e utilizam seus recursos para influenciar as políticas de acordo com seus interesses”¹⁸¹.

2.1.4 A Convenção do Conselho da Europa sobre Lavagem de Dinheiro, Busca, Apreensão e Confisco dos Produtos do Crime (Estrasburgo, 1990)

Numa espécie de complemento das diretivas constantes na Recomendação nº. R (80) 10, de 1980, o Conselho da Europa – dez anos depois – concebeu instrumento convencional responsável pela promoção de substancial expansão político-criminal do enfrentamento da lavagem de capitais pelo crime organizado. Trata-se da “Convenção

Ministros de Finanças e Presidentes de Bancos Centrais de 19 países: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia. A União Europeia também faz parte do Grupo, representada pela presidência rotativa do Conselho da União Europeia e pelo Banco Central Europeu. Ainda, para garantir o trabalho simultâneo com instituições internacionais, o Diretor-Gerente do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Presidente do Banco Mundial também participam das reuniões”. Vide: BANCO CENTRAL. **O Grupo dos Vinte (G-20)**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?G20>> Acesso em: 12 ago. 2015.

¹⁷⁹ DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de Dinheiro – Ideologia da criminalização e Análise do discurso**. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p. 163.

¹⁸⁰ Atualmente essa lista é publicada nos meses de fevereiro, junho e outubro, sendo que a indicação mais recente – datada de 27 de fevereiro de 2015 – indicou como países vulneráveis: Irã, Coreia, Argélia, Equador, e Myanmar. Vide: FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **High-risk and non-cooperative jurisdictions**. Disponível em: <www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-february-2015.html> Acesso em 03 mar. 2015

¹⁸¹ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 154.

sobre Lavagem de Dinheiro, Busca, Apreensão e Confisco de Produtos do Crime”, concluída em 8 de novembro de 1990, na cidade de Estrasburgo, França (Anexo 11).¹⁸²

Dentre as motivações que foram expressamente consignadas no preâmbulo de tal ato, consta a necessidade de se concretizar o estreitamento de laços político-criminais entre os Estados-Membros do Conselho da Europa, ocorrência que viabilizaria a melhor edificação de uma política penal regional contra a “criminalidade grave”, considerada por essa organização intergovernamental “cada vez mais como um problema internacional”.¹⁸³

Seu objetivo central, em consonância com a Convenção de Viena de 1988, foi construir um sistema internacional de cooperação, que – enquanto tal – passaria a disponibilizar um conjunto de técnicas modernas e eficazes para privar o crime organizado dos produtos gerados por suas atividades ilícitas.

Por essa razão, a “Convenção de Estrasburgo” fixa diretrizes que materialmente se apresentam em quatro vertentes.

A primeira, de caráter *institutivo*, tem natureza eminentemente persecutória, com disposições que preveem aos Estados-Partes o dever de (para além de iniciativas legislativas) instituir as medidas necessárias para que se promova a decretação da perda de instrumentos e produtos do crime organizado, bem como dos valores a eles correspondentes (Art. 2º, 1). Para tanto, previu-se a obrigatoriedade de se viabilizar o emprego de técnicas especiais de investigação (facilitadoras da busca, identificação e apreensão de bens sujeitos a perda) e também de se adotarem mecanismos que impeçam que esses bens sejam transferidos ou alienados (Art. 3º).

Vale registrar que – pelo delineamento convencional – todas as diretrizes de busca, apreensão e confisco de produtos do crime foram consolidadas como uma estratégia internacional, calcada num problema tido como de todos os Estados-Partes. Assim, além da cooperação executória em sede investigativa (Art. 7º), houve a permissão de transmissão espontânea de informações (de um país a outro), independente de existirem ou não persecuções em andamento. Ademais, indicou-se que o fato de a prática delitiva antecedente (de onde se originou o dinheiro lavado) ser ou não de competência do Estado-Parte não o impede de punir penalmente a “lavagem de dinheiro” em si, na condição de delito autônomo.

¹⁸² COUNCIL OF EUROPE. **Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime**. Disponível em: <conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/141.htm> Acesso em: 10 jan. 2015.

¹⁸³ Ibidem.

A segunda vertente, por sua vez, apresenta caráter *permissivo* e, nos mesmos moldes da Convenção de Viena de 1988, veda que os Estados-Partes aleguem a existência de sigilo como óbice de acesso a dados bancários, financeiros ou comerciais, havendo – inclusive – um incremento obrigacional: o dever de habilitar (institucionalmente) os tribunais e demais órgãos competentes não só para decretar a apreensão, mas, sobretudo, para acessar as informações necessárias ao desenvolvimento das investigações (Art. 4º, 1).

A terceira vertente, numa espécie de contrapeso ao intervencionismo punitivo, tem caráter *garantista* e ratifica a necessidade de assegurar às pessoas afetadas pelas medidas da convenção os recursos jurídicos necessários para a salvaguarda de seus direitos (Art. 5º).

Por fim, a quarta – e mais destacada vertente – tem caráter eminentemente *expansionista* e consistiu na desvinculação da “lavagem de dinheiro” como ilícito penal exclusivamente atrelado ao narcotráfico como delito antecedente. A partir de então, o Conselho da Europa instituiu que o “produto” (ou objeto) suscetível de lavagem consiste em “qualquer vantagem econômica resultante de infrações penais”, englobando, assim, bens corpóreos ou incorpóreos, móveis ou imóveis, e, ainda, “atos jurídicos ou documentos que certifiquem um título ou documento um direito sobre o bem” (Art. 1, “a” e “b”).¹⁸⁴

No que tange a essa última vertente, relacionada ao paradigma punitivo da “lavagem de dinheiro”, a Convenção de Estrasburgo foi a responsável por eclodir um movimento global de expansão (ou maximização) da intervenção punitiva do Estado em face dessa prática delitativa, sendo ela conforme aos anseios do GAFI, que – em sua atual Recomendação nº. 3 – indica que os países devem “incluir a maior quantidade possível de crimes antecedentes”¹⁸⁵ na repressão penal da “lavagem dinheiro” (o que significa um aval indireto dessa expansão ampla).

Hodiernamente, tal forma de tipificação é tida (pela política internacional) como o “tipo ideal” de criminalização pelos órgãos e instituições envolvidas no trato desse problema público. Concepção que nem sempre encontra acolhida estrutural para execução interna.

¹⁸⁴184 COUNCIL OF EUROPE. **Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime**. Disponível em: < conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/141.htm > Acesso em: 10 jan.-2015.

¹⁸⁵185 FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **The FATF Recommendations**. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf> Acesso em: 10 jan. 2015.

Vale ressaltar que, apesar de ser dirigida prioritariamente aos Estados-membros do Conselho da Europa, a “Convenção de Estrasburgo” permitiu a participação de países não pertencentes a ela, ainda que não situados na Europa, razão pela qual os Estados Unidos da América, por exemplo, a assinaram. O Brasil, por sua vez, não aderiu a tal compromisso internacional, mas, conforme se verá adiante, alinhou-se a tal conformação em 2012.

2.1.5 A articulação estratégica da Organização dos Estados Americanos (OEA)

A par das estratégias difundidas nas circunscrições europeia e estadunidense, o continente americano – ainda que em menor escala – formalizou a percepção (e preocupação) com a “lavagem de dinheiro” em três ocasiões distintas, havendo – em todas – a intervenção direta da Organização dos Estados Americanos (OEA) para o avivamento regional da necessidade de enfrentamento desse problema público.

Tida como uma *organização internacional regional*¹⁸⁶, a OEA foi oficialmente constituída em 30 de abril de 1948, na cidade de Bogotá, Colômbia¹⁸⁷, tendo por principal objetivo – conforme se extrai da exegese dos artigos 1º e 2º de sua “Carta” – promover ações colaborativas para garantir a soberania, integridade territorial e independência do território americano.¹⁸⁸

No que tange ao problema público em questão, a primeira articulação formal da OEA deu-se em sua XXII Assembleia Geral, ocorrida em 18 e 19 de maio de 1992, na cidade de Nassau, Bahamas.¹⁸⁹ Nessa ocasião, os países membros da OEA aprovaram o “Regulamento de Modelo sobre Delitos de Lavagem de Dinheiro Relacionados com o Tráfico Ilícito de Drogas e Delitos Conexos”¹⁹⁰ (Anexo 12). Esse documento resultou de solicitação realizada pela Assembleia Geral desse organismo à

¹⁸⁶ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 4. ed., rev., atual., e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 604.

¹⁸⁷ Ibidem.

¹⁸⁸ ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Charter of the Organization of American States**. Disponível em:

<http://www.oas.org/dil/treaties_A-41_Charter_of_the_Organization_of_American_States.pdf> Acesso em 15 dez. 2014.

¹⁸⁹ Ibidem.

¹⁹⁰ Ibidem. **Ag/RES. 1198 (XXXII-O/92) Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado Relacionados con el trafico ilicito de drogas y delitos conexos**, p. 147-162. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/sla/docs/ag03806S01.pdf>> Acesso em 16 dez. 2014.

Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD)¹⁹¹, órgão que pertencia à sua estrutura interna.

Em suma, o objetivo de tal ato foi delinear – à luz de trabalho realizado por uma equipe de especialistas “ad hoc” – qual era o grau de influência da “lavagem de dinheiro” no continente americano, para que, assim, fosse possível construir medidas hábeis ao balizamento de ações conjuntas de seu controle.¹⁹²

Conforme se extrai da própria nomenclatura do “Regulamento Modelo”, as conclusões analíticas indicaram conexão direta entre a “lavagem de dinheiro” e o tráfico de drogas, havendo destaque para as seguintes proposições (ou necessidades) regionais: (i) tipificação penal da lavagem de dinheiro em moldes similares aos da “Convenção de Viena de 1988”, indicando-se, inclusive, diretiva para a punição desse delito na modalidade culposa (ignorância deliberada ou “willful blindness”); (ii) promoção do confisco de produtos derivados dos crimes que antecedem a “lavagem de dinheiro”; (iii) adoção de medidas preventivas alinhadas com as recomendações do GAFI e Conselho da Europa; (iv) relativização do sigilo bancário; (v) instituição de deveres de comunicação de operações que gerem a suspeita de “lavagem de dinheiro” para profissionais que atuam em áreas “áreas sensíveis” e frequentemente utilizadas para essa prática, atuando como espécies de “torres de vigia” (“gatekeepers”)¹⁹³ do Estado (ainda que tais operações estejam formalmente adequadas às normas do setor); (vi) fortalecimento da cooperação internacional entre os países americanos para a persecução dessa espécie de criminalidade.

Apesar da relevância estratégica do “Regulamento Modelo”, CAPARRÓS ressalta que esse documento não foi constituído como um tratado ou convenção internacional (instrumentos próprios do “hard law”). Em suas palavras, o regulamento “tem aspecto de lei, com forma articulada, mas não é, em termos estritos, uma norma jurídica”. Logo, ele se encontra desprovido de força vinculante própria, sendo sua adesão (e efetiva implementação) dependente da construção de consensos mútuos.¹⁹⁴

¹⁹¹ CAPARRÓS, Eduardo Fabian. Antecedentes: evolución de las iniciativas internacionales. Efectos del lavado de dinero. Bien jurídico tutelado. Fenomenología del lavado de dinero. In: BLANCO CORDERO, Isidoro; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo; SALDARRIAGA PRADO, Victor; ZARAGOZA AGUADO. **Combate al Lavado de Activos desde el Sistema Judicial**. 3. ed. Washington: Organización de los Estados Americanos (OEA), 2014. p. 38-39. Washington DC, 2014. p. 27-31.

¹⁹² Ibidem.

¹⁹³ ARAS, Vladimir. *Sistema nacional de combate à lavagem de dinheiro e de recuperação de ativos*. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1411, 13 maio 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/9862>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

¹⁹⁴ CAPARRÓS, Eduardo Fabian. Antecedentes: evolución de las iniciativas internacionales. Efectos del lavado de dinero. Bien jurídico tutelado. Fenomenología del lavado de dinero. In: BLANCO CORDERO,

Noutro evento, datado de 9 a 11 de dezembro de 1994, a OEA promoveu a primeira reunião da “Cúpula das Américas”, reunindo trinta e quatro Chefes de Estado e de Governo na cidade de Miami, Estados Unidos. Nesse encontro, conforme registra MAGALHÃES¹⁹⁵, o Brasil foi representado pelo Presidente Itamar Franco, que – em todos os eventos oficiais – esteve acompanhado do então Senador Fernando Henrique Cardoso (que havia sido recém-eleito Presidente da República).

Como resultado da análise e discussão de diversos problemas regionais pela cúpula, adotaram-se dois documentos oficiais, uma “Declaração de Princípios” e um “Plano de Ação”, com 23 medidas consolidadas (Anexo 13).¹⁹⁶

Dentre os temas versados, o plano especificou que – sobre a “lavagem de dinheiro” – os governos deveriam: (i) ratificar a Convenção de Viena de 1998 e, igualmente, tipificar como ilícito penal a conduta daquele que converte ou transfere bem que sabe (ou deveria saber) ser proveniente de tráfico ilícito ou delitos conexos, punindo, inclusive, quando esse dado é ignorado intencionalmente (“cegueira deliberada”); (ii) promulgar leis que autorizem o congelamento e confisco dos resultados financeiros da “lavagem de dinheiro” e, ainda, partilharem os ativos confiscados entre os governos envolvidos na persecução; (iii) incentivar as instituições financeiras a informar as autoridades competentes sobre a ocorrência de “transações vultosas e suspeitas; (iv) formular “procedimentos efetivos que possibilitem a compilação de informação pertinente proveniente de instituições financeiras”¹⁹⁷; (v) implementar, em conformidade com a “Declaração de Kingston”¹⁹⁸, as Recomendações do Grupo de Ação Financeira do Caribe (GAFIC) sobre “lavagem de dinheiro” e adotar o Regulamento Modelo da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso das Drogas.

Sobre esse último ponto consolidado, dois esclarecimentos se impõem.

Primeiro: o teor do “Regulamento Modelo” apresenta integral conformação com os “standards” difundidos pelo GAFI, de modo que sua internalização

Isidoro; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo; Saldarriaga Prado, Victor; Zaragoza Aguado. **Combate al Lavado de Activos desde el Sistema Judicial**. 3. ed. Washington: Organización de los Estados Americanos (OEA), 2014. p. 38-39. Washington DC, 2014. p. 28.

¹⁹⁵ MAGALHÃES, Fernando Simas. **Cúpula das Américas de 1994**: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica. Col. Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999. p. 9.

¹⁹⁶ ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Primeira Reunião de Cúpula das Américas – Plano de Ação**. <http://www.oas.org/xxxivga/portug/reference_docs/CumbreAmericasMiami_PlanAccion.pdf> 16 dez. 2014.

¹⁹⁷ Ibidem.

¹⁹⁸ WORLD BANK. **Kingston Declaration on Money Laundering**. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/finance/assets/images/index.pdf>> Acesso em 20 dez. 2014.

pelos países-membros da OEA representaria uma absorção indireta das recomendações daquele organismo.

Segundo: a “Declaração de Kingston”, expressamente mencionada no plano de ações, foi adotada como decorrência da “Reunião de Ministros e representantes dos Governos do Caribe, América Central e América Latina”, realizada em Kingston, Jamaica, nos dias 5 e 6 de novembro de 1992. O teor desse documento¹⁹⁹, também vinculado ao “soft law”, indica expressamente a adoção das 40 Recomendações do GAFI, de modo que – substancialmente – o “Plano de Ações” elaborado na Primeira Cúpula das Américas acabou por difundir e fomentar sua internalização (ainda que de forma implícita).

Por essa razão, a análise conjunta dessas desses dois esclarecimentos corroboram a percepção de CORRÊA²⁰⁰, para quem a indicação literal do GAFI no “Plano de Ações” representa uma transposição (ou “menção indireta”) do compromisso internacional “dos Chefes de Estado dos países da América Central e do Caribe de implementar as Recomendações do GAFI”.²⁰¹

Destarte, tem-se que – em concreto – a “Cúpula de Miami” serviu como instrumento operativo dos interesses do GAFI, visto que o teor de suas diretrizes de “soft law” potencializou a introjeção das recomendações desse organismo “informal” nos países americanos. E isso decorreu do fato de que esses últimos se deixam influenciar em maior escala pelas diretivas da OEA (que, na condição de organismo formal, é o ator maior influência nesse continente). Daí ser compreensível a detecção de CORRÊA²⁰²: 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”²⁰³.

Dado de relevo é que, ao final dos trabalhos da reunião, houve – conforme expõe MAGALHÃES²⁰⁴ – a difusão interna da relevância do papel negocial do Brasil para o desenvolvimento e êxito das conclusões da “Cúpula de Miami”, existindo, inclusive, indicação do então Presidente dos Estados Unidos da América, Bill Clinton, de

¹⁹⁹ Ibidem.

²⁰⁰ CORRÊA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)**. Organizações internacionais e crime transnacional. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. p. 175-176.

²⁰¹ Ibidem.

²⁰² Ibidem.

²⁰³ Ibidem.

²⁰⁴ MAGALHÃES, Fernando Simas. **Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica**. Col. Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999. p. 9.

que o Estado brasileiro (por meio da representação de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso) teria sido “um dos países que mais havia contribuído para o sucesso de Miami, e com o qual os Estados Unidos havia forjado uma parceria bilateral de grande importância em plano hemisférico”.²⁰⁵

Por derradeiro, a terceira formalização da preocupação da OEA com a “lavagem de dinheiro” deu-se na “Conferência Ministerial sobre Lavagem de Dinheiro e Instrumentos do Crime”, realizada de 30 de novembro a 2 de dezembro de 1995, na cidade de Buenos Aires, Argentina²⁰⁶.

Esse evento deu-se como corolário das conclusões da “Cúpula de Miami”, em que se fez consignar, no “Plano de Ações”, a necessidade de promover reunião ministerial com o fito de – ulteriormente – se elaborar uma política hemisférica para o enfrentamento da “lavagem de dinheiro”. Esse desígnio consta em “Comunicado Ministerial” (Anexo 14), onde há o seguinte dado: o enfoque da reunião (preponderantemente técnico e estratégico) era “estudiar y convenir en una respuesta hemisférica coordinada, incluyendo la consideración de una convención interamericana, para combatir el lavado de dinero”²⁰⁷, o que – novamente – ratifica a ideia de que a OEA difundia uma ilusória sensação de que “os países das Américas estavam decidindo regionalmente sobre a legislação a ser adotada”.²⁰⁸

Ademais, o supramencionado comunicado delineia dois grupos de diretrizes para a edificação da pretensa política hemisférica de prevenção e combate à “lavagem de dinheiro”: (i) declaração de princípios; (ii) plano de ações (jurídicas, regulatórias, de aplicação das leis e avaliação de progresso).

Vejamo-los.

A análise do teor da “Declaração de Princípios” evidencia que sua construção teve por objetivo ofertar um emaranhado de justificações para a construção de uma política regionalizada de combate à “lavagem de dinheiro”. Estruturalmente, ela se alicerça em quatro frentes.

²⁰⁵ Ibidem.

²⁰⁶ COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS. **Cumbre de Las Americas: Conferencia Ministerial Concerniente al Lavado de Dinero e Instrumentos del Delito. Comunicado Ministerial.** Disponível em: <http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/esp/BAIRESpaises/declaracion-bsas.htm> Acesso em 23 dez. 2014.

²⁰⁷ Ibidem.

²⁰⁸ CORRÊA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI).** Organizações internacionais e crime transnacional. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. p. 175-176.

Na primeira, de cunho apelativo, externa-se a relevância do problema público em questão, que – segundo o comunicado – se caracteriza como um desafio para a manutenção da “lei e ordem” na América, já que a sua permanência fenomênica põe em risco a integridade, confiabilidade e estabilidade dos Estados e, ainda, atinge negativamente o sistema financeiro e o comércio. Logo, sustenta-se a necessidade de que todos os Estados participantes da “Cúpula das Américas” promovam a tipificação penal da “lavagem de dinheiro”, o que, na perspectiva internacional, é uma obrigação decorrente da Convenção de Viena de 1988.

Na segunda, aviva-se que, para facilitar a execução de medidas de prevenção e repressão à “lavagem de dinheiro”, faz-se necessário que todos os países da América ajam em conjunto, ainda que, para tanto, se tenha de reformar as legislações internas. A justificação desse “princípio operacional” seria a potencial facilitação que traria para a *identificação, apreensão e confisco* de produtos e instrumentos utilizados no processo de lavagem, já que, conforme exposto alhures, essa espécie de criminalidade é eminentemente transnacional.²⁰⁹

Na terceira, consta que os Estados deveriam executar medidas que – sob a perspectiva institucional – viabilizassem, ao Poder Judiciário e demais autoridades competentes, compartilhar informações financeiras e comerciais relevantes para a investigação e “judicialização” de “lavagem de dinheiro”.²¹⁰

Por fim, a quarta frente enfatiza que os “governos do hemisfério” (americano) compartilham o interesse em adotar as convenções e tratados internacionais que tratem da temática, mormente a Convenção de Viena. O documento indica, todavia, o “Regulamento Modelo” da CICAD/OEA e a “Declaração de Kingston” (que contempla as 40 Recomendações do GAFI) como os paradigmas normativos para a edificação de legislações internas.²¹¹

Quanto ao “Plano de Ações” – composto de ações jurídicas, regulatórias e de aplicação e avaliação –, sua análise permite defini-lo como um conjunto de diretrizes propositivas de ações legislativas e administrativas que – em unívoco – visam prevenir e reprimir a prática da “lavagem de dinheiro”.

²⁰⁹ COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS. **Cumbre de Las Americas**: Conferencia Ministerial Concerniente al Lavado de Dinero e Instrumentos del Delito. Comunicado Ministerial. Disponível em: <http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/esp/BAIRESpaíses/declaracion-bsas.htm> Acesso em 23 dez. 2014.

²¹⁰ Ibidem.

²¹¹ Ibidem.

Entre as ações jurídicas propostas, destacam-se: (i) o dever de tipificação penal da “lavagem de dinheiro” de modo que permita a identificação, apreensão e confisco de seus produtos e instrumentos; (ii) a necessidade de disponibilizar, às instituições financeiras, mecanismos facilitadores do compartilhamento de informações de seus clientes, operações bancárias e demais transações financeiras, de modo que se permita a troca de informações entre distintos países; (iii) ratificar e pôr em prática a Convenção de Viena de 1988 (ONU) por meio da edição de leis locais; (iv) contemplar, legislativamente, o “Regulamento Modelo” da CICAD/OEA; (v) promulgar e aplicar leis que permitam a apreensão e confisco de bens conexos com a “lavagem de dinheiro” bem como a cooperação internacional; (vi) celebrar e implantar acordos bilaterais ou multilaterais que permitam a partilha dos bens e valores confiscados em persecuções conjuntas; (vii) adotar medidas que aperfeiçoem as técnicas de investigação, bem como ações de vigilância para as movimentações financeiras eletrônicas; (viii) analisar as leis de sigilo bancário e, a partir de tal análise, detectar qual é o grau de acesso que as autoridades competentes possuem quanto aos registros das operações realizadas pelas instituições financeiras; (ix) promover a adoção de medidas legislativas, regulatórias e de outras natureza que instituem a obrigatoriedade de manutenção registros claros e completos das transações realizadas pelas instituições financeiras; (x) concluir e pôr em prática acordos e tratados internacionais que permitam a troca de informações financeiras, assistência jurídica mútua para troca de dados sobre casos de “lavagem de dinheiro” e extradição de agentes envolvidos.²¹²

Já as ações regulatórias enfatizam a necessidade de integrar as ações das instituições financeiras e os órgãos que regulam e fiscalizam as atividades vulneráveis à “lavagem de dinheiro”, medida que, assim, fortaleceria a prevenção e, ainda, a aplicação de sanções administrativas e penais aos complacentes com essa prática.

Ainda no plano regulatório, propõe-se que – em conformidade com as iniciativas globais – se institua às instituições financeiras (incluindo as não bancárias) o dever de comunicar às autoridades competentes a realização de transações suspeitas (ou de montante elevado), assegurando-se, em contrapartida, que as instituições informantes sejam isentas de qualquer responsabilidade pelas informações que ofertem de boa-fé.

²¹² COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS. **Cumbre de Las Americas: Conferencia Ministerial Concerniente al Lavado de Dinero e Instrumentos del Delito. Comunicado Ministerial.** Disponível em: <http://w.cicad.oas.org/lavado_activos/esp/BAIRESpaises/declaracion-bsas.htm> Acesso em 23 dez. 2014.

Outro indicativo de relevo quanto às instituições financeiras diz respeito ao dever de que essas desenvolvam programas e procedimentos internos (“compliance”) para garantir a eficácia da lei local de prevenção e combate à “lavagem de dinheiro”, havendo, inclusive, ênfase na previsão de sanções administrativas quando tais instituições não cumprirem tais deveres.

A exegese dessa diretiva indica a consolidação da percepção global da necessária integração do privado na execução da política pública como um “standard” preventivo ante o problema público em questão.

Quanto ao tópico relativo às medidas de aplicação das leis que tratam da “lavagem de dinheiro”, o “Comunicado Ministerial” expõe ser esse o fator fundamental para a obtenção da eficácia das leis locais. Por essa razão, propõe-se que a aplicação dessas leis no âmbito interno dos países-membros da OEA se dê em conjunto com a criação de órgãos que: (i) possam administrar e destinar para programas sociais os bens e valores derivados de processos de “lavagem de dinheiro” e que (após apreensão) sejam efetivamente confiscados; (ii) recebam, analisem e compartilhem com outros países dados financeiros de operações vinculadas à “lavagem de dinheiro”; (iii) desenvolvam estratégias de prevenção e metodologias que incluam o público e o privado nas políticas de prevenção e de combate a esse problema público; (iv) capacitem o quadro de pessoal que atua na aplicação da lei, incluindo os pertencentes a instituições privadas (já que tais entidades também atuam na “policy”). A realização desse conjunto de atribuições, por certo, seria de competência das “Unidades de Inteligência Financeira”, conforme exposto adiante.

Por fim, o último aspecto do plano de ações diz respeito ao processo de “avaliação do progresso” da política pública interna, que, noutros termos, representaria a verificação do grau de efetivação do “Plano de Ações” pelo país-membro da OEA. Esse mecanismo consideraria não só aspectos internos, mas também a evolução das estratégias e tecnologias globais que possam se internalizadas pela “public policy”, o que viabilizaria a promoção de sua reformulação.

Vale ressaltar que a apresentação desse conjunto de medidas, de índole técnico-estratégica, ficou sob a responsabilidade do “Financial Crimes Enforcement Network” (FinCEN), que assim o fez quando da redação do “Comunicado Ministerial”.

O FinCEN é um órgão estratégico, pertencente ao Departamento do Tesouro dos Estados Unidos da América, cuja missão é evitar que o Sistema Financeiro estadunidense seja utilizado para fins ilícitos. Por consequência, sua maior contribuição

operacional reside no desenvolvimento de medidas para “combater a lavagem de dinheiro por meio do recolhimento, análise e divulgação de informações de uso estratégico das autoridades financeiras”.²¹³

Logo, considerando a longa experiência (e liderança) dos EUA no desenvolvimento de políticas para o enfrentamento desse problema, conforme delineado no capítulo 1, torna-se integralmente compreensível que esse órgão tenha recebido a missão de apresentar o referido “Plano de Ações” na Conferência Ministerial de Buenos Aires.

Dado de relevo é que, no cumprimento de tal incumbência, houve – por parte do FinCEN – a preocupação de esclarecer aos ministros dos países da “Cúpula” dois aspectos preliminares acerca do “Plano de Ações”: (i) sua absorção era uma medida hemisférica urgente, porém não exaustiva, já que – em longo prazo – a OEA vislumbrava articular e elaborar uma “Convenção Interamericana de Combate à Lavagem de Dinheiro” (que não foi consolidada); (ii) a proposição e execução do “Plano de Ações” não deveria ser interpretada como um óbice capaz de “desencorajar” o fluxo de capitais lícitos e, igualmente, os investimentos entre os países americanos.

Acerca desse potencial temor econômico, o FinCEN fez consignar, no “Comunicado Oficial”, que todos os trabalhos (e resultados) da “Conferência de Buenos Aires” foram pautados nos compromissos assumidos pelos Estados na “Cúpula das Américas”, realizada em dezembro de 1994, ocasião em que se ratificou o respeito à premissa de que “o investimento é o ingrediente-chave do desenvolvimento econômico no hemisfério”.²¹⁴

Por esse motivo, o fator de maior persuasão para que os Estados da “Cúpula” tomassem a decisão de acatar as diretrizes do “plano” ocorreu quando o FinCEN afirmou que a medida decorria do compromisso de “incentivar os investimentos, liberalizar e integrar mercados, e fortalecer os mecanismos de promoção e proteção do fluxo de capital e de investimento na região”.²¹⁵

²¹³ FINANCIAL CRIMES ENFORCEMENT NETWORK. **About FinCEN**. Disponível em: <http://www.fincen.gov/about_fincen/wwd/> Acesso em: 03 Jan. 2015.

²¹⁴ COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS - CICAD. **Cumbre de Las Americas: Conferencia Ministerial Concerniente al Lavado de Dinero e Instrumentos del Delito**. Comunicado Ministerial. Disponível em: <http://w.cicad.oas.org/lavado_activos/esp/BAIRESpaises/declaracion-bsas.htm> Acesso em 23 dez. 2014.

²¹⁵ Ibidem.

2.1.6 O Grupo de Egmont de Unidades de Inteligência Financeira (Bruxelas, 1995)

Para além das organizações elencadas, cujas atividades possuem índole eminentemente política, houve – igualmente – a mobilização de organismos que, embora pertencentes ao aparato estatal, revestem-se de natureza integralmente técnica. Esse é o caso do Grupo de Egmont de Unidades de Inteligência Financeiras (UIFs), organismo internacional não formal que derivou da união de esforços das UIFs da Bélgica e dos Estados Unidos, que – em conjunto – o conceberam em 1995, no Palácio de Egmont Arenberg, situado em Bruxelas, Bélgica.²¹⁶

Numa perspectiva funcional, a UIF é concebida como uma agência nacional, fundada na centralização operacional, que – por meio de quadro de pessoal técnico – tem por função *receber, requerer e analisar* dados referentes a operações financeiras que – de forma indiciária – geraram, nas instituições financeiras, a suspeita de conexão com processos de “lavagem de dinheiro”.²¹⁷

Sua essencialidade como vetor operacional da política pública de combate a essa prática ilícita consta da Recomendação nº. 29, do GAFI, que assim dispõe:

Os países deveriam estabelecer uma unidade de inteligência financeira (UIF) que sirva como um centro nacional de recebimento e análise de: (a) comunicações de operações suspeitas; e (b) outras informações relevantes sobre lavagem de dinheiro, crimes antecedentes e financiamento do terrorismo, e de disseminação dos resultados de tal análise. A UIF deveria ser capaz de obter informações adicionais das entidades comunicantes e ter acesso rápido a informações financeiras, administrativas e de investigação que necessite para desempenhar suas funções adequadamente.²¹⁸

Em termos práticos, a razão existencial do Grupo de Egmont se funda na necessidade de constituir uma arena de discussão técnica em que os experts das UIFs possam não só trocar informações ou compartilhar dificuldades, mas, essencialmente, encontrar subsídios estratégicos para a concretização de soluções investigativas e funcionais no âmbito de uma inteligência financeira global.

²¹⁶ THE EGMONT GROUP OF FINANCIAL INTELLIGENCE UNITS. **About** Disponível em: <<http://www.egmontgroup.org/about>> Acesso em: 20 Dez. 2014.

²¹⁷ CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Lavagem de Dinheiro**. p. 13. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/cartilha.pdf>> Acesso em: 10 Set. 2014

²¹⁸ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **The FATF Recommendations**. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf> Acesso em: 10 jan. 2015.

Destarte, suas atividades balizam-se não só no aperfeiçoamento técnico das UIFs, mas, sobretudo, na cooperação interinstitucional e compartilhamento de informações. Tal enfoque se dá pelo fato de que as transações financeiras realizadas em sede de “lavagem de dinheiro” percorrem distintos países, e, assim, caso os Estados que o dinheiro percorreu possuam UIFs estruturadas, é possível que já existam procedimentos investigatórios iniciados localmente. E isso – em tese – facilitaria o rastreamento ininterrupto dos valores e a conseqüente descoberta de sua origem.

Institucionalmente, a dinâmica do Grupo de Egmont encontra-se alicerçada em três documentos fundamentais, que foram reformulados em julho de 2013. São eles: a “Carta Egmont”, a “Declaração de Propósitos do Grupo de Egmont” e os “Princípios de Troca de Informações entre Unidades de Inteligência Financeira para casos de Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo”.²¹⁹

Juntos, esses documentos constituem a base teleológica do funcionamento desse organismo, cujas metas são: (i) expandir, de forma sistematizada, a cooperação entre as UIFs (para que haja efetiva troca de informações entre elas); (ii) maximizar a eficácia operacional local da UIF por meio da oferta de capacitação técnica, intercâmbio de pessoal de distintas unidades de inteligência financeira; (iii) fomentar a comunicação eficiente entre as UIFs que o compõem por meio “Egmont Securit Web”, sistema tecnológico interno do grupo; (iv) colaborar para a melhoria da coordenação das divisões da UIF local; (v) auxiliar as UIFs para que atinjam sua autonomia operacional; (vi) estimular a criação de UIFs em países onde a política pública de prevenção e combate à “lavagem de dinheiro” esteja em estágio inicial de implementação.²²⁰

Em razão da importância dessas diretrizes para a política global enfrentamento do referido problema público, o GAFI – na última revisão de suas recomendações (2012) – fez menção expressa ao Grupo de Egmont na nota interpretativa de nº. 13, que traz esclarecimentos para maximizar a aplicação da Recomendação nº. 29.

Em tal dispositivo, consignou-se que as UIFs instituídas localmente devem ser edificadas à luz da “Declaração de Propósitos do Grupo Egmont”, bem como de seus “Princípios de Troca de Informações entre Unidades de Inteligência Financeira para casos de Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo” e, em especial, deverão inscrever-se como membros do Grupo de Egmont.

²¹⁹ THE EGMONT GROUP OF FINANCIAL INTELLIGENCE UNITS. **About**. Disponível em: <<http://www.egmontgroup.org/about>> Acesso em: 20 dez. 2014.

²²⁰ Ibidem.

Por esses fatores, tal organismo internacional – ainda que informal – apresenta-se como ator relevante na arena decisória global. E – em razão da recomendação do GAFI – a previsão é de que o órgão (que já conta com 139 países-membros²²¹) se fortaleça ainda mais com o potencial crescimento da criação e adesão de UIFs.

2.2 A tomada de decisão brasileira e a efetivação local: a Lei nº. 9.613, de 3 de março de 1998

Conforme exposto alhures, a gênese da introjeção da “lavagem de dinheiro” na agenda política brasileira deu-se em 20 de dezembro de 1988, com a assinatura da “Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas”. Essa iniciativa – por si só – não teve, todavia, o poder de ensejar a imediata implantação local de suas diretrizes, já que – à luz das lições de MAZZUOLI²²² – o ato de assiná-la traduz, apenas, um aceite “precário e formal” do seu teor, não acarretando efeitos jurídicos vinculantes, pois somente sua ulterior ratificação é que efetiva o consenso obrigacional.

Acresça-se, ainda, que, internamente, houve uma maximização de direitos e garantias fundamentais em razão da promulgação da novel Constituição, em 05 de outubro de 1988. Por consequência, o Estado – na condição de “policymaker” – teve seu papel alargado (mormente na esfera social), e, assim, múltiplos problemas públicos surgiram reflexamente em sua agenda formal por força jurídico-constitucional²²³, ocorrência que – politicamente – acabou por ofuscar a discussão interna acerca da implementação da Convenção de Viena de 1988.

Em razão desses fatores, a ratificação da convenção mencionada – que traduz a “expressão definitiva do consentimento em obrigar-se”²²⁴ ao seu teor – deu-se internacionalmente apenas em 11 de novembro de 1991, já que, em face do regramento contido nos artigos 49, inciso I, e 84, inciso VIII, da CRFB-88, fez-se necessária a sua aprovação pelo Congresso Nacional (ocorrida em 14 de julho de 1991, por meio do

²²¹ Ibidem.

²²² MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 4. ed., rev., atual., e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 189.

²²³ VILLA, Marco Antonio. **A história das Constituições brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011. p. 111-120.

²²⁴ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 4. ed., rev., atual., e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 189.

Decreto Legislativo nº. 162)²²⁵ e, ainda, a promulgação desse ato pelo então Presidente da República, Fernando Collor de Melo (ato ocorrido em 26 de junho de 1991, por meio do Decreto nº. 154).

Apesar da concretização dessa obrigação no âmbito internacional – própria do “hard law” –, a execução interna de suas diretrizes foi iniciada somente em 27 de dezembro de 1996, com a apresentação do Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo (Anexo 15), ato que se deu por meio da Mensagem ao Congresso (MsC) nº. 1.448/1996, documento que foi acrescido de uma densa “Exposição de Motivos”.

Sobre tal medida, dois aspectos demandam destaque analítico.

Primeiro: tal tomada de decisão – à luz da conjuntura internacional que se delineou anteriormente – sofreu forte influência dos atores da “policy community”²²⁶ de combate à “lavagem de dinheiro”, que (sob a liderança global do GAFI e regional da OEA) pressionaram as autoridades locais para que o Brasil saísse da omissão interna, já que, até aquele momento, essa era a política pública brasileira para tal nódoa, pois, como indica FERNANDES²²⁷, “o governo que não toma atitude pública sobre determinado problema também faz política”.

Segundo: além desse influxo internacional, a necessidade de fortalecimento econômico-financeiro do Brasil foi outro fator de relevo que impulsionou a regulamentação legislativa da Convenção de Viena de 1988.

Explica-se.

Segundo expõe LEITE²²⁸, a partir de 1948 a inflação anual do Brasil sofria um aumento de 30% ao ano, chegando ao ápice de 86% em 1964 e, ainda, atingido a hiperinflação de 2700% em 1993. Uma elevação de impacto que resultou no insucesso dos planos “Cruzado” (1986), “Bresser” (1987) e “Verão” (1990) durante o Governo de José Sarney (1985-1990), e, igualmente, do “Plano Collor”, no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992). Em comum, essas medidas fundaram-se no congelamento de valores financeiros.

²²⁵ Registra-se que, embora o Brasil tenha assinado a convenção em 20 de dezembro de 1988, durante o governo do Presidente José Sarney, apenas em 13 de março de 1990 o seu teor foi submetido ao Congresso Nacional para consideração. A iniciativa foi do Presidente Fernando Collor de Melo, que tinha como Ministro das Relações Exteriores o internacionalista Francisco Rezek.

²²⁶ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas** – conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 156.

²²⁷ FERNANDES, Marta Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: PubliFolha, 2010. p. 43.

²²⁸ LEITE, Antonio Dias. **A economia brasileira: de onde viemos e onde estamos**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2004.

Essa sequência de entraves – que gerou uma espécie de “convulsão” socioeconômica²²⁹ – fez emergir a necessidade de se realizar uma “iniciativa objetiva de estabilização”²³⁰ econômica por parte do Governo Federal, ação que se concretizou por meio do “Plano Real”, instituído pela Medida Provisória nº. 434 (editada em 27 de fevereiro de 1994 pelo então presidente, Itamar Franco). À época, o Governo Federal tinha como Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC), que posteriormente se afastou para concorrer à Presidência da República (e assumi-la).

Em efetivo, foi a partir dessa “policy” – edificada em 1995 – que se viabilizou o encontro de uma via de estabilização inflacionária, fator vital para que a ordem econômico-financeira pudesse fortalecer-se não só no âmbito interno, mas, igualmente, perante o mercado internacional. Eis os fatores que, na percepção de OLIVEIRA e TUROLLA²³¹, foram determinantes para que a política econômica do primeiro mandato FHC (1995-1998) tenha dado integral ênfase à consolidação do fortalecimento financeiro e estabilização econômica do país.

Logo, numa perspectiva macro, a análise dos dados e bastidores da política internacional traz indicativo forte de que a apresentação de um projeto de lei de combate à “lavagem de dinheiro”²³² por iniciativa do Poder Executivo deu-se dentro de uma “janela de oportunidade” (“policy window”), derivada da confluência de “fluxos múltiplos”.

Sobre esse aspecto (ou modo decisório), SECCHI²³³ – embasado em KINGDON – expõe que “o nascimento de uma política pública é muito dependente da confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis”, daí falar-se num modelo de tomada de decisão baseado em “fluxos múltiplos”. Em tal hipótese, para além da existência de um “fluxo de solução”, a tomada de decisão para o trato do problema ocorre apenas quando há, no plano fático, uma conjuntura política propícia para efetivá-la.

No caso em análise, houve a confluência de três fluxos (fatores) distintos: (i) a intensificação da preocupação (e pressão) internacional sobre a necessidade de se

²²⁹ FRANCO, Gustavo. **O Plano Real e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995. p. 203.

²³⁰ *Ibidem*.

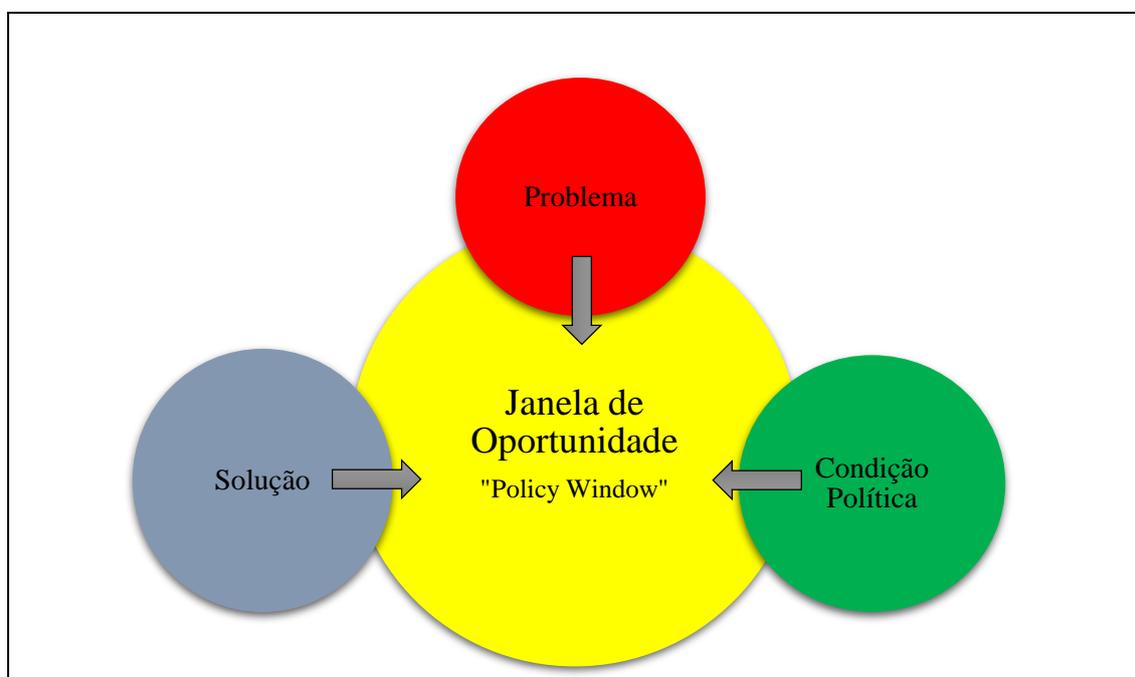
²³¹ OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Soc.**, São Paulo, v. 15, n. 2, Nov. 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200008>>. Acesso em 30 Jan. 2015.

²³² CAMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº. 2.688 de 27 de novembro de 1996**. Disponível em: <<http://http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=205824>> Acesso em 20 de nov. de 2015.

²³³ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas** – conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 54.

implantarem diretrizes globais para o trato da “lavagem de dinheiro” (*problema*), com o engajamento regional da OEA na questão; (ii) a difusão indireta, pelo “Regulamento Modelo” e “Plano de Ações” da OEA, das 40 recomendações preventivas e combativas do GAFI (*solução*); (iii) o destaque político do Brasil na primeira “Cúpula das Américas”, ocasião em que Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso se diferenciaram positivamente como líderes negociais (estreitando laços estratégicos com os Estados Unidos da América), fator que se somou com a necessidade interna de se fortalecer o sistema econômico-financeiro do Brasil perante o mercado internacional (para fins de investimentos), nos moldes enfatizados pelo “Comunicado Oficial” redigido pelo FinCEN na “Conferência de Buenos Aires” (*condição política*).

Figura 4. Janela de Oportunidade (“Fluxos Múltiplos”).



Fonte: SECCHI, 2013.

Destarte, o Projeto de Lei nº. 2.688/1996 não surge pela exclusiva necessidade de adimplir – perante a ONU – a obrigação internacional oriunda da ratificação da Convenção de Viena de 1988 (“hard law”), visto que – politicamente – sua elaboração e aprovação (com a consequente conversão na Lei nº. 9.613 de 1998) foi impulsionada pelos influxos diretos da OEA (ator da “policy community”) ²³⁴, e,

²³⁴ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas** – conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 156.

igualmente, pela necessidade interna de fortalecer o sistema econômico-financeiro e a política econômica do Brasil.

Por essas razões, a “policy window” ofertada pelos fluxos supramencionados (*problema, solução e condição política*) se coadunava com o anseio político do governo brasileiro, que – na percepção de CORRÊA – apresentava a pretensão de não só estabilizar a economia, mas também integrá-la aos mercados internacionais, com o fito promover a atração de iniciativas estrangeiras para investimentos locais. Logo: “As medidas antilavagem eram elemento adicional dessa estratégia, pois transmitiam maior confiança aos agentes econômicos quanto à integridade do mercado financeiro nacional”²³⁵.

2.2.1 Análise das justificativas: aspectos políticos e jurídicos da Exposição de Motivos nº. 692 do Ministério da Justiça e a aprovação e do Projeto de Lei nº. 2.688/1996

Em consonância com o dado versado alhures, no bojo do projeto de lei que estruturou normativamente a repressão e prevenção da “lavagem de dinheiro” no Brasil, foi apresentada minuciosa “Exposição de Motivos nº. 692”, redigida pelo Ministério da Justiça: documento que – em essência – permite compreender quais foram os fatores (e atores) da política internacional que determinaram os cursos dessa política pública no cenário brasileiro.

Assim, considerando a relevância do seu teor, e – especialmente – a diversidade e complexidade das informações contidas na EM nº. 692/MJ, são abordados, na sequência, seus principais pontos. Para melhor compreensão das informações, a análise divide-se em dois planos: um político e outro jurídico.

2.2.1.1 Aspectos políticos

Apesar da tomada de decisão do Poder Executivo brasileiro de – à luz da faculdade constitucional que consta do artigo 61 da CRFB-88²³⁶ – apresentar o Projeto de

²³⁵ CORRÊA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)**. Organizações internacionais e crime transnacional. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. p. 177.

²³⁶ “Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao

Lei Ordinária nº. 2.688/1996, essa iniciativa – por si só – não tinha o condão de ensejar a instituição automática das diretrizes normativas que fariam eclodir a política interna de prevenção e repressão à “lavagem de dinheiro”.

Explica-se.

No Brasil, assim como na maioria das democracias²³⁷, o “Estado Constitucional” que se inaugurou em 1988²³⁸ contempla – no que atine à forma de organização política do processo legislativo²³⁹ – o “sistema representativo”. Por essa via, ainda que sejam contempladas hipóteses de manifestação direta da vontade popular, prevalece a dinâmica onde “o mandante (povo) escolhe seus mandatários (parlamentares), que – por esse ato – recebem de forma autônoma²⁴⁰ poderes para decidir sobre os assuntos de sua competência constitucional”.²⁴¹

Esse tipo de arranjo, como bem evidencia MIRANDA²⁴², funda-se na constatação de que “o povo ativo ou eleitorado somente adquire relevância (ou relevância plena) em democracias representativas”. Daí a constatação da racionalidade da opção do constituinte brasileiro, visto que – em prol do equilíbrio político ideal – ele integrou, nas funções do Estado (mormente na Legislativa e Executiva), as dimensões do povo e do território no direito posto.²⁴³

Esses dados são de relevo para a compreensão de algumas nuances.

Primeiro: o teor normativo do PL nº. 2.688/1996 propunha não só a instituição do dever de se efetivar uma política pública para o trato da “lavagem de dinheiro”, mas também, normas de conduta que, caso violadas, ensejariam a restrição do exercício de direitos e garantias fundamentais, como, por exemplo, a liberdade (pena de

Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição”. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 11 jan. 2015

²³⁷ MORAES, Alexandre de. **Curso de Direito Constitucional**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 643.

²³⁸ Segundo Michel Temer, “surge novo Estado a cada nova constituição [...] o Estado brasileiro de 1988 não é o de 1969, nem o de 1946, de 1937, de 1934, de 1981 ou de 1824. Historicamente é o mesmo. Geograficamente pode ser o mesmo. Não o é, porém, juridicamente. A cada manifestação constituinte editora de atos como constituição surge um novo Estado”. TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 35.

²³⁹ MORAES, Alexandre de. **Curso de Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 643.

²⁴⁰ Em refuto à autonomia do parlamento, ROUSSEAU – com apego à soberania popular – afirma que “soberania não pode ser representada pela mesma razão por que não pode ser alienada; consiste ela essencialmente na vontade geral, e a vontade geral não se representa: ou é ela mesma ou diferente; não há meio termo”. Vide: ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Trad. Antonio de P. Machado. Rio de Janeiro: Ediouro, 1994. Cap. XV.

²⁴¹ TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 35.

²⁴² MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 363.

²⁴³ Ibidem.

prisão), a propriedade (confisco de bens e valores) e a intimidade (quebra de sigilo bancário).²⁴⁴

Segundo: por se tratar de ato de natureza legislativa, a tomada de decisão pela aprovação (ou não) do projeto mencionado pertence tipicamente ao Poder Legislativo, que – pelo artigo 44 da CRFB-88²⁴⁵ – é exercido pelo Congresso Nacional.

Logo, apesar de as iniciativas externas terem sido lideradas pela Presidência da República do Brasil perante a ONU e a OEA (plano da generalidade e abstração), a determinação final acerca da realização interna da “policy” (plano da especificidade e concretude) estava sujeita ao crivo do Congresso Nacional: arena decisória composta de uma pluralidade de atores²⁴⁶ (Deputados Federais, Senadores da República e Partidos Políticos) cujos interesses, em regra, são conflitantes.

Sobre essa dinâmica, LIMONGI²⁴⁷ detecta que sua aparição decorreu do fato de a Constituição de 1988 promover alterações nas “bases institucionais sobre as quais se estruturam as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo”, de modo que a produção legislativa passou a resultar da “interação entre poder de agenda e apoio da maioria” (obtida por negociações e coalizões partidárias).²⁴⁸

Por essa razão, ABRANCHES²⁴⁹ – numa perspectiva empírica ou descritiva – conclui que o sistema político brasileiro se caracteriza como um “presidencialismo de coalizão”, já que, para lograr êxito na aprovação de suas proposições (como é o caso do PL n.º. 2.688/1996), o Poder Executivo precisa articular a formação de “coalizões partidárias” (viabilizadas pelas lideranças dos partidos que

²⁴⁴ Reconhecendo que o sigilo bancário traz garantia de proteção do direito à intimidade, há diversos julgados do Supremo Tribunal Federal. Vide: MS n.º. 23.669-DF, rel. Min. Celso de Mello, publicado no DJU em 17.04.2000; MS n.º. 23.452-RJ, rel. Min. Celso de Mello, publicado no DJU em 12.04.2000; Ag.Rg., Inquérito 897/DF, rel. Min. Nelson Jobim, publicado no DJU em 02/12/1994; Petição n.º 577/DF, rel. Min. Carlos Velloso, publicado no DJU em 25.03.1992. Na doutrina, vide: MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. **Meios de impugnação à quebra indevida de sigilo bancário**; BORGES, Paulo César Corrêa. Apontamento sobre os crimes tributários e a quebra do sigilo bancário. In: SALOMÃO, Heloísa Estellita (Org.). **Direito Penal Empresarial**. São Paulo: Dialética, 2001, v. 01, p. 161-182 e p. 213-234.

²⁴⁵ CRFB-88, “Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”.

²⁴⁶ Conforme expõe SECCHI, a palavra “ator” designa ‘indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Exemplos: os políticos, os partidos políticos, os burocratas, os grupos de interesses, os movimentos sociais, a mídia, as organizações não governamentais, as empresas, as redes de políticas públicas’. SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas** – conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 152.

²⁴⁷ LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estud.** - **CEBRAP**, São Paulo, n. 76, nov. 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002006000300002>> Acesso em 10 dez. 2014.

²⁴⁸ *Ibidem*.

²⁴⁹ ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, p. 5-34. Ressalta-se: mesmo sendo datada de 1988, a detecção descrita por Abranches é integralmente aplicável aos dias atuais.

formam a base de seu governo)²⁵⁰. Daí haver constante “instabilidade” e “alto risco” nesse sistema²⁵¹. Por essas razões, a efetiva execução da agenda formal do Executivo passa a ser fundamental à sua prestação de contas quando da sujeição “ao veredicto da população” (“accountability” vertical), concretizado nas eleições.²⁵²

Diante desse conjunto de informações sobre as “regras implícitas” da política legislativa, é possível compreender a razão pela qual a Mensagem ao Congresso (MsC) nº. 1.448/1996 – encaminhada pelo Poder Executivo e que apresentou a pretensa lei de prevenção e combate à “lavagem de dinheiro” – foi acompanhada de uma “Exposição de Motivos” densa e minuciosamente delineada pelo Ministério da Justiça, já que – no contexto de sua apresentação – a aprovação do PL nº. 2.688/1996 era instrumento estratégico da política de estabilização econômica executada pelo “Governo FHC”.²⁵³

Assim, era necessário explicitar, ao Poder Legislativo, argumentos política e tecnicamente fortes para neutralizar eventuais resistências ou entraves à formação de coalizões necessárias para a sua aprovação.

2.2.1.2 Aspectos jurídicos

Conceitualmente, a *Exposição de Motivos* é tida como “um texto que acompanha os projetos de lei e outras proposições de autoria do Poder Executivo com a mesma função de uma justificativa: explicar a proposta e/ou expor as razões de se editar a norma”²⁵⁴. Logo, ela desempenha papel de relevo no processo legislativo, já que, ladeado das coalizões, o seu teor influencia a formação do convencimento parlamentar para a tomada de decisão.

²⁵⁰ Ibidem.

²⁵¹ Ibidem.

²⁵² De acordo com MIGUEL, “A *accountability* diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório. Inclui a prestação de contas dos detentores de mandato e o veredicto popular sobre essa prestação de contas. É algo que depende de mecanismos institucionais, sobretudo da existência de eleições competitivas periódicas, e que é exercido pelo povo”. Vide: MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 25, nov. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000200004>> Acesso em: 10 dez. 2014.

²⁵³ CORRÊA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)**. Organizações internacionais e crime transnacional. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. p. 177.

²⁵⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Processo Legislativo**. *O que é Exposição de Motivos de uma proposição?* Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/participe/fale-conosco/perguntas-frequentes/processo-legislativo##6>> Acesso em 10 jan. 2015.

Na conjuntura em comento, o Poder Executivo – ao encaminhar a “Mensagem ao Congresso” nº. 1.448/1996 – consignou, no bojo de apresentação do PL nº. 2.688/1996, a Exposição de Motivos nº 691²⁵⁵, que, embora tenha sido institucionalmente encaminhada pelo Ministério da Justiça, foi assinada pelos então ministros Nelson Jobim (Ministro de Estado da Justiça), Pedro Malan (Ministro de Estado da Fazenda), Luiz Felipe Lampreia (Ministro de Estado das Relações Exteriores) e Alberto Mendes Cardoso (Ministro-Chefe da Casa Militar da Presidência da República).

Por certo, a rubrica dessa “equipe interministerial” avivou – ainda mais – o dado de que a iniciativa que se remetia a análise era – numa perspectiva macro – uma questão estratégica para diversas esferas do Governo Federal.

Nesse documento, fez-se constar que o PL em questão tivera sua gênese num anteprojeto elaborado no âmbito da Casa Civil e publicado no Diário Oficial da União em 05 de julho de 1996 (para fins de análise e críticas externas). Em momento posterior, o desenvolvimento desse trabalho foi, todavia, trasladado ao Ministério da Justiça, que – para melhor desenvolvê-lo e aperfeiçoá-lo – constituiu uma comissão de professores e técnicos, coordenada pelo então Ministro da Justiça Nelson Jobim.²⁵⁶

Ademais, apontou-se que a proposta foi exposta e discutida na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados, e sua lapidação contemplou influxos oriundos de encontros com especialistas da Suíça, Inglaterra e EUA (para fins de discussão técnica e absorção de experiências) e de reuniões realizadas com os seguintes atores: (i) Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN); (ii) Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP); (iii) Bolsa de Valores e Mercantil de Futuros (BM&F); (iv) Associação Brasileira de Bancos Internacionais (ABBI); (v) Associação Brasileira de Bancos Comerciais e Múltiplos (ABBC); (vi) Presidentes das Federações da Agricultura, Comércio e Indústria dos Estados do Rio Grande do Norte, Pernambuco, Paraíba e Ceará (reunião ocorrida em Natal-RN); Federação de Indústria de Minas Gerais (FIEMG) e Federação de Indústria do Rio de Janeiro (FIERJ).²⁵⁷

Datada de 18 de dezembro de 1996, a Exposição de Motivos foi estruturada em 139 pontos explicativos, que – em unívoco – evidenciaram o desígnio de seus redatores em transmitir não só a pertinência (e necessidade) de aprovação do Projeto

²⁵⁵ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei nº. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan. 2015.

²⁵⁶ Ibidem.

²⁵⁷ Ibidem.

de Lei, mas, igualmente, a sua higidez (ou polidez) técnica: fator inibidor de eventuais emendas que pudessem estancar seu trâmite. Daí a preocupação prévia em dar abertura para discussões e ampla participação dos atores potencialmente atingidos pelas medidas.

Pois bem.

Na abertura desse documento, foi indicado – de forma objetiva – que o Projeto de Lei em questão fundava-se em duas premissas: uma *teleológica* (já que sua elaboração se deu “visando ao combate sistemático de algumas modalidades mais frequentes da criminalidade organizada em nível transnacional”)²⁵⁸, e outra *instrumental* (pois o meio ou instrumento escolhido para o enfrentamento desse problema público foi a “criminalização”). Destarte, tais informações evidenciam que, no plano das justificativas, a preocupação preventiva não foi exaltada como vetor principal, sendo, assim, remetida ao âmbito periférico da “policy”.

Feita tal introdução, os pontos de 2 a 8 foram utilizados para expor – numa espécie de pressão discursiva ao Congresso – a existência de múltiplos compromissos internacionais que, embora firmados pelo Brasil, pendiam de adimplência no plano nacional.

Em específico, fez-se menção direta às obrigações de “hard law” que constam da “Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas” (firmada perante a ONU em 20 de dezembro de 1988) e, ainda, aos instrumentos regionais de “soft law” que foram difundidos pela OEA, quais sejam: o “Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem Relacionados com o Tráfico de Drogas e Delitos Conexos” (apresentado pela CICAD na XXII Assembleia-Geral da OEA); o “Plano de Ações” da Cúpula das Américas” (Miami, 1994); e a “Declaração de Princípios” da Conferência de Ministerial sobre a Lavagem de Dinheiro e Instrumento do Crime (Buenos Aires, 1995).

Portanto, percebe-se que – nos mesmos moldes das diretivas regionais da OEA – a Exposição de Motivos não fez qualquer menção formal que estabelecesse relação imediata (ou direta) entre a tomada de decisão do “policymaker” e os influxos do GAFI, ainda que – no plano prático – fosse esse o organismo balizador dos documentos referidos, conforme exposto alhures.

²⁵⁸ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei nº. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan. 2015.

Superada a evidenciação da necessidade (e dever político) de o país se alinhar aos parâmetros internacionais, os pontos de 9 a 13 trouxeram os fatores que definiram a denominação legislativa (*nomen iuris*) do problema público em questão. Isso se deu pelo fato de que – no âmbito mundial – tal fenômeno criminal recebe trato linguístico diverso.

Por esse motivo, no projeto de lei brasileiro, expôs-se que a determinação da denominação do problema público enfrentado dar-se-ia em conformidade com a *natureza da ação praticada*, optando-se – nos mesmos moldes da legislação alemã – por positivar normativamente a expressão “lavagem de dinheiro e ocultação” (“*Verschleierung*”).

Ao eleger essa via, foi referenciada a denominação alternativa, que deriva da ideia “limpeza”, já que nela o enfoque recai sobre o *resultado da ação empreendida* pelas organizações criminosas. Essa foi a opção da França e Bélgica (“*blanchiment d’argent*”), Espanha (“*blanqueo de dinero*”) e Portugal (“*branqueamento de dinheiro*”).

Na exposição de motivos, enfatizou-se, todavia, que a escolha da mencionada denominação não se deu de forma infundada; havia dois fatores determinantes para tanto.

Primeiro: a noção conceitual de “lavagem de dinheiro” deriva da tradução da expressão “*money laundering*”, que – internacionalmente – já era “consagrada no glossário das atividades financeiras e na linguagem popular”.²⁵⁹ Logo, sua adoção facilitaria a construção dos elos cooperativos transnacionais para fins de persecução.

Segundo: a opção nominativa “*branqueamento de dinheiro*”, desenvolvida por Portugal (e por isso aventada aos países que adotam a língua portuguesa como idioma oficial), encontrava obstáculos socioculturais para sua acolhida legislativa.

Sobre esse aspecto, consignou-se que:

[...] o Ministro da Justiça teve oportunidade de sustentar em reunião com seus colegas de língua portuguesa em Maputo (Moçambique), que a denominação “*branqueamento*”, além de não estar inserida no contexto da linguagem formal ou coloquial em nosso País, sugere a inferência racista do vocábulo, motivando estéreis e inoportunas discussões.²⁶⁰

²⁵⁹ Ibidem.

²⁶⁰ Ibidem.

Dessa forma, excluiu-se – preventivamente – a possibilidade de ulterior questionamento, perante o Supremo Tribunal Federal²⁶¹, da constitucionalidade abstrata do emprego legislativo dessa expressão, já que apresenta potencial conotação pejorativa.

Passada essa barreira, os pontos de 14 a 34 trouxeram justificações acerca das escolhas realizadas pelo PL n.º 2.688/1996 quanto à determinação do “rol de crimes” cuja consumação antecedente ensejaria a posterior prática de “lavagem de dinheiro”, aspecto central desse tipo de legislação.

Explica-se.

Em consonância com a conceituação delineada no capítulo 1, a prática da “lavagem de dinheiro” foi estruturada no Art. 1º do PL n.º 2.688/1996 como um “tipo penal de ocultação”²⁶², nos moldes da Convenção de Viena de 1988, caracterizando-se pela ação de “ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente de crime”.

Diante dessa definição, vale indagar de pronto: Todo e qualquer ilícito penal ostenta o status de “crime antecedente” para fins de “lavagem de dinheiro”?

A resposta é, por dois fatores, negativa.

Primeiro: a expressão “crime” é uma espécie do gênero “infrações penais”. Essa forma classificatória, originada do Código Penal Francês de 1791²⁶³, escalona três espécies de infrações, graduando-as penalmente conforme varie sua gravidade: *crimes*, *delitos* e *contravenções penais*.

Em sede de direito comparado, alguns países (como Alemanha²⁶⁴, Espanha, França e Rússia²⁶⁵) operacionalizam sua legislação penal com essas três espécies, contemplando, assim, o assim chamado “sistema tripartido”. A maioria das ordens jurídicas (incluindo o Brasil) adota, no entanto, o “sistema bipartido”, pelo qual

²⁶¹ Fundado na análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 896-DF, BARROSO evidencia a possibilidade de que o Supremo Tribunal Federal declare a inconstitucionalidade de expressão ou palavra por força da incidência do “princípio da parcelaridade” em sede de controle de constitucionalidade. Vide: BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 38.

²⁶² AMBOS, Kai. **Lavagem de Dinheiro e Direito Penal**. Trad. Pablo Rodrigo Alflen Silva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007. p. 17.

²⁶³ SILVA SÁNCHEZ, Jesús María. **Aproximación al Derecho Penal contemporâneo**. Barcelona: Bosch, 1992. p. 43-45.

²⁶⁴ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Código Penal Alemão – tradução, comparação e notas**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014. P. 49.

²⁶⁵ BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal, v. 1, Parte Geral**. 14 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 222-223.

há apenas duas infrações: crimes ou delitos (tidos como designadores do mesmo sentido fenomênico) e contravenções penais.

Portanto, quando a “Exposição de Motivos” afirma que – no referido PL – a tipificação penal dirigir-se-á, apenas, aos *crimes*, está a fazer um corte epistemológico restritivo no que tange ao espectro de incidência da intervenção penal. Dessarte, a constituição de tal desenho legislativo fez que – à luz da ideia de “intervenção mínima”²⁶⁶ – o rol de delitos antecedentes se apresentasse como uma racional barreira de contenção dos anseios punitivos, evitando, assim, uma “inflação legislativa”²⁶⁷ e a consequente desvalorização de sua eficácia preventiva.²⁶⁸

Ato contínuo, os ministros consignaram que – no que tange à dimensão extensiva ou quantitativa do rol de delitos antecedentes – há três “gerações” de legislações combativas à “lavagem de dinheiro”, as quais, então, se apresentaram como alternativas para a edificação da “policy” quando da tomada de decisão brasileira.

A primeira, de caráter mais restrito, derivou da Convenção de Viena de 1988 e, assim, limita o objeto do crime de “lavagem de dinheiro” aos “bens, direitos e valores oriundos do tráfico ilícito de entorpecentes ou drogas afins”.²⁶⁹ Nesses moldes, a eventual ocultação ou dissimulação da origem ilícita do produto de crimes alheados ao narcotráfico sofria repressão pelo tipo penal de “receptação”²⁷⁰, enquanto o produto do narcotráfico recebia tratamento específico, por meio da tipificação da lavagem.

Segundo a “Exposição de Motivos”, esse trato legislativo distinto se dava pelo fato de que “os traficantes eram os navegadores pioneiros nessas marés da

²⁶⁶ Pela lição de BITENCOURT, o “*princípio da intervenção mínima*, também conhecido como *ultima ratio*, orienta e limita o poder incriminador do Estado, preconizando que a criminalização de uma conduta só se legitima se constituir meio necessário para a proteção de determinado bem jurídico. Se outras formas de sanção ou outros meios de controle social revelarem-se suficientes para a tutela desse bem, a sua criminalização é inadequada e não recomendável”. Vide: BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal, v. 1, Parte Geral**. 14 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 13.

²⁶⁷ CARNELUTTI, Francesco. *La crisi della legge*. **Rivista di diritto pubblico e della amministrazione in Italia**. n. 22 (1930). p. 424-443. Disponível em: <http://documenti.camera.it/bpr/11986_testo.pdf> Acesso em: 20 out. 2014.

²⁶⁸ LUISI, Luis. **Os princípios constitucionais penais**. 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003. p. 42.

²⁶⁹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei nº. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan. 2015.

²⁷⁰ Pelo artigo 180 do Código Penal brasileiro, a “receptação” ocorre quando o agente “adquirir, receber, transportar, conduzir ou ocultar, em proveito próprio ou alheio, coisa que sabe ser produto de crime, ou influir para que terceiro, de boa-fé, a adquira, receba ou oculte”.

delinquência transnacional, e os frutos de suas conquistas não poderiam ser considerados objeto da receptação convencional”.²⁷¹

Já as legislações de “segunda geração” – pela narrativa dos ministros expositores – advieram de iniciativas que ampliaram o já mencionado rol de crimes antecedentes, desvinculando-o, assim, do exclusivo enfoque ao tráfico de drogas. Para exemplificar tal linha repressiva, fez-se menção às regulamentações normativas vigentes na Alemanha, Espanha e Portugal.

Vale ressaltar, todavia, que – do ponto de vista cronológico – essa formatação já havia sido concebida nos EUA, por força da recomendação da “President’s Commission on Organized Crime”²⁷², cujos trabalhos determinaram a implementação local do “Money Laundering Control Act of 1986”²⁷³, ou seja: isso se deu antes mesmo da Convenção de Viena, datada de 1988.

Portanto, a ideia de “segunda geração” (mencionada pela “Exposição de Motivos”) deve ser interpretada não como um marco cronológico inaugural dessa forma de legislar, mas sim como um movimento internacional que optou por adotar aquela forma pré-concebida pela política estadunidense em 1986.

Por fim, apontou-se como de “terceira geração” o grupo de legislações cuja política criminal não trouxe rol de crimes ou delitos limitativos da intervenção penal, de modo que – concretamente – o produto de *qualquer infração penal* passou a ser suscetível de lavagem, numa nítida concretização de uma das constatações empíricas que SÁNCHEZ²⁷⁴ (“expansão do direito penal”) e HUSAK²⁷⁵ (“overcriminalization”) detectaram na política criminal contemporânea: há mais normas proibitivas (crimes) em vigor.

Essa diretiva ampliativa, conforme se expôs alhures, tem origem na “Convenção de Estrasburgo” de 1990²⁷⁶, pactuada regionalmente no âmbito do Conselho

²⁷¹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei nº. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan. 2015.

²⁷² THE AMERICAN PRESIDENCY PROJECT. Executive Order 12435 – President’s Commission on Organized Crime. **University of California, Santa Barbara**. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=41647>> Acesso em: 10 dez. 2014.

²⁷³ PUBLIC LAW 99-570. Anti-Drug Abuse Act of 1986. **United Office on Drugs and Crime**. october 27, 1986. Disponível em: <<http://www.unodc.org/doc/enl/1986-30-E.pdf>> 18 dez. 2014.

²⁷⁴ SILVA SÁNCHEZ, Jesús María. **La expansión del Derecho Penal**: aspectos de la Política Criminal en las sociedades postindustriales. Madrid: Edisofer, 2011. p. 189-195.

²⁷⁵ HUSAK, Douglas. **Overcriminalization**: the limits of the criminal law. New York: Oxford University Press, 2008. p. 3.

²⁷⁶ COUNCIL OF EUROPE. **Convention on Laundering**, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime. Disponível em: <conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/141.htm> Acesso em: 10 jan. 2015.

da Europa e posteriormente legitimada pelo GAFI, na revisão de suas recomendações. Tal opção legislativa, à época da apresentação da exposição de motivos, estava em vigência na Bélgica, França, Itália, México, Suíça e Estados Unidos da América.

Feitas tais considerações, indicou-se, fundamentadamente, que o projeto se filiará às legislações de “segunda geração”, restringindo a abrangência da intervenção penal a “condutas relativas a bens, direitos ou valores oriundos, direta ou indiretamente, de crimes graves e com características transnacionais”.²⁷⁷ Logo, justificou-se que a constituição do rol de delitos antecedentes derivou do apego ao binômio “gravidade-transnacionalidade” do crime.

Ademais, explicitou-se que esse rol teria sido confeccionado em duas vertentes. A primeira, de viés internacionalista, voltou-se para tipificação de ações delitivas cuja ameaça à segurança transcenderia as fronteiras territoriais do Estado-Nação. Sob esse fundamento, catalogou-se, no grupo de delitos antecedentes: (i) o tráfico ilícito de substâncias entorpecentes e drogas afins; (ii) o terrorismo; (iii) o contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção; (iv) a extorsão mediante sequestro; (v) os crimes praticados por organização criminosa (“independente do bem jurídico ofendido”).

Dado de relevo é que, pela justificativa oficial, a atenção do PL n.º 2.688/1996 para essas figuras típicas visava consolidar a implementação de uma “justiça penal universal”, ligada a uma “estratégia de política criminal transnacional”²⁷⁸. Informações que vão ao encontro da constatação de AMBOS ²⁷⁹ quanto ao contínuo fortalecimento normativo de um “direito penal internacional”.²⁸⁰

Noutro giro, destacou-se que uma segunda vertente foi edificada com observância dos interesses das instituições nacionais, razão pela qual se incluíram, no rol de delitos antecedentes: (vi) os crimes contra a Administração Pública (englobando, por exemplo, o tráfico de influência; a corrupção ativa; o contrabando; o descaminho; entre outros); e (vii) os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, que, assim, propiciariam

²⁷⁷ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei n.º 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan. 2015.

²⁷⁸ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei n.º 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan 2015.

²⁷⁹ AMBOS, Kai. **Lavagem de dinheiro e Direito Penal**. Trad. Pablo Rodrigo Alflen da Silva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007. p. 16-17.

²⁸⁰ Ibidem.

a melhor “defesa de uma economia saudável”²⁸¹ (em consonância com a diretriz da política de estabilização econômica do Governo FHC).

Sobre essa composição, destaca-se que o ponto 34 trouxe argumentação especificada sobre as razões pelas quais o PL não incluiu nesse rol o crime de sonegação fiscal.

A justificativa para tal rejeição inclusiva se deu, segundo a exposição de motivos, pelo fato de que – ontologicamente – a “lavagem de dinheiro” se caracteriza por propiciar aos seus praticantes um acréscimo patrimonial proveniente da introjeção, na econômica lícita, de bens, direitos ou valores ilícitos. Desse modo, um dos principais pilares teleológicos da tipificação penal da “lavagem” reside no rechaço dessa forma de ampliação do patrimônio.

Fundado nessa premissa, expôs-se que “o projeto não incluiu, nos crimes antecedentes, aqueles delitos que não representam agregação ao patrimônio do agente de novos bens, direitos ou valores, como é o caso da sonegação fiscal”²⁸², já que essa figura delitiva tem por essência o inadimplemento de uma obrigação fiscal.²⁸³

Assim, sedimentou-se a rejeição da sonegação fiscal como “delito antecedente” pelos seguintes argumentos: (i) não há, em tal prática delitiva, o acréscimo de valores novéis ao patrimonial do sonegador; (ii) a sonegação, por si só, não acarreta aumento patrimonial, e sim a sua manutenção em razão da inadimplência obrigacional fiscal.

Por esses fatores, concluiu-se que a inclusão do referido crime na estratégia operacional da “policy” careceria de razoabilidade caso se tipificasse, por exemplo, como

²⁸¹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei nº. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan. 2015.

²⁸² MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei nº. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan. 2015.

²⁸³ De acordo com o artigo 1º da Lei nº. 4.720 de 1995, constitui crime de sonegação fiscal: “I - prestar declaração falsa ou omitir, total ou parcialmente, informação que deva ser produzida a agentes das pessoas jurídicas de direito público interno, com a intenção de eximir-se, total ou parcialmente, do pagamento de tributos, taxas e quaisquer adicionais devidos por lei; II - inserir elementos inexatos ou omitir, rendimentos ou operações de qualquer natureza em documentos ou livros exigidos pelas leis fiscais, com a intenção de exonerar-se do pagamento de tributos devidos à Fazenda Pública; III - alterar faturas e quaisquer documentos relativos a operações mercantis com o propósito de fraudar a Fazenda Pública; IV - fornecer ou emitir documentos gratuitos ou alterar despesas, majorando-as, com o objetivo de obter dedução de tributos devidos à Fazenda Pública, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis. V - Exigir, pagar ou receber, para si ou para o contribuinte beneficiário da paga, qualquer percentagem sobre a parcela dedutível ou deduzida do imposto sobre a renda como incentivo fiscal. (Incluído pela Lei nº 5.569, de 1969) Pena: Detenção, de seis meses a dois anos, e multa de duas a cinco vezes o valor do tributo”. BRASIL. **Lei nº. 4.720 de 1995. Define o crime de sonegação fiscal e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14729.htm> Acesso em: 10 jan. 2015.

“lavagem de dinheiro”, a “compra, por quem não cumpriu obrigação fiscal, de títulos no mercado financeiro”²⁸⁴, visto que – em tal caso – seria evidente que o ato aquisitivo foi consumado por meio do uso de recursos de origem lícita.

No todo, a soma desses distintos aspectos (delineados nos pontos 14 a 34) indica que houve uma espécie de blindagem técnico-argumentativa do PL nº. 2.688/1996 contra eventuais propostas de emendas que vissem a ser apresentadas no interstício do processo legislativo em questão. Tal assertiva se dá pelo fato de que – em termos práticos – esse tipo de medida parlamentar (emenda) maximizaria os riscos de que determinados setores legislativos (numa espécie de “accountability”) articulassem alterações em prol da transformação expansiva do PL numa legislação de “terceira geração”, que discursivamente seria mais simbólica ao eleitorado por transmitir a sensação de recrudescimento penal. Essa constatação se funda no esforço de convencimento parlamentar que se externou no ponto 24.

Nele, ratificou-se – por argumentos – que os crimes não abrangidos pelo rol de delitos antecedentes não ficariam impunes, já que sua prática seria suscetível de subsunção à figura típica da “receptação”.²⁸⁵ Em sequência, consignou-se que, com a adoção de entendimento contrário (que causaria a “hipertrofia” ou mesmo a “exclusão” do rol), “o projeto estaria massificando a criminalização para abranger uma infinidade de crimes como antecedentes do tipo de lavagem ou ocultação”²⁸⁶. Esse dado permite concluir que, quando da elaboração do PL, os ministros vislumbraram que a efetivação de uma legislação de “terceira geração” acarretaria entraves operacionais ou mesmo a ineficácia social da política pública.

Há que se consignar, todavia, que, no plano material, o rol de delitos antecedentes não apresenta a concisão formal que foi difundida. Esse registro se faz por duas considerações. Primeiro: a “lavagem de dinheiro” é uma espécie delitiva própria da criminalidade organizada (ainda que possa ser praticada fora dela). Segundo: o art. 1º, inciso VII, do Projeto de Lei nº. 2.688/1996 previu que qualquer delito “praticado por organização criminosa” configura um crime antecedente para fins de lavagem. Logo,

²⁸⁴ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei nº. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan. 2015.

²⁸⁵ Tipicamente, a receptação é tratada nos seguintes termos pelo art. 180 do Código Penal: “Adquirir, receber, transportar, conduzir ou ocultar, em proveito próprio ou alheio, coisa que sabe ser produto de crime, ou influir para que terceiro, de boa-fé, a adquira, receba ou oculte: Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.” BRASIL. Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm> Acesso em: 15 jan. 2015.

²⁸⁶ Ibidem.

possibilitou-se uma maximização punitiva colidente com a lógica que estruturou a previsão de um rol “limitado”.

Outra escolha relevante diz respeito ao trato do crime de “lavagem de dinheiro” como uma figura “típica autônoma”. Vale dizer: sua persecução não estaria subordinada à punibilidade dos “delitos antecedentes”, já que estes – por força da transnacionalidade dessa espécie delitiva – podem estar sujeitos à jurisdição de outro país. Numa espécie de contrapeso, o projeto determina, entretanto, que a denúncia por prática de “lavagem” ou “ocultação” de bens, direitos ou valores deve estar instruída com “indícios suficientes da existência do crime antecedente” (§1º, do art. 2º).

Acerca desse ponto, a exigência do “lastro probatório mínimo” quanto à materialidade delitiva reveste-se de plena racionalidade, já que – como bem expõe NICOLITT²⁸⁷ – “não poderia a ação penal, ser admitida apenas com a afirmação do autor na denúncia [...] exigindo a lei um mínimo de plausibilidade para evitar ações temerárias numa seara tão sensível com e a do processo penal”.²⁸⁸

Acresça-se, ainda, que – sobre esse tema – fez-se consignar, no ponto 61 da exposição de motivos, que “a suficiência dos indícios relativos ao crime antecedente está a autorizar tão-somente a denúncia, devendo ser outro eventual comportamento quanto ao juízo condenatório”²⁸⁹, que demanda certeza.

Em razão desses aspectos, tem-se que – apesar de ser de uso corrente – a expressão “rol de crimes (ou delitos) antecedentes” não é tecnicamente correta, e (por essa razão) até o presente momento, fez-se o seu emprego entre aspas. Esse registro se dá pelo fato de que – pela doutrina majoritária²⁹⁰ –, numa perspectiva dogmática ou analítica²⁹¹, o crime (ou delito) se constituiu apenas quando há um fato típico, ilícito e culpável, e – pelo delineamento do PL – a denúncia que verse sobre o crime de lavagem

²⁸⁷ NICOLITT, André. **Manual de Processo Penal**. 5. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 237.

²⁸⁸ Ibidem.

²⁸⁹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei nº. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan. 2015.

²⁹⁰ Em entendimento contrário, minoritário, parcela da doutrina compreende que o crime (na via analítica ou dogmática) seria um fato típico e ilícito, sendo a culpabilidade um mero pressuposto de aplicação da pena. Nesse sentido, ver: DOTTI, René Ariel. **Curso de Direito Penal - Parte Geral**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013; DE JESUS, Damásio Evangelista. **Curso de Direito Penal - Parte Geral**. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

²⁹¹ Segundo PRADO, pelo conceito analítico ou dogmático decompõe-se o delito em suas partes constitutivas – estruturadas axiologicamente em uma relação lógica (análise lógico-abstrata). Vide: PRADO, Luiz Régis. **Curso de direito penal brasileiro, parte geral**: arts. 1º a 120. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 231-232.

exige, apenas, a comprovação da tipicidade e ilicitude do fato (injusto típico).²⁹² A expressão hígida seria, pois, “rol de fatos típicos e ilícitos antecedentes”, ou “rol de injustos típicos antecedentes”. Assim, em observância da polidez técnica, adota-se, a partir deste momento, a expressão “rol de injustos típicos antecedentes”.

Retomando o ponto, tem-se que – no todo – a distinção entre os elementos necessários para o juízo de recebimento da denúncia e da condenação inspirou-se nas determinações regionais do Regulamento Modelo da CICAD (do artigo 2º, item 6), sendo esse ato constitucionalmente louvável, já que acaba por fortalecer a persecução penal por parte das instituições de justiça locais sem vulnerar a garantia do devido processo legal.

Em continuidade expositiva, os pontos de 35 a 37 trataram das consequências penais atribuíveis à prática do crime de “lavagem de dinheiro”. Objetivamente, o projeto estabeleceu a pena de três a dez anos de privação de liberdade e multa, escolha igualmente adotada pela Argentina.

Sobre esse arranjo punitivo, vale consignar – com respaldo em BADARÓ e BOTTINI²⁹³ – que o cotejo do Projeto de Lei apresentado pela “Exposição de Motivos” com o direito comparado evidencia que a política brasileira não estabeleceu discriminantes para o reconhecimento de causas de aumento da pena em hipóteses cuja gravidade ontológica do delito seja maior, o que – em concreto – enseja a aplicação de penas desproporcionais.

Vejamos:

Na Espanha a pena é 06 meses a 06 anos e multa, com previsão de *causa de aumento de aumento* nos casos em que o antecedente é tráfico de drogas ou outros crimes graves (301,1). Em Portugal a pena é de 02 a 12 anos e multa, com a ressalva expressa de que a pena aplicada pela lavagem não pode ser superior ao limite máximo da pena mais elevada entre as previstas para os fatos típicos e ilícitos de onde provêm as vantagens (368-A 10). A França prevê pena de 05 anos de prisão ou multa (324, 1), mas aumenta a pena para 10 anos nos casos em que o antecedente é o tráfico de drogas (222-38), e naqueles cujos antecedentes tem penas superiores às previstas para a lavagem (324-4).²⁹⁴

Logo, tem-se que o delineamento legislativo arquitetado pelo Poder Executivo acabou por nivelar a gravidade normativa dos delitos em questão, já que a

²⁹² Na lição de GALVÃO, “o injusto típico se refere à conduta qualificada como contrária ao Direito e que é identificada por meio de uma previsão abstrata de comportamento proibido. O injusto típico é o fato qualificado como ilícito em razão da tipificação”. Vide: GALVÃO, Fernando. **Direito Penal - Parte Geral**. 2. ed. Del Rey, 2007. p. 275.

²⁹³ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais**. Comentários à Lei 9.613, com alterações da Lei 12.683/2012. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 157-158.

²⁹⁴ Ibidem.

possibilidade de aumento de um a dois terços da pena ocorre tão somente quando o crime seja “cometido de forma habitual ou por intermédio de organização criminosa” (Art. 1º, §4º). Fator que não se relaciona com o delito e seu resultado em si, mas com aqueles que o praticam (pelo teor do ponto 51, tal aumento de se justifica pela “necessidade de combater o crime organizado”).

Por essa razão, corrobora-se a assertiva BADARÓ e BOTTINI²⁹⁵, visto que a política brasileira não estabeleceu “corretivos” para o aperfeiçoamento da aplicação da pena abstrata ao caso concreto, de modo que “seja qual for o antecedente, a pena será a mesma, visto que – sob a ótica do legislador – o crime de lavagem não se confunde com o *antecedente* ou com sua *gravidade*”.²⁹⁶

Em contrapartida, a justificativa para esse trato uniforme seria que o bem jurídico tutelado pela lei de lavagem (e sujeito à ofensa concreta) é a “Administração da Justiça”²⁹⁷, que representa o dever abstrato e geral de não causação de engodo ou óbice que possa levar as autoridades policiais, o Ministério Público e o Poder Judiciário ao erro ou insucesso persecutório.²⁹⁸ Daí ser indiferente promover gradações de acordo com o injusto típico antecedente.

Ainda nessa incursão punitiva, o ponto 38 equipara com a “lavagem de dinheiro”, para fins repressivos: (i) a *conversão*, (ii) a *aquisição*; (iii) a *receptação*, (iv) a *troca*; (v) a *negociação*; (vi) a *dação* ou *receptação em garantia*; (vii) a *guarda*; (viii) o *depósito*; (ix) a *movimentação*; e (x) a *transferência* de bens, direitos ou valores provenientes do rol de injustos típicos antecedentes (“crimes antecedentes”), desde que tais atos tenham sido praticados com um especial fim de agir, qual seja: “ocultar ou dissimular sua utilização”.²⁹⁹

Essa medida, que englobou os tipos penais de *intenção*, *ocultação* e *aquisição* (ou *posse*)³⁰⁰, foi justificada em razão de sua previsão nas legislações

²⁹⁵ Ibidem.

²⁹⁶ Ibidem.

²⁹⁷ RAGUÉS I VALLÉS, Ramon. Blanqueo de capitales y negocios standard, com especial mención a los abogados como potenciales autores de um delito de blanqueo. In: SILVA SÁNCHEZ, Jesús María. **¿Libertad económica o fraudes punibles?** Riesgos penalmente relevantes e irrelevantes en la actividad económico-empresarial. Madrid: Marcial Pons, 2003. p. 150.

²⁹⁸ DE GRANDIS, Rodrigo. O Exercício da advocacia e o crime de “lavagem” de dinheiro. In: DE CARLI, Carla Veríssimo (Org). **Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013. p. 159-160.

²⁹⁹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei nº. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan. 2015.

³⁰⁰ AMBOS, Kai. **Lavagem de dinheiro e Direito Penal**. Trad. Pablo Rodrigo Alflen Silva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007. p. 17.

domésticas comparadas que regulam trato desse problema público, bem como pelo fato de essa diretiva constar da “Convenção de Viena de 1988”. Para fortalecê-la, elencaram-se como exemplos as diretrizes vigentes na Alemanha, Argentina, Bélgica, Portugal, França, Itália, México e Suíça, sendo esse “trato equiparado” igualmente aplicado para ação de “importar” ou “exportar” bens com valores inexatos.³⁰¹

Ademais, no bojo dessa expansão punitiva por equiparação fez-se incluir a ação de “utilizar, na atividade econômica ou financeira, bens, direitos ou valores que [o agente] sabe serem provenientes de quaisquer dos crimes antecedentes”³⁰², previsão cuja justificativa se depreende do fito político de fortalecer o sistema financeiro. Essa medida, em essência, contempla a fase de “integração” (“integration”) da lavagem, e – para fins de tipificação – exige ciência da ilicitude do bem ou valor.

Em relação às condutas supramencionadas, detecta-se que – no ponto 49, alínea “b” – houve certo alargamento da repressão penal desse problema público, já que se fez constar ali a viabilização da punição do(s) indivíduo(s) que participa(m) de “grupo, associação ou escritório tendo conhecimento de que sua atividade principal ou secundária é dirigida para lavar bens, direitos ou valores provenientes dos referidos crimes antecedentes” (Art. 1º, § 2º, II).

Após a estruturação dessas medidas, os pontos 52, 53, 54 e 55 detalham a inclusão do dito *direito premial* na dinâmica funcional da política pública, estratégia normativa que, em suma, se caracteriza por estimular pessoas envolvidas na prática da lavagem a “colaborarem espontaneamente” com as instituições de justiça por meio da delação de tais crimes.

Em referência a tal instituto, é pertinente ressaltar que o termo “delação”, derivado do latim *delatione*, designa a “ação de delatar” (*delatare*), enquanto essa última palavra, por sua vez, traduz o ato de “apontar o responsável por infração [penal] com o intuito de comprometer o denunciado ou auferir vantagens”.³⁰³

Dessarte, a delação é o *meio* pelo qual se concretiza a “colaboração espontânea” (*fim*) e – caso efetiva – gera o “abrandamento punitivo” ao delator (prêmio/consequência). Daí a difusão da expressão “delação premiada”.

³⁰¹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei nº. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 Jan 2015.

³⁰² Ibidem.

³⁰³ MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa**. *Verbetes: delação*. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php>> Acesso em: 15 jan. 2015.

Mas, em termos práticos, pertinente é indagar: Como ou quando a delação é rotulada com o atributo da “espontaneidade”?

Sobre esse aspecto, BADARÓ e BOTTINI³⁰⁴ delineiam que o termo deve ser operacionalizado tão somente para auferir se a colaboração emanou ou não de “iniciativa própria” do delator, sendo irrelevante – para fins premiais – o teor das razões anímico-espirituais que energizaram o ato (tais como a “expectativa de vantagem, ou o desejo de colaborar com a investigação, ou a vingança em relação aos comparsas etc.”).

305

No que tange ao “prêmio”, a exposição de motivos indica que, no PL n.º. 2.688/1996, existiriam três possibilidades, a depender das peculiaridades do caso concreto. São elas: (i) a redução de pena; (ii) a substituição da pena privativa de liberdade por pena restritiva de direito; (iii) o perdão judicial³⁰⁶.

Todavia, para que o direito a uma dessas benesses premiais transladasse da generalidade e abstração normativa para a especificidade e concretude da situação penal do delator, impôs-se a necessária constatação de que a “colaboração” do autor ou coautor da “lavagem” ou “ocultação” tenha sido suficientemente hábil a ensejar “a apuração das infrações penais e de sua autoria”, *ou*, alternativamente³⁰⁷, “a localização dos bens, direitos ou valores a eles diretamente relacionados” (art. 1º, § 5º).³⁰⁸

Além disso, indicou-se que, caso haja – em efetivo – a diminuição da pena (em razão da colaboração), o regime de cumprimento seria, obrigatoriamente, aberto. Essa escolha, por consequência, inviabilizaria o “regime fechado” aos delatores, determinação que – pela “Exposição de Motivos” – se deu para evitar que o delator venha a ser trancafiado no mesmo espaço que os delatados, já que, do contrário, estar-se-ia sujeitando-o às “galerias das prisões, com aqueles a quem tenha denunciado” (o que exporia sua vida e integridade física).

³⁰⁴ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais. Comentários à Lei 9.613, com alterações da Lei 12.683/2012. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 168.

³⁰⁵ Ibidem.

³⁰⁶ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei n.º. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan. 2015.

³⁰⁷ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais. Comentários à Lei 9.613, com alterações da Lei 12.683/2012. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 169.

³⁰⁸ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei n.º. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan. 2015.

Cruzando tais informações com o escólio de BENTHAM³⁰⁹, tem-se que a “delação premiada” apresenta traço eminentemente utilitarista, já que – pela exegese da política legislativa – a atenuação (ou mesmo exclusão) da pena em favor do delator é ofuscada por beneficiar, em maior escala, a “felicidade” social em ver ampliadas as possibilidades de desarticulação de uma prática ou organização ilícita, com a consequente prisão de seus membros.

Em geral, os pontos mencionados elucidaram que – na concepção dos “policymakers” – a contemplação da colaboração espontânea “otimiza” a persecução penal desse problema público. Ao se estimular tal prática (por meio da oferta de prêmios), está-se a semear a “quebra de fidelidade” entre os membros de organizações criminosas, o que facilita não só o alcance de outro(s) corréu(s), mas, especialmente, a interceptação dos produtos de crimes antecedentes que viriam a ser lavados em proveito da manutenção de atividades ilícitas desenvolvidas com habitualidade por esses grupos.

Por tal conjunto de fatores, os expositores enfatizaram que esse tipo de colaboração seria uma “brecha” de exploração obrigatória pela “policy”, já que a “quebra da *afecctio societatis*” propiciaria um “combate mais vigoroso contra certos tipos de infratores”.³¹⁰ Desse modo, “um sistema legal moderno não pode ignorar esse fenômeno, mas, ao reverso, deve extrair dele os dividendos favoráveis à comunidade de pessoas honestas”.³¹¹

Superada a abordagem expositiva de aspectos conexos ao direito material, os pontos de 65 a 72 trataram de diretrizes processuais para o enfrentamento do problema público em questão. Em específico, a estratégia voltou-se para as medidas cautelares reais, ou seja: atos constritivos que recaem, em exclusivo, sobre “coisas”³¹², possuindo, assim, natureza eminentemente civil.

As cautelares mencionadas são: *busca e apreensão* (tidas como meios de obtenção dos elementos que demonstram o *thema probandi*) e *sequestro*³¹³, que é o ato pelo qual se promove (em desfavor do indiciado ou denunciado pela prática de lavagem de dinheiro) a retenção judicial de bens móveis ou imóveis que – supostamente – teriam

³⁰⁹ BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. Trad. João Baraúna. Col. Os Pensadores. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

³¹⁰ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei nº. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan. 2015.

³¹¹ *Ibidem*.

³¹² NICOLITT, André. **Manual de Processo Penal**. 5. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 237.

³¹³ *Ibidem*.

sido adquiridos por meio dos proventos de delitos (seja o antecedente ou a própria “lavagem”).³¹⁴ A razão existencial dessa última medida é unívoca: assegurar o adimplemento de eventuais obrigações civis decorrentes do delito.

Apesar de ser uma questão técnico-processual e, assim, de difícil discussão política em plenário³¹⁵, os expositores de motivos valeram-se da indicação de três argumentos para o convencimento de sua pertinência, quais sejam: (i) as medidas cautelares são *meios eficientes* de prevenção e repressão penal; (ii) elas *garantiriam a tutela dos interesses da União* e, igualmente, da *vítima* da infração quanto ao *ressarcimento civil do dano*; (iii) sua adoção legal foi *compromissada perante a ONU*, já que ela consta na Convenção de Viena de 1988 (art. 5º e 7º, item 2, “c”).

Acerca desse último argumento, vale ressaltar que – no âmbito internacional – o trato pormenorizado da aplicação das referidas medidas cautelares na persecução da “lavagem” foi realizado originariamente, conforme exposto alhures, na “Convenção de Estrasburgo, em 1990”³¹⁶. Uma regulação que, embora regional (já que emitida pelo Conselho da Europa), traçou diretrizes globais sobre a busca, apreensão e confisco de produtos do crime, o que ensejou, inclusive, a abordagem desse tema na Recomendação nº. 4 do GAFI (que é o influxo mediato da política pública em questão).

Outra inovação transposta no PL nº. 2.688/1996 (por influxo internacional) foi a inversão do ônus da prova da licitude de bens, valores e direitos que tenham sido objeto de uma das referidas medidas cautelares reais (que não demanda juízo de certeza, mas sim suficiência de indícios).³¹⁷

Essa diretiva (art. 4º), conforme consta na Exposição de Motivos, emanou da observância do art. 5º, item 7, da Convenção de Viena de 1988 e, ainda, da análise comparada do direito argentino (Lei nº. 23.737/1989). Há, entretanto, no projeto (art. 7,

³¹⁴ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais**. Comentários à Lei 9.613, com alterações da Lei 12.683/2012. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 309.

³¹⁵ Vale registrar que, no âmbito parlamentar, tal dificuldade – teoricamente – é sanada pelo conhecimento técnico dos assessores parlamentares, e, igualmente, pelos analistas e consultores legislativos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

³¹⁶ COUNCIL OF EUROPE. **Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime**. Disponível em: < conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/141.htm > Acesso em: 10 jan. 2015.

³¹⁷ Em sentido contrário, BADARÓ expõe que “Não nos parece, contudo, que tenha havido qualquer inversão no ônus da prova e, muito menos [...] o que se previu foi a mera possibilidade de concessão de medidas cautelares reais, desde que haja *indícios suficientes*, de proveniência ilícita. Isso nada mais é do que um juízo de probabilidade sobre a ilicitude do bem que, como em toda e qualquer medida cautelar, contenta-se com a presença do *fumus boni Iuri* não se exigindo a certeza do ius”. Vide: BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais**. Comentários à Lei 9.613, com alterações da Lei 12.683/2012. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 309

inciso I), a ressalva de que tal inversão (fundada em juízo de probabilidade) se daria apenas para fins cautelares, visto que, por certo, o perdimento – derivado da condenação – exige o juízo de certeza.³¹⁸

Em sequência, a conclusão da exposição de motivos quanto ao desenho repressivo da política pública exaltou que – com o fito de prevenir a ocorrência de novos delitos dessa natureza – o PL em questão contemplava, nos “efeitos da condenação”: (i) “a perda patrimonial em favor da União, dos bens, direitos e valores” oriundos das atividades ilícitas reprimidas pelo projeto; (ii) a interdição do exercício de cargo ou função pública de qualquer natureza, incluindo, assim, as funções de direção, membro de conselho de administração ou gerência de pessoa jurídica, sendo a duração da referida restrição funcional quantificada no dobro da pena privativa de liberdade aplicada em concreto (medida que, em razão da presunção de inocência³¹⁹, se daria apenas com o trânsito em julgado da decisão condenatória).³²⁰

Após a estruturação das dimensões penais e processuais da resposta elaborada ao problema público em questão, os pontos de 73 a 134 deram início à exposição de importante vertente da política pública em questão: o *regime administrativo de combate à lavagem de dinheiro*.

Essa frente, de cunho eminentemente preventivo, teve por escopo traçar uma estratégia hábil para inibir e dificultar a utilização de determinados setores e atividades econômicas para fins de lavagem. Para tanto, ela definiu: (i) um rol de sujeitos privados (art.9º) com respectivas obrigações (arts. 10 e 11) e sanções pelo seu inadimplemento (art. 12); (ii) órgãos fiscalizatórios e suas atribuições (art. 11, §3º); (iii) a criação, estruturação e competência do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (art. 14 e parágrafos). Vale ressaltar que, na exposição, foi denominado de “Conselho de

³¹⁸ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei nº. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan. 2015.

³¹⁹ Sobre o relevo da observância da “presunção de inocência”, SANGUINÉ afirma que a “imposição de uma pena antes da condenação do acusado somente pode prosperar quando a privação da liberdade se projetar como uma medida cautelar, não como uma pena” (tradução livre). Vide: SANGUINÉ, Odone. **Prisión Provisional y Derechos Fundamentales**. Valencia: Tirant to Blanch, 2003. p. 445.

³²⁰ De acordo com NICOLITT, o princípio da presunção de inocência apresenta três faces ou dimensões, quais sejam: (i) regra de tratamento (no curso do processo penal, o réu deve ser tratado como inocente); (ii) regra de julgamento (o ônus da prova recai sobre a acusação, devendo o juiz – diante de dúvidas – realizar exegese em prol do réu; (iii) regra de garantia (até que se prove a culpabilidade, há a garantia constitucional de presunção de inocência do acusado). Ademais, o princípio em questão é dotado de “eficácia irradiante”, vale dizer: “a presunção de inocência não se restringe, apenas, ao domínio do processo penal ou do direito penal, abrange a atividade do poder público de qualquer esfera, funcionando com limite intransponível”. Vide: NICOLITT, André. **Manual de Processo Penal**. 5. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 150-153.

Combate de Atividades Financeiras Ilícitas” (órgão que recebeu a função específica de investigar as operações suspeitas pertencerem a um processo de “lavagem de dinheiro”).³²¹

As justificativas para esse arranjo preventivo são de suma relevância. Vejamo-las.

Entre os pontos de 77 a 90 da “Exposição de Motivos”, delineou-se o raciocínio que determinou a tomada de decisão que, pelo PL nº. 2.688/1996, integrou os profissionais privados na dinâmica operacional da política pública de combate à “lavagem de dinheiro”, de modo que, com a sua aprovação, haveria uma corresponsabilidade entre o público e privado quanto à persecução e prevenção dessa prática. Conforme demonstrado alhures, essa ideia de inclusão do privado numa tarefa eminentemente estatal originou-se na política estadunidense e foi impulsionada tanto na “Convenção de Estrasburgo”, quando no “Regulamento Modelo” da OEA.

Segundo a exposição de motivos, essa escolha se deu em razão de uma constatação fático-ontológica: para que o “dinheiro sujo” (em espécie) seja efetivamente “lavado” e utilizado pelas organizações criminosas, faz-se necessário realizar diversas operações financeiras e comerciais, concretizadas pela *colocação, estratificação e integração*. Logo, a efetivação dessas medidas (que visam atribuir aparência de licitude aos rendimentos ilícitos) faz que a circulação de tais recursos nos setores regulares da economia seja uma etapa procedimental obrigatória à “lavagem de dinheiro”.

Portanto, considerando que é no âmbito privado que esse fenômeno se consolida, o Estado – pela proposta apresentada – passaria a direcionar seus holofotes não apenas às organizações que o realizam, mas, igualmente, às pessoas e instituições que são licitamente utilizadas como peças operacionais na engrenagem desse ilícito. Destarte, com a integração de tais sujeitos privados na “policy”, limitar-se-ia a atuação das organizações criminosas e, por consequência, a consumação dos processos de “lavagem de dinheiro” não ocorreria facilmente.

Ademais, expôs-se no ponto 83 – em tom apelativo – que o uso dos setores privados da economia como meios de passagem para a “lavagem de dinheiro” acaba por

³²¹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei nº. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan. 2015.

“contaminar” as atividades lícitas que aqueles desenvolvem, o que – por consequência – abala não só sua credibilidade, mas também sua estabilidade.³²²

Por essas razões, fez-se o registro de que a delegação normativa de tal ônus e responsabilidade para determinados setores privados é um ato decisório integralmente lógico, já que a política pública envolve o “combate de uma atividade que os atinge diretamente”. Afirmou-se, ainda, que “tal participação fortalecerá a imagem desses setores perante a comunidade em que desenvolvam suas atividades”.³²³

Tal concepção, de pronto, foi fortalecida por três argumentos, contidos nos pontos 84, 85 e 86.

No ponto 84, afirma-se a ideia de que, no dito “Estado de Direito”, há um dever implícito (e geral) de cooperação individual no que atine ao combate a práticas conflitantes com o direito posto. Isso se dá, segundo a exposição de motivos, pelo fato de que, do contrário, se estaria comprometendo a própria manutenção do Estado (que é estruturado e mantido pela ordem jurídica). Seria uma espécie de dever de “solidariedade” necessário para a “coesão” social.³²⁴

Já o ponto 85 traz argumentos de índole constitucional para o convencimento do Congresso acerca da legitimidade das inovações. Em específico, delineou-se que a decisão de compor o arranjo da política pública com a previsão normativa de “coparticipação” dos cidadãos (individualmente) e de entes privados (pessoas jurídicas) retiraria seu fundamento de validade³²⁵ na própria CRFB-88 (norma determinante da produção legislativa ordinária), visto que nela se detecta que o constituinte brasileiro (no art. 144) não só estabeleceu que a segurança pública é um *dever* do Estado e um *direito* [do cidadão]; ele foi além e – num *plus* – constituiu-a como uma *responsabilidade de todos*.³²⁶

³²² MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei nº. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan. 2015.

³²³ *Ibidem*.

³²⁴ DURKHEIM, Émile. **Da divisão social do trabalho**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

³²⁵ Segundo KELSEN, “Devido ao caráter dinâmico do direito, uma norma vale porque e até ser produzida através de outra norma, isto é, através de outra determinada norma, sendo este o fundamento de validade para aquela. A relação entre norma determinante da produção de outra e a norma produzida de maneira determinada pode ser representada com a imagem espacial do ordenamento jurídico superior e inferior. A que determina a produção é mais alta, e a produzida de modo determinado é mais baixa. KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Trad. José Cretella Jr. e Agnes Cretella. 9. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p.132.

³²⁶ “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 10 fev. 2015.

Essa previsão, pela exegese de DANTAS³²⁷, é digna de louvor, já que, em sua concepção, o delineamento constitucional impõe que – no plano da segurança pública – ninguém poderá “ser mero espectador”, sendo certo, porém, que há papéis com teor e intensidade distintos. Assim, “a Constituição lança mão dos vocábulos *dever* (quando se refere ao Estado) e *direito e responsabilidade* de todos, quando se refere, evidentemente, às pessoas, seja, elas naturais ou jurídicas”.³²⁸

Ademais, invocou-se – nas justificativas legislativas – o art. 192 da CRFB-88, que trata do Sistema Financeiro Nacional (SFN), prevendo expressamente que – no aspecto teleológico – sua estruturação deveria “servir aos interesses da coletividade”.³²⁹

De acordo com os expositores do Projeto de Lei, a junção desses argumentos constituiria um “fundamento teórico” para tal inovação no ordenamento brasileiro. Aventou-se, ainda, a existência de duas razões de ordem prática para legitimar a inclusão dos setores privados na “policy”: uma de *caráter operacional* (já que “esses setores, pela proximidade com seus clientes, dispõem de maiores condições para diferenciar operações lícitas de ilícitas”) ³³⁰; outra de *caráter simbólico*, já que a instituição de um regime administrativo que opera com a integração dos setores frequentemente utilizados nos processos de “lavagem de dinheiro” gera – por si só – certa inibição nas ações das organizações criminosas³³¹ para a realização desse ilícito.

Fundado nessas premissas, o regime administrativo em comento foi edificado para (i) fixar procedimentos que dificultem a ocultação (ou encobrimento) da origem ilícita de determinado recurso (facilitando a interceptação dessa prática); e (ii) criar um órgão de alta especialização para o rastreamento dos agentes envolvidos nesse ilícito penal.

Ato contínuo, a ciência de que o sistema financeiro não é a única via de uso das organizações criminosas fez que a comissão responsável pela elaboração do PL nº. 2.688/1996 se preocupasse em compor um arranjo administrativo que transcendesse a

³²⁷ DANTAS, Ivo. **Da defesa do Estado e das instituições democráticas na nova Constituição**. Rio de Janeiro: Aide, 1989. p. 146.

³²⁸ Ibidem.

³²⁹ Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003). BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 10 fev. 2015.

³³⁰ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei nº. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan. 2015.

³³¹ Ibidem.

esfera das instituições financeiras (“bancos, financeiras, distribuidoras de títulos mobiliários, sociedades creditícias, etc.”)³³², englobando, também, outros setores.

Por esse motivo, o PL também deu enfoque para as atividades que (por operarem com grandes valores) estariam mais suscetíveis a utilização para fins de “lavagem”. Logo, também se incluíram, no “rol de sujeitos obrigados” (art. 9º), as “atividades e profissões não financeiras designadas” (APNFD)³³³, tais como os setores de seguros, títulos de capitalização, distribuição de prêmios, administração de cartões de créditos, pessoas jurídicas do ramo imobiliário, bem como comercializadores (ainda que sejam pessoas físicas) de pedras e metais preciosos, objetos de arte, antiguidades e joias.

Por força dessa estruturação projetada, houve, na “Exposição de Motivos”, a indicação exemplificativa da competência dos seguintes órgãos para fiscalizar o setor financeiro e as APNFDs: Banco Central - BACEN (Sistema Financeiro Nacional)³³⁴; Comissão de Valores Mobiliários - CVM (Mercado de Valores Mobiliários)³³⁵; e Superintendência de Seguros Privados – SUSEP (Seguro, Previdência Privada Aberta, Capitalização e Resseguro).³³⁶

Em continuidade expositiva, os pontos de 94 a 125 tratam do conteúdo (e motivação) dos artigos 10, 11 e 12 da proposta legislativa. Esses dispositivos, em essência, especificam os deveres dos sujeitos obrigados e, ainda, definem quais são as formas de responsabilização destes diante de eventual descumprimento.

³³² Ibidem.

³³³ Com as revisões de suas recomendações, esse tema é atualmente tratado na “Recomendação nº. 22” do GAFI, que traz um rol de “Atividades e Profissões Não Financeiras Designadas (APNFDs), tais como Cassinos, Agentes Imobiliários, Comerciantes de metais preciosos e pedras preciosas, Advogados, Tabeliões, Contadores, e Prestadores de Serviços para empresas e ‘trusts’”. Vide: FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **The FATF recommendations.** Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf> Acesso em 15 fev. 2015.

³³⁴ O BACEN foi criado em 31 de dezembro de 1964, pela Lei nº 4.595, que o concebeu como uma autarquia federal integrante do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e vinculada ao Ministério da Fazenda, tendo iniciado sua atividades em março de 1965. Vide: BRASIL. Lei nº. 4.595, de 31 de dezembro de 1964. **Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4595.htm> Acesso em: 15 jan 2015.

³³⁵ A CVM foi criada como uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda em 7 de dezembro de 1976, pela Lei nº. 6.385, que norma que, além de tratar de sua criação, dispõe sobre o mercado de valores mobiliários. Vide: BRASIL. Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976. **Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários.** Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6385original.htm> Acesso em: 18 jan. 2015.

³³⁶ A SUSEP foi criada como uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda em 21 de novembro de 1966, pelo Decreto-Lei nº. 73, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências. Vide: BRASIL. Decreto-Lei nº. 73, de 21 de novembro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0073.htm> Acesso em: 18 jan 2015.

Sobre esse aspecto, o artigo 10 do PL estabeleceu aos sujeitos obrigados o dever de identificação de todos os seus clientes, de forma que – administrativamente – se mantenha um cadastro atualizado não só de seus dados, mas também das operações que tenham realizado com o envolvimento de valor acima de um limite (que seria especificado pelas autoridades administrativas competentes dentro de cada setor).

Essa obrigação visou fortalecer a investigação e interceptação da “lavagem de dinheiro” por meio da criação de um “rastros” acessível e suscetível de rastreamento pelas autoridades competentes, indo ao encontro das medidas fixadas pelo “Bank Secrecy Act” (EUA, 1970)³³⁷ e pela Recomendação nº. R (80), emitida pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa (Estrasburgo, 1980).³³⁸ Dessa forma, não houve – em termos substanciais – uma inovação genuinamente brasileira, e sim uma reprodução das diretrizes já consagradas em experiências internacionais.

Nesse sentido, a própria exposição de motivos fez menção expressa ao direito comparado da Bélgica, Espanha, Portugal e, igualmente, aos influxos da OEA (“Regulamento Modelo” da CICAD, art. 10), e (pela primeira vez) das “40 Recomendações” do GAFI, ainda que, quanto a esse último organismo, a menção tenha sido realizada de forma tímida, vinculando tais diretrizes (“Les Quarantes Recommendations”, item 12)³³⁹ à comunidade europeia.³⁴⁰

Com base nesses paradigmas, o PL previu que os mencionados cadastros deveriam ser armazenados pelo prazo mínimo de cinco anos, lapso cujo início da contagem seria a partir da efetivação da transação, ou da data de encerramento da conta. Ademais, esse interstício poderia ser ampliado pelas autoridades fiscalizatórias competentes, desde que motivado por pertinência persecutória. Essa previsão identifica-

³³⁷ UNITED STATES OF AMERICA. **Bank Secrecy Act (Public Law)**. Internal Revenue Service. Disponível em: <<http://www.irs.gov/Businesses/Small-Businesses-&Self-Employed/Bank-Secrecy-Act>> Acesso em: 25 Nov. 2014.

³³⁸ COUNCIL OF EUROPE. **Recommendation N°. R (80) 10 of the Committee of Ministers to Member States on measures against the transfer and the safekeeping of funds of criminal origin**. Disponível em: <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Instruments/Rec\(80\)10_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Instruments/Rec(80)10_en.pdf)> Acesso em: 23 dez. 2014.

³³⁹ Vale ressaltar que, após as revisões das Recomendações do GAFI, essa temática é tratada na Recomendação nº. 10 e 11, que traça uma estratégia operacional titulada “Devida Diligência ao Cliente (DDC)”. Vide: FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **The FATF recommendations**. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf> Acesso em 15 fev. 2015.

³⁴⁰ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei nº. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan 2015.

se, substancialmente, com os delineamentos contidos no “Regulamento Modelo” da CICAD/OEA (art. 10, item 4) e na atual Recomendação nº. 11 do GAFI.

Num afinilamento dessas medidas preventivas, o artigo 11, inciso I, do PL traçou aos sujeitos obrigados o dever de comunicação de operações cuja realização oferte indícios de “lavagem de dinheiro” ou de conexão com essa prática, e o relato de tais “operações suspeitas” (ou a proposta de realizá-las) deveria se dar no prazo de 24 horas.

Na mesma linha, o inciso II do art. 11 do PL fixou que – ultrapassados os limites quantitativos fixados pelas autoridades competentes – os “sujeitos obrigados” deveriam comunicar (dentro das mesmas 24 horas) a realização de *todas* as transações envolvendo “moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro”. Impunha-se também (em consonância com a Recomendação nº. 17 do GAFI) a abstenção de dar ciência desse ato aos clientes, já que, do contrário, se comprometeria a persecução da indiciária prática ilícita.

Pela “Exposição de Motivos”, a inclusão dessa previsão permite que se feche “o cerco em relação àquelas operações que eventualmente não tenham sido comunicadas e permite-se, inclusive, que se possam identificar oscilações de movimentações financeiras significativas num dado momento em certa região”.³⁴¹ Isso decorre do fato de a tática operacional das organizações criminosas residir justamente no fracionamento de suas rendas ilícitas em pequenas quantias, para que, assim, sua introjeção no sistema financeiro não desperte a atenção dos órgãos fiscalizadores.

Vale acrescer, ainda, que tais medidas foram estruturadas à luz do compromisso decorrente da Convenção de Viena de 1988 (que previu essa necessidade de forma genérica no art. 9, “a”), sendo elas corolários expressos dos balizamentos contidos nos artigos 12, item 4, e 13 do “Regulamento Modelo” da CICAD/OEA e das Recomendações nº. 15 e 28 do GAFI. Há, também, a indicação informativa de que – no direito comparado – essa tática preventiva vigorava nos ordenamentos jurídicos da Bélgica, Espanha, Portugal e Suíça (dado que fortalece a sua acolhida política).

Diante da imposição de tantos deveres aos “sujeitos obrigados”, faz-se pertinente indagar: as inovações apresentadas no PL nº. 2.688/1996 não inibiriam os setores privados (incluindo seus controladores, administradores e empregados) no que

³⁴¹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei nº. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan 2015.

tange ao efetivo agir comunicativo das operações suspeitas ante o dever de sigilo que possuem?

Atentos a essa questão, os redatores da exposição de motivos – com fito tranquilizador – enfatizaram, no ponto 112, que, pelo art. 11, § 2º, do PL, se asseguraria que o ato de comunicar operação suspeita não geraria qualquer responsabilização civil ou administrativa em desfavor daquele que agisse dessa forma. Essa blindagem estaria, no entanto, condicionada pela verificação – em concreto – da existência de “boa-fé” da comunicação, atributo que (conforme consta do ponto 114) se consubstanciaria na “preocupação” dos sujeitos obrigados em não realizar comunicações infundadas, já que, sem tal ressalva, se estaria potencializando o risco de constranger clientes a um processo de investigação descabido.³⁴²

Essa previsão normativa – que visou “afastar” alegações inibitórias por força do dever de sigilo (ponto 113) – foi justificada, ainda, como decorrência das disposições que constam no Regulamento Modelo da CICAD/OEA (art. 13, item 4)³⁴³ e, ainda, na Recomendação nº. 16 do GAFI.³⁴⁴

Traçados esses parâmetros obrigacionais, os pontos de 117 a 125 expuseram quais seriam as *responsabilizações administrativas* previstas pelo PL nº. 2.688/1996, vertente que – pela justificativa legislativa – seria *indispensável para o sucesso da lei projetada*.³⁴⁵

³⁴² MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei nº. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan. 2015.

³⁴³ Pelo art. 13, item 4 do Regulamento Modelo da CICAD/OEA, “Cuando la comunicación a que se refiere el numeral 2 de este artículo se efectue de buena fe, las instituciones financieras y sus empleados, funcionarios, directores, propietarios u outros representantes autorizados por la legislación, estarán exentos de responsabilidad penal, civil o administrativa, según corresponda, por el cumplimiento de este artículo o por la revaluación de información cuya restricción esté establecida por contrato o emane de cualquier otra disposición legislativa, reglamentaria o administrativa cualquiera sea el resultado de la comunicación”. Vide: ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Ag/RES. 1198 (XXXII-O/92) Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado Relacionados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos**, p. 147-162. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/sla/docs/ag03806S01.pdf>> Acesso em 16 dez. 2014.

³⁴⁴ Diante das revisões, esse tema atualmente é tratado na Recomendação nº. 21, que assim dispõe: “**Revelação e confidencialidade**. As instituições financeiras, seus diretores, funcionários e empregados deveriam ser: (a) protegidos por lei contra responsabilidade civil e criminal por quebra a qualquer restrição à divulgação de informações imposta por contrato ou provisão legislativa, regulatória ou administrativa, caso comuniquem de boa-fé suas suspeitas à UIF, mesmo que não saibam exatamente qual é a atividade criminosa em questão e independentemente se a atividade ilegal sob suspeita tenha realmente ocorrido”. Vide: FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **The FATF recommendations**. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf> Acesso em 15 fev. 2015.

³⁴⁵ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei nº. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan. 2015.

Sobre esse aspecto, houve a indicação técnico-jurídica de que as escolhas para a responsabilização dos infratores do “regime administrativo” (estabelecido pelo PL) se deram à luz da tendência doutrinária que aproxima as respostas do direito penal e do direito administrativo, concebendo-se diretrizes próximas do chamado “direito administrativo penal” ou “direito administrativo sancionador”.³⁴⁶

Nesses moldes, a proposição – atrelando-se à *proporcionalidade* e *progressividade* – especificou quatro espécies de sanções escalonadas: (i) advertência, (ii) multa pecuniária, (iii) inabilitação temporária e (iv) cassação da autorização para operação ou funcionamento.

Vejamo-las.

Nos termos art. 12, §1º, do PL, a aplicação de advertência ocorre quando as autoridades competentes detectam que os sujeitos obrigados descumpriram os deveres de identificação de clientes e registro de suas operações.

Já a aplicação de multa, pelo art. 12, §2, tornar-se-ia legítima quando os sujeitos obrigados (por negligência ou dolo) deixassem de regularizar – dentro de prazo determinado – nódoa detectada e formalmente advertida pelas autoridades competentes. Diante dessa situação, o PL facultava que a multa aplicada fosse fixa (R\$200.000,00) ou variável (de um 1% até o dobro da operação, ou até 200% do lucro obtido ou que, por presunção, se obteria caso a operação tivesse sido realizada com êxito).

De acordo com a justificativa apresentada no ponto 122, o rigor quantitativo do valor suscetível de aplicação em sede de multa visa (num viés simbólico) inibir a adesão dos sujeitos obrigados em práticas suspeitas, o que – por consequência – acabaria por induzi-los a construir (por coação legal) uma praxe não negligente no exercício de suas atividades.

Por fim, o art. 12, §3º, do PL estabelece que a cassação temporária é aplicável quando os sujeitos obrigados cometerem “infração grave”, ou seja: reincidirem de forma específica no cometimento de infração que seja punida com multa. Já a cassação de autorização (altamente gravosa) incide quando a dita “reincidência específica” diz respeito a uma infração reprimida com a inabilitação temporária. Na prática, essa punição é tão prejudicial ao exercício de uma atividade lícita que pode ser considerada como uma espécie de “pena de morte” para as pessoas jurídicas.

³⁴⁶ Sobre essas vertentes, vide: HASSEMER, Winfried. *Perspectivas del derecho penal futuro*. **Revista Penal**, ano 1, n. 1, 1998. SILVA SÁNCHEZ, Jesús María. **La expansión del Derecho Penal: aspectos de la Política Criminal en las sociedades postindustriales**. Madrid: Edisofer, 2011

Feitas essas considerações – que evidenciam o relevo do “regime administrativo” para fins preventivos e repressivos –, a “Exposição de Motivos” (nos pontos de 126 a 132) ingressa na apresentação do aspecto de maior relevo operacional da política pública: a criação e estruturação Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

Do ponto de vista funcional, o COAF foi criado pelo art. 14 do PL n.º. 2.688/1996 como a Unidade de Inteligência Financeira (UIF) brasileira, ocupando, assim, posição central no âmbito global da “policy”.

Alocado institucionalmente no Ministério da Fazenda, esse órgão recebeu as seguintes atribuições: (i) aplicar penas administrativas e disciplinares aos sujeitos obrigados que não estejam submetidos a nenhum órgão fiscalizador (art. 14); (ii) requisitar informações – com autorização judicial – aos sujeitos obrigados (art. 10, inciso III); (iii) requerer dos órgãos da Administração Pública informações bancárias e financeiras de pessoas envolvidas em operações suspeitas; (iv) receber, examinar, identificar e investigar as ocorrências que lhes foram comunicadas pelos sujeitos obrigados; (v) comunicar às autoridades competentes a ocorrência de “lavagem de dinheiro” ou delito conexo detectados pela análise das informações recebidas e apreciadas, para que assim sejam instaurados os procedimentos cabíveis (art. 15).

Apesar da expressividade dessas funções, o PL não restringiu o funcionamento do COAF aos fins analíticos ou fiscalizatórios.

Segundo o art. 14, §2º, desse esboço normativo, a UIF brasileira também teria a missão institucional de coordenar uma política (ou estratégia) governamental interna que pudesse viabilizar a constituição de uma rede de cooperação e troca de informações, medida que – segundo a Comissão – propiciaria a oferta de uma resposta mais célere e eficiente ao problema público.³⁴⁷

Outro diferencial no projeto de lei foi a determinação da composição desse órgão.

Conforme exposto anteriormente, a UIF (no plano ideal) tem seu funcionamento alicerçado na centralização operacional e distingue-se pela especialização técnica de seu quadro de pessoal. Isso se dá pelo fato de que – para operá-la eficazmente – a alta qualificação dos servidores é vital, já que eles serão os responsáveis não só pela

³⁴⁷ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei n.º. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan. 2015.

apreciação das comunicações de operações suspeitas, mas especialmente pela realização do juízo analítico que concluirá se informações recebidas em caráter indiciário pertencem ou não a uma cadeia de “lavagem de dinheiro”.³⁴⁸

A projeção dessas nuances práticas (possibilitada pela prospecção do teor do PL e análise das experiências comparadas) fez que a comissão que elaborou o PL fizesse constar em suas justificações que o COAF – por certo – receberia informações oriundas de distintos setores. Desse modo, o estabelecimento de uma conexão entre uma operação e a prática da “lavagem de dinheiro” demandaria – na dicção da “EM” – o “exame de complexas estruturas negociais, requerendo conhecimento teóricos e práticos não só sobre os procedimentos de investigação, como também sobre operações financeiras e comerciais”.³⁴⁹ Daí a justificativa de se optar por uma composição que, em essência, pudesse formar um campo de trabalho multidisciplinar, pois isso seria – na concepção “policymaker” – *um fator de celeridade na condução dessas funções*.³⁵⁰

Desse modo, o PL previu, no art. 16, que o COAF seria composto por “servidores públicos de reputação ilibada e reconhecida competência” e que a escolha desses profissionais dar-se-ia por ato do Ministro da Fazenda, que os selecionaria dos quadros de pessoal efetivo dos seguintes órgãos: (i) Banco Central do Brasil; (ii) Comissão de Valores Mobiliários; (iii) Superintendência de Seguros Privados; (iv) Procuradora-Geral da Fazenda Nacional; (v) Secretaria da Receita Federal; (vi) Órgão de inteligência do Poder Executivo³⁵¹ (atual ABIN); (vii) Departamento de Polícia Federal; (viii) Ministério das Relações Exteriores.

Apesar de inexistir justificativa específica quanto ao influxo internacional que determinou a criação e arranjo institucional do COAF, é possível afirmar que a Recomendação nº. 29 do GAFI e sua nota interpretativa foram os paradigmas determinantes ao trato da UIF no PL.

Tal assertiva funda-se no dado de que, em trechos da “Exposição de Motivos”, há menções expressas a que a Comissão sopesou (e contemplou) algumas das

³⁴⁸ CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Lavagem de Dinheiro**. p. 13. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/cartilha.pdf>> Acesso em: 10 set. 2014

³⁴⁹ Ibidem.

³⁵⁰ Ibidem.

³⁵¹ Registra-se que a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) foi criada apenas em 1999, por meio da Lei nº 9.883, e é tida como o órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). Tal legislação resultou da Mensagem ao Congresso (MSC) nº. 1.053, que apresentada em 19 de agosto de 1997 pelo Poder Executivo e convertida no PL nº. 3.651/997. Vide: BRASIL. Lei nº. 9.883, de 7 de dezembro de 1999. **Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm> Acesso em 28 jan 2015.

diretrizes desse referencial do “soft law”. E, ao se analisarem comparativamente os dispositivos do PL e a mencionada recomendação do GAFI (R. 29), detectou-se que o “policymaker” brasileiro legislou em integral consonância com o referido parâmetro internacional.

Vejamos.

Tratando das Unidades de Inteligência Financeira (UIF), a R. 29 dispôs que os países “deveriam” estabelecê-las em sua política como:

[...] um centro nacional de recebimento e análise de: (a) comunicações de operações suspeitas; e (b) outras informações relevantes sobre lavagem de dinheiro, crimes antecedentes e financiamento do terrorismo e de disseminação dos resultados de tal análise. A UIF deveria ser capaz de obter informações adicionais das entidades comunicantes e ter acesso rápido a informações financeiras, administrativas e de investigação que necessite para desempenhar suas funções adequadamente.³⁵².

Em complemento, a nota interpretativa da Recomendação 29 elenca três funções operacionais da UIF: *recebimento, análise e disseminação de informações*. Tais referenciais foram contemplados pelo PL no artigo 14, caput (ao tratar do recebimento e exame de ocorrências suspeitas) e §2º (que versa sobre o dever do COAF de coordenar e propor mecanismos de cooperação e troca de informações). Também há correspondência no art. 15, já que a comunicação das conclusões analíticas do COAF aos órgãos competentes (para a instauração de procedimentos) é uma forma de disseminação.

Além disso, a nota interpretativa indicou que a UIF poderia ser concebida como parte integrante de uma autoridade competente já existente, o que torna compreensível indicação do PL para que o COAF fosse criado no “âmbito do Ministério da Fazenda” (art. 14).

Na prática, a observância desses parâmetros pelo “policymaker” brasileiro garantia que, ulteriormente, o COAF pudesse vir a inscrever-se como membro do “Grupo de Egmont”, que reúne as UIFs de distintos países e gerencia troca de informações e cooperação entre elas.

Diante da exaustiva análise da “Exposição de Motivos” (em conjunto do teor do PL nº. 2.688/1996), tem-se que a determinação da tomada de decisão e estruturação normativa da pretensa política pública brasileira derivou não só do compromisso firmado perante a ONU (com a ratificação da Convenção de Viena de

³⁵² FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **The FATF Recommendations**. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf> Acesso em: 10 jan. 2015.

1988), mas, sobretudo, da combinação aditiva de uma série de compromissos políticos articulados, juntos à OEA, com as necessidades político-econômicas do Brasil. Assim, o conteúdo do projeto de lei em comento teve as diretrizes do “soft law” como influxo de maior expressividade, havendo, quanto a esse aspecto, menor influência por parte do “hard law” e das necessidades políticas internas.

2.2.2 A aprovação do Congresso Nacional e sanção presidencial

Em razão da complexidade técnica da matéria (que dificulta seu conhecimento fático-ontológico) e, em especial, por força da solidez dos dados e argumentos delineados na Exposição de Motivos nº. 692 (apresentada pelo Ministério da Justiça), houve – em efetivo – a dizimação de qualquer lacuna ou ponto controverso que pudessem fazer que o Congresso Nacional estancasse a aprovação da estrutura normativa da pretensa política pública brasileira de combate à “lavagem de dinheiro”.

Sua tramitação – conforme se depreende de dossiê político-legislativo (Anexo 16) – precisava, todavia, conformar-se com a dinâmica procedimental interna do Poder Legislativo. Assim, apesar de a MsC nº. 1.448/1996 ter sido datada de 18.12.1996, o PL só foi apresentado na Câmara dos Deputados seis dias após (24.12.1996), e – por força regimental – foi despachado à Comissão de Tributação e Finanças (CFT)³⁵³ e à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) apenas em 27.12.1996, já que – na análise preliminar – o Deputado Federal Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA), então Presidente da Câmara dos Deputados, compreendeu que sua aprovação causaria impacto no orçamento da União.³⁵⁴

Sob a relatoria do Deputado Federal Arnaldo Madeira (PSDB-SP), a CFT emitiu seu parecer em 19.03.1997, e – apesar reconhecer a existência de críticas plausíveis dos advogados Nélio Machado e Geraldo de Camargo Vidigal – seu parecer foi favorável

³⁵³ Pelo art. 138 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, “A distribuição da matéria será feita por despacho do Presidente, dentro em duas sessões depois da recebida na Mesa, observadas as seguintes normas: [...] b) quando envolver aspectos financeiros ou orçamentário públicos, à Comissão de Finanças e Tributação, para o exame da compatibilidade ou adequação orçamentária”. BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Regimento Interno da Câmara dos Deputados: aprovado pela Resolução nº. 17, de 1989. 7. ed. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2006.

³⁵⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº. 2.688** – Proposição e Emendas. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1132245&filename=Avulso+-PL+2688/1996> Acesso em: 10 jan.2015.

à aprovação do PL (Anexo 17). No ato, exaltou-se a consistência da exposição de motivos e a iniciativa de integrar toda a sociedade no combate ao crime de “lavagem de dinheiro”. E, sem comprometer o teor do projeto, foram apresentadas cinco emendas.

A Emenda Aditiva nº. 1 tratou do artigo 1º, inciso V, do PL, que, na redação original, previa como injusto típico antecedente os “crimes contra a Administração Pública”, havendo tão somente o emprego dessa expressão aberta. Por essa razão, a emenda acrescentou, ao final do referido inciso, uma complementação: “inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos”.

A Emenda Substitutiva nº. 2 voltou-se para o §1º do art. 4º, que previa que as medidas assecuratórias que acarretassem a apreensão ou sequestro de bens durante a persecução da lavagem seriam levantadas caso a ação penal não fosse iniciada no prazo de 180 dias, contados da data em que ficasse concluída a diligência. Pela Emenda, houve a substituição da expressão “180 dias” por “120 (cento e vinte) dias”.

A Emenda Modificativa nº. 3 recaiu sobre o art. 4º, caput, que continha a seguinte redação: “O juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público, ou por representação da autoridade policial, ouvido aquele em 24 horas, poderá decretar, no curso do inquérito ou da ação penal, a apreensão ou o sequestro de bens, direitos ou valores do acusado, ou existentes em seu nome, objeto dos crimes previstos nesta Lei, procedendo-se na forma dos arts. 125 a 144 do Código de Processo Penal.”

Pela modificação da Emenda, ele passou a ter a seguinte redação: "Art. 4º. O juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público ou por representação da autoridade policial, ouvido aquele em 24 horas, *havendo indícios suficientes*, poderá decretar, no curso do inquérito ou da ação penal, a apreensão ou o sequestro de bens, direito ou valores do acusado, ou existentes em seu nome, objeto dos crimes previstos nesta Lei, procedendo-se na forma dos artigos 125 a 144 do Código de Processo Penal." [grifou-se].

A Emenda Modificativa nº. 4 procedeu à especificação de qual autoridade poderia liberar os bens apreendidos ou sequestrados, já que a redação original assim dizia: “A liberação dos bens, direitos ou valores apreendidos ou sequestrados dependerá da comprovação da licitude de sua origem.” Pela nova redação, especificou-se que: “O juiz determinará a liberação dos bens, direitos e valores apreendidos ou sequestrados quando comprovada a licitude de sua origem.”

Por fim, a Emenda Supressiva nº. 5 retirou do art. 4º, caput, a expressão “e investigar”, que daria um poder persecutório que transcenderia a análise dos dados

recebidos por comunicações de operações suspeitas e, ainda, colidiria com prerrogativas de outros órgãos. Logo, não seria possível cogitar a missão investigativa do COAF.

Dado de relevo é que, apesar de o PL não contemplar qualquer cláusula financeira (dispositivo que versa sobre o custeio da política pública criada pela lei), a oneração da União com a estruturação e operação do COAF (pertencente ao Ministério da Fazenda) seria uma decorrência lógica. Isso porque, além de constituir órgão, seria necessário operá-lo, promover políticas na área de atuação, e capacitar continuamente seus servidores, o que – por certo – imporá custos ao Estado. Ainda assim, a CFT – em seu parecer – indicou que:

[...] a matéria tratada no projeto em exame não tem repercussão direta ou indireta sobre o orçamento da União, eis que se reveste de caráter essencialmente penal e administrativo, com remota possibilidade de acréscimo patrimonial da União, sem impacto financeiro ou orçamentário público.³⁵⁵

Diante dessa manifestação, tem-se que, no que tange à principal função da CFT – que é posicionar-se sobre o abalo financeiro (ou não) de uma proposta legislativa –, o parecer emitido foi tecnicamente inócuo, já que reduziu a política pública estruturada pelo PL a aspectos meramente normativos, quando, na verdade, as implicações de sua aprovação eram bem maiores. Explica-se: o arranjo apresentado pelo Poder Executivo para o combate à “lavagem de dinheiro” demandaria – com base em COUTINHO³⁵⁶ – não só medidas legislativas, mas, igualmente, “complexas ações administrativas que dependem, em última instância, da combinação de ações, políticas e expertise.”³⁵⁷

Após essa etapa, o projeto ficou inerte até 11.11.1997, ocasião em que o plenário da Câmara dos Deputados aprovou requerimento que almejava possibilitar que o PL nº. 2.688/1996 tramitasse em “regime de urgência”.³⁵⁸ Tal pleito – que visava

³⁵⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº. 2.688** – Proposição e Emendas. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1132245&filename=Avulso+-PL+2688/1996> Acesso em: 10 jan.2015.

³⁵⁶ COUTINHO, Diogo Rosenthal. O Direito nas Políticas Públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013. p. 181-198.

³⁵⁷ *Ibidem*.

³⁵⁸ Pelo art. 153 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, “A urgência poderá ser requerida quando: I - tratar-se de matéria que envolva a defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais; II - tratar-se de providência para atender a calamidade pública; III - visar à prorrogação de prazos legais a se findarem, ou à adoção ou alteração de lei para aplicar-se em época certa e próxima; IV - pretender-se a apreciação da matéria na mesma sessão”. BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Regimento Interno da Câmara dos Deputados: aprovado pela Resolução nº. 17, de 1989. 7. ed. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2006.

acelerar o processo legislativo – ancorou-se no art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que dispõe:

Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados [...].³⁵⁹

Em razão desse mandamento regimental, é evidente que a medida resultou de um “movimento de coalizão” em prol dos interesses do Governo Federal, o que se evidencia pela constatação de que o requerimento de urgência foi arquitetado pelos seguintes deputados federais: Luís Eduardo Magalhães (líder do governo); Aécio Neves (líder do PSDB), Inocêncio Oliveira (líder do PFL), Wagner Rossi (líder do bloco PMDB, PSD, PSL, PRONA) e Arlindo Vargas (PTL).

Com o êxito dessa coalizão³⁶⁰, o PL foi efetivamente votado em 13.11.1997, em turno único, pelo plenário da Câmara dos Deputados, e, durante sua deliberação, houve a apresentação de sete emendas: uma (Emenda nº. 1) de autoria do Deputado Nilson Gibson (PSB-PE), e as outras seis (Emendas nº. 2,3,4,5,6) assinadas pelo Deputado José Genuíno (PT-SP) em nome da bancada PT/PDT/PCdoB.

A CCJ – que já se havia manifestado sobre a constitucionalidade do PL e das emendas apresentadas pela CFT – declarou, todavia, como hígidas, apenas as emendas nº. 01 e nº. 03.

A Emenda nº. 1 visava incluir na composição do COAF (art. 16) um membro do Ministério Público da União (MPU), que seria indicado pelo Procurador-Geral da República. A CCJ entendeu que a proposta era constitucional, pois o art. 127 da CRFB-88 prevê que essa instituição é “permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais”. Além disso, sua inclusão no COAF seria legitimada pelo §2º da Lei Complementar nº. 75 de 1993³⁶¹, onde consta a garantia legal de assegução da participação do MPU “nos órgãos colegiados estatais, federais ou do Distrito Federal,

³⁵⁹ Ibidem.

³⁶⁰ Em votação, o requerimento de urgência obteve 371 votos “sim”; 04 votos “não”, e 03 abstenções, totalizando-se 378 votos.

³⁶¹ BRASIL. Lei Complementar nº. 75, de 20 de maio de 1993. **Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm> Acesso em 15 jan. 2015.

constituídos para a defesa de direitos e interesses relacionados com as funções da instituição”.

Vale registrar que essa tentativa de ampliar a composição do COAF também foi formalizada pela bancada PT/PDT/PCdoB, que – por meio da Emenda nº. 7, apresentada pelo Deputado José Genuíno – propunha a inclusão do MPU e, ainda, de um representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). A emenda não foi, no entanto, aprovada pela CCJ.

Já a Emenda nº. 03, também proposta pelo Deputado José Genuíno, dava nova redação ao §4º do art. 1º do PL. Pela redação originária, esse dispositivo previa que a pena do crime de “lavagem de dinheiro” seria “aumentada de um a dois terços, se o crime é cometido de forma habitual ou por intermédio de organização criminosa”. Com a emenda proposta em nome da bancada PT/PDT/PCdoB, o dispositivo passaria a ter o seguinte teor: “a pena será aumentada de um a dois terços, nos casos previstos nos incisos I a VI deste artigo” [tráfico de drogas, terrorismo e seu financiamento, extorsão mediante sequestro, e contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção], “se o crime for cometido de forma habitual ou por intermédio de organização criminosa”.

Como justificativa dessa última alteração, indicou-se que a redação proposta visava “explicitar o verdadeiro alcance da norma pretendido pelo legislador”. Noutras palavras, o intuito era delimitar quais eram os reais “inimigos”³⁶² que mereceriam o mencionado aumento de pena.

Logo, tem-se que – numa perspectiva prática – a aprovação da emenda apresentada pela bancada PT/PDT/PCdoB representaria uma escolha política em prol do direcionamento do mencionado recrudescimento da resposta penal, que recairia – apenas – sobre os casos em que o dinheiro “lavado” se originasse do tráfico de drogas, do terrorismo e seu financiamento, de extorsão mediante sequestro e contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado a sua produção.

Desse modo, tornava-se juridicamente impossível a incidência de tal maximização punitiva nos casos em que a origem ilícita dos recursos estivesse atrelada aos crimes contra a “Administração Pública” e o “Sistema Financeiro Nacional”.

³⁶² Sobre o tema “direito penal do inimigo”, vide: JAKOBS, Günther. **La Pena Estatal**: significado e finalidad. Trad. Manuel Cancio Meliá y Bernardo José Feijo Sánchez. Madrid: Editorial Civitas, 2006; FONTES, André Ricardo Cruz. O estrangeiro, o inimigo e o direito penal. **Revista da Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 2. Região**, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 1, 2013, p. 11-20 _____; MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito penal do inimigo** – noções e críticas. 4. ed. rev. atual. e ampl. Trad. André Luis Callegari e Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

Blindava-se, assim, que o dispositivo em comento alcançasse, por exemplo, lavagens que tivessem como injusto penal antecedente a corrupção (de grande ocorrência no Brasil, conforme demonstrado alhures) e demais crimes econômicos tidos como do “colarinho branco” (“white-collar crime”)³⁶³, ou seja: ilícitos penais praticados por aqueles que – socialmente – são providos de mais recursos econômicos, respeitabilidade e poder.³⁶⁴

Levadas para votação após deliberação – reitera-se, em turno único –, apenas a Emenda n.º. 01 foi rejeitada, e, assim, o PL n.º. 2.688/1996 foi aprovado por maioria com a adição da Emenda n.º. 03 em sua redação.

Superada essa etapa, o projeto de lei foi remetido ao Senado Federal, sendo aprovado por essa casa legislativa em 11.02.1998, sem alterações, e, em sequência – por força do art. 66 da CRFB-88³⁶⁵ –, foi enviado em 17.02.1998 para a Presidência da República, por mensagem do então Presidente do Senado Federal, Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA).³⁶⁶

Finalmente, em 03.03.1998, o Chefe do Poder Executivo brasileiro (e “policymaker” da política pública em questão) sancionou e converteu o PL de sua autoria na Lei n.º. 9.613 (Anexo 18), que entrou em vigor 04.03.1998 (data de sua publicação no Diário Oficial).³⁶⁷ A partir de então, o Brasil alinhava-se normativamente com a política global de combate à “lavagem de dinheiro” (cuja introjeção se deu em conformidade com os anseios dos atores internacionais envolvidos na solução desse problema público). Tal ocorrência corrobora a detecção de HIRST e THOMPSON³⁶⁸, autores que – com fundamento em OHMAE³⁶⁹ e REICH³⁷⁰ – veiculam a conclusão de que os “Estados-Nações” se transformaram em “autoridades locais do sistema global”, de modo que –

³⁶³ Ver SUTHERLAND, Edwin. **El delito de cuello blanco**. Trad. Laura Belloqui. Buenos Aires: B de F, 2009. p. 8.

³⁶⁴ SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 2. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 195-203.

³⁶⁵ Segundo o Art. 66. da CRFB-88: “A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.”

³⁶⁶ Tal remessa se deu por meio do Ofício do Senado Federal de n.º. 135, destinado ao Ministro-Chefe da Casa Civil, e continha no seu bojo – além do teor do projeto aprovado e legislação conexas – a Mensagem do Senado Federal 031, destinada ao Presidente da República para fins de autógrafos à sanção. Vide: SENADO FEDERAL. PLC - Projeto de Lei da Câmara n.º. 66 de 1997. Tramitação. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=21007> Acesso em 16 Jan. 2015.

³⁶⁷ BRASIL. Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998. **Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para fins ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências**. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 42, 04 mar. 1996. Seção I, p. 1-3.

³⁶⁸ HIRST, Paul, THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 272.

³⁶⁹ OHMAE, Keinichi. **The End of the Nation State: the Rise of Regional Economics**. London: Harper Collins, 1995.

³⁷⁰ REICH, Robert. **The Work of Nations**. New York: Vintage Books, 1992.

mutatis mutandis – “a tarefa dos Estados-nação é como a das municipalidades dentro dos Estados”.³⁷¹

³⁷¹ HIRST, Paul, THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão**: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 272.

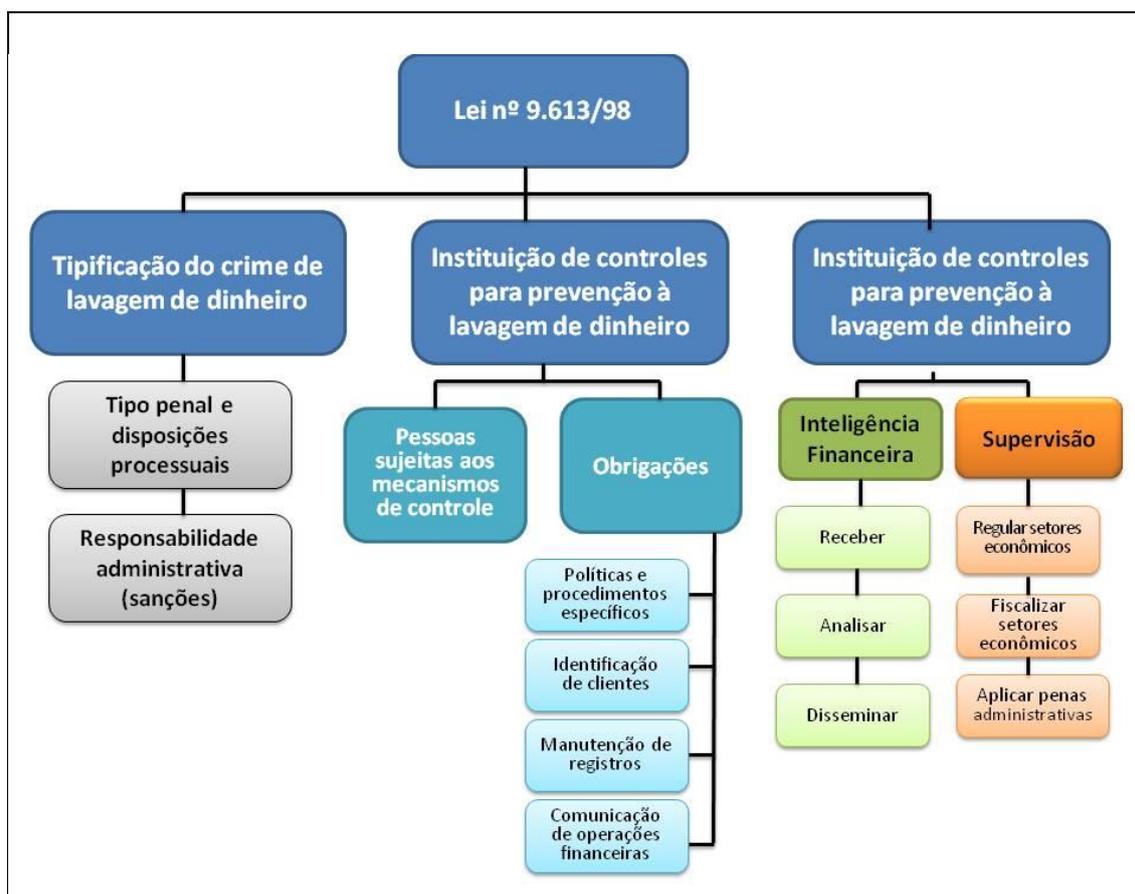
CAPÍTULO 3

A IMPLANTAÇÃO INSTITUCIONAL, A AVALIAÇÃO E A REFORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Apesar de o governo brasileiro adimplir suas obrigações de “hard law” (perante a ONU) e ceder às pressões do “soft law” (ante a OEA e ao GAFI), a edição da Lei nº. 9.613 de 1998 – na prática – representava tão somente o início de uma longa empreitada em busca da consolidação de uma política eficaz no enfrentamento do mencionado problema público.

Essa assertiva funda-se na constatação empírica de que a efetividade da “policy” dependia da eficácia social do novel quadro legal, e esse, por sua vez, tinha sua aplicação subordinada à regulamentação do COAF (órgão central), já que os dispositivos que o criaram limitaram-se a traçar sua estrutura normativa.

Figura 5. A estrutura normativa da política de combate à “lavagem” de dinheiro



Fonte: COAF, 2014³⁷².

³⁷² CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Lavagem de dinheiro**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/pld-ft/sobre-a-lavagem-de-dinheiro>> Acesso em: 14 nov. 2014.

Logo, a regulamentação específica e a estruturação institucional concreta eram medidas que urgiam para o início das atividades do órgão de maior relevo operacional dentro da “policy”: o COAF.

3.1 A implantação institucional

Para preencher a lacuna mencionada, editou-se o Decreto nº. 2.799, datado de 8 de outubro de 1998³⁷³, e a Portaria do Ministério da Fazenda nº. 330, de 18 de dezembro de 1998.³⁷⁴ Esses atos normativos aprovaram – respectivamente – o “Estatuto” e o “Regimento Interno” do COAF. O somatório dessas duas normas determinou a estruturação interna do COAF, que, a partir de então, passou a constituir-se por dois órgãos: o Plenário e a Secretaria Executiva.

Pelo Decreto 2.799 (art. 2º), os trabalhos do COAF seriam geridos pelo seu Presidente³⁷⁵ e integrados por representantes dos seguintes órgãos externos: BACEN; CVM; SUSEP; PGFN; Secretaria da Receita Federal (SRF); Agência Brasileira de Inteligência (ABIN); Departamento de Polícia Federal (DPF) e Ministério das Relações Exteriores (MRE). Em efetivo, é esse grupo de conselheiros que forma a cúpula decisória do COAF; todavia, operacionalmente, as ações de maior relevo concentram-se na Secretaria Executiva.

Composta por um Secretário-Executivo e uma equipe de assessores, a Secretaria Executiva tem por função ofertar suporte técnico e administrativo para as tomadas de decisões dos conselheiros em Plenário. Para tanto, o Estatuto do COAF (art. 8, incisos I a X) atribuiu-lhe as funções de catalogar, classificar, identificar, cotejar e arquivar as informações, relatos, dados recebidos, bem como solicitar informações dos órgãos e entidades públicas e privadas.

³⁷³ BRASIL. Decreto nº. 2.799, de 8 de outubro de 1998. **Aprova o Estatuto do Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2799.htm> Acesso em: 11 dez. 2014.

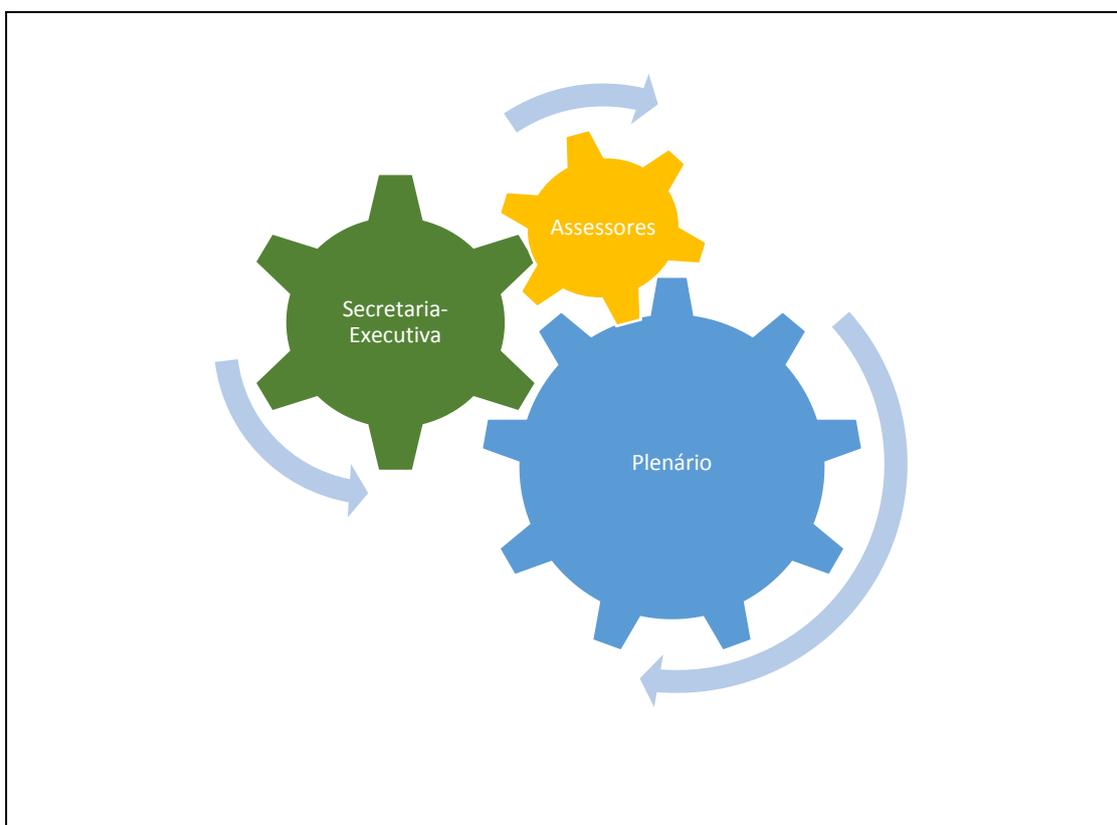
³⁷⁴ MINISTÉRIO DA FAZENDA. Portaria nº. 330, de 18 de dezembro de 1998. **Aprova o Regimento Interno do Conselho de Controle de Atividades Financeiras.** Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/portaria-no-330-de-18-de-dezembro-de-1998>> Acesso em: 11 dez. 2014.

³⁷⁵ Por indicação do Ministro da Fazenda Pedro Malan, a Subprocuradora-Geral Adjunta do Ministério da Fazenda, Adrienne Giannetti Nelson de Senna, foi nomeada para presidir o COAF. Formada pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), Senna – esposa do Ministro Nelson Jobim – angariava em seu currículo a experiência de ter atuado no Sistema Financeiro Europeu, já que se especializou na Escola de Administração Pública da França.

Os resultados das análises de dados encaminhados ao COAF são formalizados em Relatórios de Inteligência Financeira (RIF), documento que pode decorrer do recebimento de uma comunicação de operação suspeita, de autuação espontânea (*ex officio*) do COAF, ou, ainda, de pedido de órgão solicitante de intercâmbio de informações.

Nessa última hipótese, o envio do RIF se dá pela utilização do Sistema Eletrônico de Intercâmbio (SEI).

Figura 6. Estrutura Interna do COAF



Fonte: COAF, 2000.³⁷⁶

Apesar dessa pluralidade de tarefas atribuídas para a Secretaria-Executiva, consta de relatório divulgado pelo próprio COAF no ano 2000 (versando sobre as atividades realizadas em 1999) que – de início – o Secretário-Executivo contava com apenas seis assessores, e – por força do art. 16 da Lei nº. 9.613 de 1998 – o quadro de

³⁷⁶ CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Relatório de Atividades:** 1999. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/Relatorio%20de%20Atividades%20-%201999.pdf>> Acesso em 27 nov. 2014.

pessoal do órgão era constituído de servidores cedidos de outros órgãos da Administração Pública Federal, por requisição do Ministério da Fazenda (Anexo 19).

Diante desse dado, tem-se que, estruturalmente, havia limitação quantitativa no quadro de pessoal que geriria o fluxo de informações recebidas.

Visando aperfeiçoar os trabalhos do Conselho e, especialmente, viabilizar a execução dos artigos 10 e 14, §1º, da Lei 9.613 de 1998 (que tratam da identificação de clientes, manutenção de registros e limites das operações que ensejam comunicação)³⁷⁷, a Presidência do COAF (dentro de sua competência estatutária) editou uma série de resoluções, conforme sintetizado na tabela que segue.

Tabela 2. Atos normativos expedidos pelo COAF (1999)

Resoluções
Resolução nº. 001, de 13 de abril de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis.
Resolução nº. 002, de 13 de abril de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas empresas de fomento comercial (“factoring”).
Resolução nº. 003, de 2 de junho de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas sociedades que efetuem distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis ou imóveis mediante sorteio ou método assemelhado.
Resolução nº. 004, de 2 de junho de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas físicas ou jurídicas que comercializem joias, pedras e metais preciosos.
Resolução nº. 005, de 2 de julho de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas jurídicas que explorem jogos de bingo e/ou assemelhados.
Resolução nº. 006, de 2 de julho de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas administradoras de cartões de credenciamento ou de cartões de crédito.
Resolução nº. 007, de 15 de setembro de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas Bolsas de Mercadorias e corretores que nelas atuam.
Resolução nº. 008, de 15 de setembro de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas físicas e jurídicas que comercializem objetos de arte e antiguidades.

Fonte: COAF, 2000.³⁷⁸

Com o mesmo objetivo, o BACEN, a CVM, a SUSEP e a Secretaria de Previdência Complementar (SPC) – em seus respectivos setores – editaram atos

³⁷⁷ BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. **Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para fins ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm> Acesso em: 03 fev. 2014.

³⁷⁸ CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Relatório de Atividades: 1999.** Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/Relatorio%20de%20Atividades%20-%201999.pdf>> Acesso em 27 nov. 2014.

regulamentares específicos (ver Tabela 3), por força do art. 10, inciso II, da Lei nº. 9.613 de 1998, dispositivo que trouxe a vinculação desses órgãos ao regime administrativo da política pública.

Tabela 3. Atos normativos editados por outros órgãos (1998-1999)

Circulares, Instruções Normativas e Ofício Circular
Circular do BACEN nº. 2.852, de 3 de dezembro de 1998 – dispõe sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.
Carta-Circular do BACEN nº. 2.826, de 4 de dezembro de 1998 – divulgação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência de atividades suspeitas e estabelece procedimentos para sua comunicação ao BACEN.
Circular da SUSEP nº. 89, de 8 de abril de 1999 – divulgação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência de atividades suspeitas referentes aos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores (mercado segurador, sociedades de capitalização e entidades abertas de previdência privada).
Instrução Normativa da CVM nº. 301, de 16 de abril de 1999 – dispõe sobre a identificação, o cadastro, o registro, as operações, a comunicação, os limites e a responsabilidade administrativa referentes aos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores (mercado de títulos e valores mobiliários).
Instrução Normativa da SPC nº. 22, de 19 de julho de 1999 – estabelece orientações e procedimentos a serem adotados pelas Entidades Fechadas de Previdência Privada, em decorrência da Lei nº. 9.613, de 3 de março de 1998.
Ofício Circular da SPC nº. 27, de 18 de agosto de 1999 – estabelece orientações complementares referentes à Instrução Normativa nº22, de 19 de julho de 1999.

Fonte: COAF, 2000.³⁷⁹

Acresça-se, ainda, que, em consonância com a missão de “disseminar” as análises da UIF (conforme prevê o item “b” da Recomendação nº. 29 do GAFI) e balizado pelo dever de coordenação de uma política interna de combate à “lavagem de dinheiro”, o COAF promoveu uma série de iniciativas que visaram sensibilizar os setores e pessoas (físicas e jurídicas) envolvidos no “regime administrativo”, bem como as instituições de justiça e a sociedade civil.

Entre tais atividades, destacaram-se³⁸⁰: (i) a realização de palestras, seminários, e encontros técnicos para profissionais, envolvendo membros do Ministério Público, Magistrados, Advogados, e os setores regulados que foram integrados no regime

³⁷⁹ CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Relatório de Atividades:** 1999. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/Relatorio%20de%20Atividades%20-%201999.pdf>> Acesso em 27 nov. 2014.

³⁸⁰ Ibidem.

administrativo de prevenção e repressão à “lavagem de dinheiro”; (ii) o envio de comunicações escritas (com esclarecimentos sobre os efeitos da vigência da Lei nº. 9.613 de 1998) para divulgação da nova norma jurídica às entidades e setores potencialmente afetados; (iii) a elaboração de duas cartilhas informativas: uma contendo a compilação de toda a estrutura normativa da política brasileira de combate à “lavagem de dinheiro”, e outra tratando das características e principais iniciativas internacionais de combate a esse problema público.³⁸¹

Outra ação vital para o desenvolvimento das atividades do COAF foi a informatização tecnológica do órgão, para que, assim, ele estivesse estruturalmente apto a receber as informações e comunicações de operações suspeitas encaminhadas pelos sujeitos obrigados. Trata-se do “Sistema de Informações COAF” (SISCOAF), mecanismo que – além do recebimento de dados – permitiu que a UIF brasileira iniciasse a constituição de um banco de dados suscetível de compartilhamento entre instituições de justiça locais e internacionais. Fator que seria uma espécie de passaporte para seu futuro ingresso no “Grupo de Egmont”.

Nesse aspecto, é relevante o registro de que foi o uso desse sistema que alinou a forma de atuar do COAF às diretrizes globais para o trato desse tipo de dado. Tal medida viabilizou-se, concretamente, por meio de parceria³⁸² firmada com o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO)³⁸³, empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda e que presta serviços na área de tecnologia da informação e comunicações ao setor público brasileiro.

Desse modo, a disponibilização dessa ferramenta tecnológica fez que o Estado e os sujeitos obrigados (“torres de vigia” ou “gatekeepers”)³⁸⁴ passassem a estar eletronicamente integrados ao regime administrativo de prevenção e repressão à “lavagem de dinheiro”, o que – por consequência – facilitou a comunicação de operações

³⁸¹ Ibidem.

³⁸² CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Relatório de Atividades**: 1999. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/Relatorio%20de%20Atividades%20-%201999.pdf>> Acesso em 27 nov. 2014.

³⁸³ O SERPRO está legalmente estruturado como uma empresa pública, e foi criado em 1º de dezembro de 1964, pela Lei nº 4.516. O objetivo de sua criação foi “modernizar e dar agilidade a setores estratégicos da Administração Pública brasileira”, sendo considerada – segundo dados veiculados em seu portal eletrônico – como “uma das maiores organizações públicas de TI no mundo”. Vide: SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **A Empresa**. Disponível em: <<https://www.serpro.gov.br/sobre/a-empresa>> Acesso em 04 fev. 2015.

³⁸⁴ A expressão “gatekeepers”, traduzida como “torres de vigia”, indica a função dos setores responsáveis por vigiar e comunicar as ações que apresentem indícios de “lavagem de dinheiro”. Vide: ARAS, Vladimir. Sistema nacional de combate à lavagem de dinheiro e de recuperação de ativos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1411, 13 maio 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/9862>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

suspeitas. Isso porque, pela dinâmica estabelecida pelo SISCOAF (ainda em vigor nos dias atuais), esse ato comunicativo se dá por meio da remessa eletrônica de formulário disponibilizado no sítio eletrônico do COAF (<http://www.coaf.fazenda.gov.br>).

Acerca dessa forma de gestão dos dados recebidos por meio de comunicações de operações suspeitas, é importante indicar que, desde o início da execução da política pública, o COAF preocupou-se em transmitir aos “gatekeepers” que esse sistema eletrônico era integralmente seguro no que tange ao sigilo das informações inseridas nele, já que, do contrário, poderia ocorrer uma inibição às comunicações.

Explica-se.

Sendo a confiança o elo de maior solidez na manutenção de uma relação negocial, eventual vazamento da origem da comunicação (ou sua autoria) ensejaria o abalo (e conseqüente cisão) do relacionamento entre o sujeito obrigado e o cliente envolvido em determinada operação suspeita, já que haveria uma inevitável exposição de sua vida privada. Ademais, além de essa ocorrência comprometer a manutenção das relações com os demais clientes, ela poderia, ainda, inibir a construção de elos com novos demandantes de seus serviços, já que – ainda que inocentes – eles teriam a insegurança de vir a ter seus nomes envolvidos em eventual procedimento persecutório.

Em razão dessas ponderações e, em especial, para que fosse efetiva a proteção da imagem, reputação, vida privada e presunção de inocência das pessoas físicas e jurídicas envolvidas nas comunicações de operações suspeitas, o COAF restringiu a manipulação dos dados recebidos pelo SISCOAF ao pequeno quadro de pessoal da Secretaria-Executiva. Em complemento, houve vedação ao compartilhamento dessas informações pelos membros do Plenário (mesmo que isso se desse em prol de órgão pertencente à sua estrutura institucional).³⁸⁵

Nesse último caso, far-se-ia necessária a requisição judicial pelo órgão interessado, que – caso autorizado – passaria a ser o responsável pela manutenção do sigilo do dado acessado (art. 11, §1º, Estatuto do COAF).

Essas cautelas eram dirigidas aos servidores em si. E a tutela do sistema propriamente dito?

Para fortalecer a segurança do sistema e ambiente virtual onde os dados eram escoados e armazenados, o SERPRO agregou ao SISCOAF a criptografia do teor

³⁸⁵ CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Relatório de Atividades**: 1999. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/Relatorio%20de%20Atividades%20-%201999.pdf>> Acesso em 27 nov. 2014.

das comunicações e denúncias remetidas em “codificação não conhecida”, tornando-as, assim, intencionalmente ininteligíveis.³⁸⁶ Desse modo, apenas servidores autorizados poderiam ter acesso ao conteúdo dessas informações.³⁸⁷

No todo, essa dinâmica funcional e a estruturação institucional do COAF (ladeada do teor normativo da Lei nº. 9.613 de 1998) tornaram pública a consolidação do envolvimento do Brasil com a agenda global de combate à “lavagem de dinheiro”. Por essa razão, a credibilidade do país perante os atores internacionais se deu por força de seu envolvimento proativo no trato da política pública, e não pela efetividade de suas ações (dado que não foi avaliado pelo GAFI).

Ademais, esse conjunto de realizações institucionais acabou por ensejar a ocorrência de dois marcos de grande importância para a gestão da “policy” no ano de 1999.

O primeiro foi a formalização, por parte do “Grupo de Egmont”, de convite para que o COAF passasse a integrar o seu rol de membros.³⁸⁸ A partir desse chamado, o Brasil foi inserido numa ampla rede internacional de troca de informações relativas a potenciais práticas de “lavagem”, e – além de cooperar com o compartilhamento dos dados provenientes de suas atividades – o país passou a se beneficiar da difusão de detalhes das estratégias preventivas e persecuções desenvolvidas pelas demais UIFs.

Em específico, essa integração participativa se deu pela permissão de uso do “Egmont Security Web” (ESW), sistema eletrônico de alta segurança que – por meio da oferta restrita de e-mail e ambiente virtual conjunto – permite que as UIFs participantes do grupo se comuniquem entre si.

De acordo com narrativa que consta no relatório de atividades do período inicial de funcionamento do COAF (1999-2000)³⁸⁹, a implantação local do ESW na UIF brasileira foi realizada pelo FinCEN, que é a UIF estadunidense. Apesar de tal missão ter sido designada pelo “Grupo de Egmont”, o FinCEN já havia manifestado ao governo brasileiro que o COAF se encontrava em sua lista de destinatários prioritários para o recebimento de cooperação técnica e auxílio tecnológico para maximizar a eficiência de suas atividades e resultados.

³⁸⁶ HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manuel de Mello. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. p. 573.

³⁸⁷ Ibidem.

³⁸⁸ RIZZO, Maria Balbina Martins de. **Prevenção à lavagem de dinheiro nas instituições do mercado financeiro**. São Paulo: Trevisan Editora, 2013. p.108.

³⁸⁹ CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Relatório de Atividades: 1999**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/Relatorio%20de%20Atividades%20-%201999.pdf>> Acesso em 27 nov. 2014.

A segunda ocorrência de relevo diz respeito à admissão do Brasil no GAFI. Isso se deu em duas etapas.

De início, o Brasil recebeu convite para integrar esse organismo internacional como “membro observador”. Nessa condição, o país passaria a acompanhar (observar) as atividades desenvolvidas pelo GAFI, para que, assim, fosse possível assimilar quais eram as ações e reformulações necessárias para adequar sua política local com as diretrizes estandardizadas no âmbito global.

Essa chamada participativa se deu na XI Reunião Plenária do GAFI, realizada em Lisboa, Portugal, durante o mês de setembro de 1999. Na prática, o recebimento desse convite representa a percepção internacional do anseio político do país convidado em ser membro efetivo do GAFI, de modo que o seu aceite permite ao governo local preparar-se para a futura avaliação mútua da “policy” (“mutual evaluation”); ato cujo resultado determinará sua admissão como membro efetivo.

Logo, o Brasil precisou sujeitar-se a tal procedimento avaliativo para ser admitido como membro efetivo do referido organismo internacional, conforme se expõe na sequência.

3.2 A avaliação inicial da política pública e a admissão do Brasil como membro do GAFI

Para possibilitar o ingresso do Brasil como membro efetivo do GAFI, uma equipe composta por experts das UIFs dos países membros desse organismo internacional realizou, durante o mês de fevereiro de 2000, avaliação mútua que examinou os seguintes aspectos da política pública brasileira: (i) o grau de implementação local de diretrizes hábeis ao combate à lavagem de dinheiro; (ii) fatores prejudiciais à dinâmica da “policy”; (iii) a efetividade de suas diretrizes; (iv) a sua conformidade com os padrões internacionais (recomendações).³⁹⁰

De início, o relatório dessa avaliação³⁹¹ – numa espécie de introito temático – enfatizou que o Brasil seria um “alvo óbvio” de cometimento da “lavagem de

³⁹⁰ CORRÊA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)**. Organizações internacionais e crime transnacional. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. p. 94-100.

³⁹¹ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **FATF annual report 1999-2000**. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/countries/n-r/portugal/documents/fatfannualreport1999-2000.html>> Acesso em: 20 Nov. 2014.

dinheiro”, já que, além da grandeza de seu sistema financeiro, o seu território faz fronteira com os principais produtores de drogas da América Latina (Anexo 20). Logo, as organizações criminosas envolvidas nesses nichos valem-se da proximidade geográfica para escoar a droga traficada (conforme demonstrado no capítulo 1) e, assim, acabam por incluir o Brasil em sua rota de “lavagem”.

Posto isso, os especialistas do GAFI adentraram na avaliação da política pública propriamente dita, registrando – de plano e positivamente – o curto interstício cronológico em que o Governo Federal angariou os elementos necessários para executar concretamente a Lei nº. 9.613 de 1998.

Sobre a estrutura normativa delineada na Lei nº. 9.613 de 1998, foi destacada a higidez das dimensões *repressiva* (tipificação penal da “lavagem de dinheiro”), *preventiva* (identificação de clientes; manutenção de registros; comunicação de operações suspeitas; criação do COAF) e *persecutória* (confisco de bens, medidas cautelares, e cooperação internacional).

Vejamos os apontamentos específicos.

Quanto aos delineamentos repressivos, os especialistas do GAFI apontaram como positiva a tomada de decisão política pela criminalização não só da “ocultação” ou “dissimulação”, tentada (“tipo penal de intenção”³⁹²) ou consumada (“tipo penal de ocultação”³⁹³), da natureza ou origem dos rendimentos ilícitos oriundos da prática “crime antecedente”, mas também da própria aquisição ou uso de produtos ilícitos (“tipo penal de aquisição ou posse”³⁹⁴). Essa escolha, pela ótica dos avaliadores, ampliou as possibilidades de interceptação persecutória por parte das instituições de justiça, sendo, portanto, laudável.

Ademais, indicou-se que – quanto aos instrumentos persecutórios – a política pública estava fortalecida pela previsão legal da possibilidade de concessão de medidas cautelares reais (apreensão ou congelamento de bens) no curso da persecução penal, já que tais medidas evitam o comprometimento da efetividade ulterior da resposta jurisdicional ao problema público “judicializado”.

Ainda em tom de elogio, houve menção ao regime administrativo de prevenção à “lavagem de dinheiro”, com destaque para a integração do BACEN, SUSEP, CVM e SPC, que foram incluídos na “policy” para fins de fiscalização das atividades

³⁹² AMBOS, Kai. **Lavagem de dinheiro e Direito Penal**. Trad. Pablo Rodrigo Alflen Silva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007. p. 17.

³⁹³ Ibidem.

³⁹⁴ Ibidem.

desenvolvidas pelos “sujeitos obrigados” em seus respectivos setores regulados (havendo a fiscalização do COAF apenas nas atividades não reguladas). Essa novel dinâmica, segundo o relatório, parecia estar ensejando a eclosão das primeiras investigações acerca da prática da “lavagem de dinheiro” no Brasil.

Outro ponto avaliado positivamente foi a forma de estruturação normativa da cooperação internacional *formal* e *informal* para fins de persecução transnacional desse ilícito. Consignou-se que, apesar de tal mecanismo ainda não ter sido formalmente utilizado (em razão de seu pouco tempo de vigência), houve o trato específico desse tema na Lei nº. 9.613 de 1998, e, ainda, a assinatura de tratados e acordos internacionais para a ampliação dessa iniciativa.

Feitas tais considerações, os avaliadores passaram a tecer suas críticas quanto aos pontos de vulnerabilidade operacional da “policy”. A análise do relatório permite concluir que todas as potenciais negatividades encontradas pelo GAFI gravitaram em torno de uma garantia constitucional: o sigilo bancário.

Conforme delineado alhures, o sigilo – pela exegese da Constituição de 1988 e da jurisprudência do STF³⁹⁵ – caracteriza-se como uma garantia fundamental cuja razão existencial reside na proteção do direito à intimidade. Logo, dentro da ordem constitucional brasileira, a obtenção de sua eficácia social possui grande relevo normativo, e, assim, seus corolários necessariamente incidiriam sobre o funcionamento da política pública em comento.

Esse aspecto normativo não foi, todavia, sopesado positivamente pelo GAFI.

Vejamos.

Na concepção dos avaliadores internacionais, a falta de regulamentação da relativização do sigilo (mormente no âmbito bancário) representava um obstáculo significativo para a política de combate à “lavagem de dinheiro”, já que – nesses moldes – o teor de determinados dados e informações só seria suscetível de acesso após autorização judicial, o que – por consequência – limitaria a capacidade persecutória desse crime.

³⁹⁵ Vide: MS nº. 23.669-DF, rel. Min. Celso de Mello, publicado no DJU em 17.04.2000; MS nº. 23.452-RJ, rel. Min. Celso de Mello, publicado no DJU em 12.04.2000; Ag.Rg., Inquérito 897/DF, rel. Min. Nelson Jobim, publicado no DJU em 02/12/1994; Petição nº 577/DF, rel. Min. Carlos Velloso, publicado no DJU em 25.03.1992. Na doutrina, vide: MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. Meios de impugnação à quebra indevida de sigilo bancário; BORGES, Paulo César Corrêa. Apontamento sobre os crimes tributários e a quebra do sigilo bancário. In: SALOMÃO, Heloísa Estellita (Org.). **Direito Penal Empresarial**. São Paulo: Dialética, 2001, v. 01, p. 161-182 e p. 213-234.

Em específico, relatou-se que o próprio COAF teria o desenvolvimento de suas funções afetadas, já que – ainda que relevantes – nem todos os dados obtidos por meio de comunicações de operações suspeitas poderiam ser utilizados nos relatórios emitidos pela UIF brasileira (que estaria vinculada à observância da garantia absoluta do sigilo).

Ademais, essa restrição recairia, inclusive, sobre os requerimentos internacionais de cooperação, de modo que o compartilhamento de tais informações só poderia ocorrer (de forma hígida) por meio de carta rogatória, o que prejudicaria a celeridade do ato cooperativo.

Além desses pontos, percebe-se que – de forma indireta – o GAFI externou crítica quanto ao modo de funcionamento do sistema de comunicação das operações suspeitas.

Explica-se.

Na indicação do último entrave gerado pela garantia do sigilo, os avaliadores registraram que os órgãos de fiscalização setorial também encontrariam restrições operacionais, já que – pela Lei nº. 9.613 de 1998 – os sujeitos obrigados pertencentes aos setores regulados devem remeter suas comunicações de operações suspeitas diretamente ao órgão que regulamenta sua atividade, sendo a instituição setorial (fiscalizadora) a responsável por analisar o teor de tal comunicado, e, após, remeter seu relatório ao COAF.

Por força dessa dinâmica procedimental, os especialistas fizeram o alerta de que – além da análise primária dessas comunicações – se faria necessário, ainda, que os órgãos setoriais retirassem dos relatórios que as analisassem (antes da remessa ao COAF) todas as informações protegidas pelo sigilo. Em complemento, afirmou-se que, embora esse arranjo operacional ainda não tivesse gerado problemas práticos, os entraves poderiam surgir com a multiplicação do número de comunicações e procedimentos.

Em consonância com esses argumentos, consignou-se, no relatório, que, após a modificação da legislação inerente ao sigilo bancário (que teria sido prometida pelo governo brasileiro quando da avaliação *in loco* “da policy”), o “policymaker” deveria articular, também, modificação para “racionalizar” o sistema de comunicações de operações suspeitas. Tal medida viabilizar-se-ia com a transformação do COAF no órgão de destino direto de todos os relatórios, sem intermediações setoriais.

Superadas tais críticas, constatou-se que – quanto aos resultados da política pública – a inexistência de processos ou persecuções conclusas se dava em razão do curto

interstício cronológico de sua execução, razão pela qual a ausência desse dado não deveria (ainda) ser tida como negativa ou temerária pelos órgãos executores. Fez-se, todavia, o registro de que esse panorama teria provável superação após dois anos do efetivo funcionamento da política pública.

Em conclusão, a manifestação dos experts do GAFI foi no sentido de que – apesar dos óbices derivados do sigilo bancário – a política desenvolvida pelo Brasil para combater a “lavagem de dinheiro” foi construída de forma sólida e, ainda, contava com o engajamento de distintos atores para a sua efetiva execução. Além disso, detectou-se que – à luz das 40 recomendações – o “policymaker” observou os requisitos mínimos para a sua admissão como membro efetivo: (i) tipificou penalmente a “lavagem de dinheiro” (Recomendação n.º 4); (ii) implantou diretrizes para a identificação de clientes envolvidos em transações financeiras (Recomendações 10 e 11); (iii) estabeleceu um sistema de comunicação de operações suspeitas como dever obrigacional para determinados sujeitos (Recomendação 15).

Por força dessa detecção empírica, foi chancelada a admissão do Brasil como membro efetivo do GAFI.

3.2.1 Articulação regional: a criação do GAFISUD

Após sua admissão no GAFI, o Brasil participou das articulações que culminaram na criação de uma extensão regional desse órgão: o “Grupo de Ação Financeira da América do Sul” (GAFISUD). Formalmente, esse organismo intergovernamental foi constituído em dezembro de 2000, na cidade de Cartagena de Índias (Colômbia), por tomada de decisão oriunda do consenso obtido entre os governos da Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai.³⁹⁶

Sediado em Buenos Aires (Argentina), esse organismo hodiernamente é denominado “Grupo de Ação Financeira da América Latina” (GAFILAT)³⁹⁷ e – numa

³⁹⁶ Ulteriormente, esse organismo intergovernamental formalizou a admissão dos seguintes países: México (2006); Costa Rica e Panamá (2010); e Guatemala, Honduras e Nicarágua (2013). Vide: GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE LATINOAMÉRICA. **El organismo internacional**. Disponível em <<http://www.gafilat.org/content/quienes/#organismo>> Acesso em: 22 jan. 2015.

³⁹⁷ A decisão pela alteração do nome do grupo se deu na XXIX Reunião Plenária de Representantes e Grupos de Trabalho do GAFISUD, realizada de 07 a 11 de julho de 2014, em Cartagena de Índias (Colômbia). A justificativa da mudança se deve à expansão da composição do grupo, que, com a última inclusão (Nicarágua), é composto por 16 países da América Latina em 2.014. Vide: GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE LATINOAMÉRICA. **Cambio de nombre a GAFILAT**. Disponível em:

perspectiva teleológica – desenvolve suas atividades como parte da estratégia que o GAFI emprega para a difusão e introjeção legítima dos “standards globais” (40 Recomendações) nas agendas políticas regionalizadas.

Politicamente, o envolvimento do governo brasileiro nessa iniciativa foi importante para o aperfeiçoamento interno de sua política pública, já que, em suas reuniões, os países membros do GAFILAT não só compartilham suas experiências, mas também assumem compromissos regionais de unificação de suas práticas. Logo, a pressão política para o contínuo aprimoramento da “policy” de combate à “lavagem de dinheiro” intensificou-se, visto que – além da pressão global dos membros do GAFI – havia, a partir de então, os influxos das decisões regionais.

Em suma, a inclusão do Brasil no “Grupo de Egmont”, sua filiação efetiva no GAFI e a criação do GAFILAT foram ocorrências que acabaram por transformar a política local numa peça componente de um grandioso maquinário persecutório transnacional.

3.3 Efeitos da primeira avaliação: expansões normativas e fortalecimento institucional

Após a emissão das críticas analíticas do GAFI, contidas no primeiro relatório avaliação das diretrizes que o Brasil elaborou para o enfrentamento da “lavagem de dinheiro”, o governo brasileiro articulou uma série de expansões normativas, bem como implementou medidas para o fortalecimento das instituições envolvidas na “policy”.

A primeira dessas medidas se deu por meio da Lei Complementar nº. 105, de 10 de janeiro de 2001, que dispõe sobre o sigilo das operações financeiras.³⁹⁸ Apesar de prever que as instituições financeiras – em regra – devem conservar o sigilo em suas operações (ativas e passivas) e nos serviços prestados (art. 1º, caput), o §4º institui que – excepcionalmente – a quebra do sigilo poderá ser decretada quando tal ato for necessário para a apuração da ocorrência de qualquer ilícito, seja no âmbito do inquérito policial ou do processo judicial.

<<http://www.gafilat.org/blog/noticias/281014055036/Cambio-de-nombre-a-GAFILAT.htm>> Acesso em: 10 fev. .2015.

³⁹⁸ BRASIL. Lei Complementar nº. 105, de 10 de janeiro de 2001. **Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm> Acesso em: 20 jan. 2015.

Em específico, essa possibilidade voltou-se para a persecução dos seguintes ilícitos penais: terrorismo; tráfico de drogas; contrabando ou tráfico de armas, munições e materiais destinados a sua produção; extorsão mediante sequestro; crimes contra o Sistema Financeiro Nacional; crimes contra a Administração Pública; crimes contra a Ordem Tributária; crimes praticados por organizações criminosas; e, por fim, lavagem de dinheiro e ocultação de valores (art. 1º, §4º).

Além disso, previu-se, no art. 2º, §1º da referida lei, que a garantia constitucional do sigilo não poderia ser utilizada pelas instituições financeiras como argumento justificante para o não cumprimento do dever de remeter dados ao BACEN quando esse órgão os solicite no exercício de sua função de fiscalização e, igualmente, quando haja inquérito em curso em instituição financeira.

Outra blindagem ao uso amplo da garantia constitucional do sigilo foi delineada no art. 2º, §6º. Ali consta que o BACEN, a CVM e os demais órgãos setoriais vinculados ao regime administrativo de fiscalização deverão fornecer ao COAF informações e dados conexos com as operações e movimentações financeiras que – em consonância com as normas regulamentares dos setores envolvidos – constituam indícios da ocorrência dos crimes previstos na Lei nº. 9.613 de 1998, ou tiverem conexão ou relação com algum deles.

Em essência, essa expansão normativa foi editada com o fito de corrigir os entraves que – segundo o “mutual evaluation report” – poderiam comprometer a execução da política pública (por força do “sigilo bancário”), já que – com sua garantia plena – os órgãos envolvidos no regime administrativo de prevenção à “lavagem” não poderiam eximir-se do dever de fornecer tais dados sob o fundamento de preservação da garantia do sigilo. A esse respeito, a lei foi incisiva: com a sua vigência, tais sujeitos “fornecerão” os elementos necessários ao desenvolvimento das funções do COAF, inexistindo espaço para juízo de discricionariedade aos destinatários legais.

Ato contínuo, a Presidência da República – por meio do Decreto nº. 3.787, de 30 de novembro de 2000³⁹⁹ – promulgou a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, norma de “hard law” que foi concluída em 17 de dezembro de 1997, em Paris, França.

³⁹⁹ BRASIL. Decreto nº. 3.678, de 30 de novembro de 2000. **Promulga a Convenção sobre o Combate a Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997.** Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm> Acesso em: 20 dez. 2014.

Como corolário das obrigações assumidas com a internalização desse tratado, foi editada a Lei nº. 10.467, de 11 de novembro de 2002⁴⁰⁰, que incluiu, no rol de injustos penais antecedentes à “lavagem de dinheiro”, o crime cometido por particular contra a Administração Pública estrangeira, abrangendo, inclusive, a exigência para si ou para outrem (direta ou indireta) de qualquer vantagem como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos.

Noutro giro, em 11 de junho de 2003, o BACEN confeccionou a Carta Circular nº. 3.098⁴⁰¹. Trata-se de regulamentação normativa que instituiu, aos bancos, às cooperativas de crédito e às sociedades de crédito imobiliário, o dever de comunicar a realização de quaisquer depósitos, saques e provisionamentos de saques quando tais operações ultrapassassem o montante de R\$100.000,00 em espécie.

A norma especificou, ainda, que tal comunicação far-se-ia obrigatória ainda que internamente as instituições financeiras envolvidas tivessem realizado qualquer tipo de análise prévia. Todavia, conforme exposto alhures, o sistema brasileiro – criticado pela avaliação do GAFI – atribui a análise dessa comunicação ao Banco Central, que, assim, poderá (ou não) repassar tal dado ao COAF, evitando a remessa desnecessária de relatórios cuja comunicação não represente indícios ou conexão com processos de “lavagem de dinheiro”.

Posteriormente, o Congresso Nacional – em apreciação política de iniciativas do Executivo (PL nº. 6.024 de 2001) e do Senado Federal (PLS nº. 117/2002) – aprovou a Lei nº. 10.701, de 9 de julho de 2003, que – em observância aos influxos do “soft law” – promoveu duas modificações na Lei nº. 9.613 de 1998.⁴⁰²

⁴⁰⁰ BRASIL. Lei nº. 10.467, de 11 de junho de 2002. **Acrescenta o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dispositivo à Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, que "dispõe sobre os crimes de 'lavagem' ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do Sistema Financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10467.htm> Acesso em: 20 fev. 2015.

⁴⁰¹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Carta-Circular nº. 3.098. **Esclarece sobre o registro de depósitos e retiradas em espécie, bem como de pedidos de provisionamento para saques.** Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/c_circ/2003/pdf/c_circ_3098_v1_O.pdf> Acesso: 20 fev. 2015.

⁴⁰² A iniciativa do Poder Executivo incluía, em específico, o tráfico de pessoas e de órgãos humanos como injusto penal antecedente da lavagem de dinheiro. Por essa razão, foi apensada com a proposta do Senado Federal, que, na Câmara dos Deputados, recebeu a identificação de PL nº. 7.018 de 2002. Mais amplo, esse PL “tipifica como crime o financiamento de terrorismo e o tráfico de órgãos humanos ou pessoas; estabelecendo a obrigatoriedade de registro de clientes que comercializem bens de luxo ou de alto valor, ou que exerçam atividades que envolvam grande volume de recursos em espécie”. Foi essa a versão aprovada. Vide: CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 7018/2002.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=58432>> Acesso em: 22 fev. 2015.

A primeira, de caráter material, incluiu, no rol de injustos penais antecedentes, o terrorismo e o seu financiamento (por indicação exclusiva do Executivo). Isso se deu pelo fato de que, conforme exposto alhures, o GAFI reconheceu que essa prática delitiva é desenvolvida, em larga escala, com a mesma lógica procedimental da “lavagem de dinheiro”. Ademais, essa medida corroborava as ações desenvolvidas regionalmente pelo Brasil, como a participação do grupo transnacional “Trés mas Uno”, composto por Argentina, Paraguai e Estados Unidos.

Em específico, esse grupo foi criado para combater (em conjunto) potenciais ações terroristas e atividades de financiamento dessa prática na região da “tríplice fronteira” entre Argentina, Brasil e Paraguai.

A segunda medida, por sua vez, tinha um caráter operacional e atribuiu maior poder ao COAF para o desempenho de suas funções, já que – a partir da vigência dessa lei – a UIF brasileira passou a deter poder amplo para requerer, aos órgãos da administração pública (direta e indireta), informações cadastrais (bancárias e financeiras) de pessoas (físicas e jurídicas) que estivessem envolvidas em “atividades suspeitas”, expressão mais abrangente que “operações suspeitas” (art. 14, §3º).

A referida lei ainda incluiu, na composição do COAF, um membro da Controladoria Geral da União (CGU), ampliando, assim, a formação do Plenário (art. 16). Logo, essa medida proporcionou maior autonomia para a obtenção de elementos necessários à análise do COAF.

Por fim, faz-se a indicação de duas iniciativas que fortaleceram – de forma expressiva – a política pública brasileira de combate à “lavagem de dinheiro”. Trata-se da criação, por iniciativa do Ministério da Justiça, da “Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro” (ENCLA) e da instituição do marco para a criação de varas especializadas em “lavagem de dinheiro”, por proposição do Conselho da Justiça Federal.

Vejamo-las.

Com o escopo de consolidar a política brasileira de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro, o Ministério da Justiça – no ano de 2003 – criou a ENCLA: iniciativa cuja base teleológica reside na promoção da integração operacional das atividades desempenhadas pelo Ministério Público, Poder Judiciário e Poder Executivo.

A análise das justificativas de sua criação⁴⁰³ indica que o fito de sua implantação foi unívoco: trabalhar de forma convergente para a efetivação de uma estratégia nacional que evite ações divergentes entre as instituições de justiça e os setores vinculados à “policy”, permitindo-se, assim, a otimização e a eficiência das respostas ofertadas ao problema público em questão.

Foi essa a premissa que embasou reunião realizada entre os dias 05 a 07 de dezembro de 2003, na cidade de Pirenópolis-GO, ocasião em que membros dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (ladeados de integrantes do Ministério Público e da sociedade civil organizada) formalizaram o entendimento de que a criação da ENCLA era uma forma de contraposição à “falta de articulação e de atuação estratégica coordenada do Estado”⁴⁰⁴, o que acarretava deficiências na consecução da política pública.

Especificamente, as autoridades que participaram da reunião indicaram que a deficiência operacional da política pública decorria dos seguintes fatores: (i) inexistência de programa de treinamento e capacitação de agentes públicos; (ii) dificuldade de acesso a bancos de dados; (iii) carência de padronização tecnológica; (iv) insuficiência de indicadores de eficiência para fins de análise e reformulação da “policy”.⁴⁰⁵

Por esses motivos, a conclusão desse encontro ensejou a formalização de um plano de ações para sanear tais nódoas, prática que – de 2003 a 2014 – se repetiu anualmente.⁴⁰⁶

A partir de então, o ENCLA funciona para: (i) promover a capacitação de servidores públicos que atuem no combate à “lavagem de dinheiro”; (ii) aprimorar os instrumentos normativos e operacionais de prevenção à lavagem (no âmbito público e privado); (iii) estabelecer metas institucionais aos órgãos e setores envolvidos para a solução das falhas e lacunas que foram apontadas pelo GAFI na avaliação da política pública. Para tanto, são promovidos encontros, palestras, cursos, entre outras iniciativas de capacitação e discussão.

⁴⁰³ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro**: ações 2005. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/acoes-enccla/acoes-2004>> Acesso em: 28 fev. 2015.

⁴⁰⁴ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro**: ações 2005. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/acoes-enccla/acoes-2004>> Acesso em: 28 fev. 2015.

⁴⁰⁵ Ibidem.

⁴⁰⁶ As metas anuais do ENCCLA constam do seu sítio eletrônico. Vide: **ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E A LAVAGEM DE DINHEIRO. Ações**. Disponível em: <<http://http://enccla.camara.leg.br/acoes>> Acesso em: 15 mar. 2015.

Registra-se que, na ocasião da mencionada reunião, os representantes do Tribunal de Contas da União (TCU) formalizaram pedido para que o ENCLA deixasse de constituir-se uma frente exclusivamente voltada ao combate à “lavagem de dinheiro”, já que – na concepção do TCU – essa prática delitativa possui forte conexão com a corrupção, razão pela qual essa última prática delitativa também deveria ser incluída nas atividades da estratégia.

Por esse motivo, a partir do ano 2005⁴⁰⁷ essa recomendação do TCU foi acatada, e, então, a força tarefa do Ministério da Justiça passou a receber uma nova denominação: “Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro” (ENCCLA). Uma iniciativa que – até abril de 2015 – foi desenvolvida de forma ininterrupta e com a divulgação anual de metas e objetivos às instituições que lidam com esse problema público.⁴⁰⁸

A outra iniciativa adveio do Conselho Federal da Justiça Federal, que – sob a presidência de Ministro Nilson Naves (STJ) – editou a Resolução nº. 314, de 12 de maio de 2003⁴⁰⁹, responsável por estatuir um marco normativo para a especialização de varas federais criminais na Justiça Federais. A partir de então, estas passariam a processar e julgar, em exclusivo, crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e “lavagem de dinheiro”.

Essa iniciativa, em consonância com os pleitos da ENCCLA, visa superar a nódoa inerente ao despreparo técnico que o Estado-Juiz possui para a apreciação jurisdicional desse tipo de demanda, que – conforme narrado no capítulo 1 – versa sobre prática sofisticada e complexa.⁴¹⁰

⁴⁰⁷ DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro** – ideologia da criminalização e análise do discurso. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p. 246.

⁴⁰⁸ ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E A LAVAGEM DE DINHEIRO. **Ações**. Disponível em: <[http:// http://enccla.camara.leg.br/acoes](http://http://enccla.camara.leg.br/acoes)> Acesso em: 15 mar. 2015

⁴⁰⁹ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Resolução nº. 314, de 12 de maio de 2003. **Dispõe sobre a especialização de varas federais criminais para processar e julgar, na Justiça Federal, crimes contra o sistema financeiro nacional e de lavagem ou ocultação de bens direitos e valores**. Disponível em: <<https://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/3322/RES%20314-2003.pdf?sequence=1>> Acesso em 14 mar. 2015.

⁴¹⁰ Vale ressaltar que a Res. nº. 314 de 2003 foi revogada pela Res. CJF-RES-2013/00273, de 18 de dezembro de 2013. Por meio dela, a especialização voltou para os crimes contra o SFN e “lavagem de dinheiro”, bem como aos crimes praticados por organizações criminosas (independe do caráter transnacional ou não de suas infrações). Além disso, fixou-se que, nas “seções judiciárias onde houver três ou mais varas federais com competência criminal exclusiva, a especialização [...] recairá em pelo menos duas delas, conforme o que dispuser o normativo de cada tribunal regional federal”. Vide: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Res. CJF-RES-2013/00273. **Dispõe sobre os critérios de distribuição de competência das varas federais especializadas em crimes contra o sistema financeiro nacional e de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores e naqueles praticados por organizações criminosas**. Disponível em: <<https://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/47399/Res%20273-2013.pdf?sequence=4>> Acesso em: 22 fev. 2015.

3.4 A segunda avaliação do GAFI

Decorridos três anos do efetivo funcionamento da “policy”, o GAFI realizou, durante o mês de novembro de 2003 (e publicou seus resultados em 28 de junho de 2004), nova avaliação mútua acerca da eficácia das diretrizes que o Brasil elaborou para o enfrentamento da “lavagem de dinheiro” (Anexo 21). Afinal, conforme exposto anteriormente, a primeira avaliação indicou baixo número de demandas judiciais e condenações aos autores dessa prática delitativa. Nódoa que foi relevada em razão do pouco lapso de tempo decorrido entre a implantação da política pública e a sua análise.

Portanto, com o transcurso de maior interstício, o panorama avaliativo seria distinto.

Vejamos os principais pontos dessa avaliação.

O primeiro dado de relevo diz respeito ao quadro estatístico que o COAF apresentou ao GAFI quanto ao funcionamento da política de combate à “lavagem de dinheiro” no período 1999-2003. Vejamos a tabela.

Tabela 4. Estatísticas Operacionais do COAF (1999-2003)

Relatórios de operações suspeitas recebidas e avaliadas pelo COAF	24.557
Relatórios de operações suspeitas remetidos para as autoridades competentes para a tomada de providências e responsabilização	128
Relatórios de operações suspeitas que geraram investigações, ações judiciais ou condenações	Dado indisponível
Pedidos de auxílio remetidos ao COAF por iniciativa de autoridades locais	849
Pedidos de auxílio remetidos ao COAF por iniciativa das autoridades estrangeiras	255
Quantidade de respostas aos pedidos de auxílio das autoridades locais	849
Quantidade de respostas aos pedidos de auxílio das autoridades estrangeiras	255
Quantidade de recomendações espontâneas que o COAF emitiu para autoridades locais	379
Quantidade de recomendações espontâneas que o COAF emitiu para autoridades estrangeiras	481
Quantidade de comunicações recebidas em razão de grande volume movimentado (acima de 100.00,00)	17.842

Fonte: GAFI, 2004.⁴¹¹

⁴¹¹ GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE LATINO AMÉRICA. **Informe de evaluación mutua sobre lavado de activos y financiamiento del terrorismo: Brasil.** Disponível em: <http://www.gafilat.org/UserFiles/documentos/es/evaluaciones_mutuas/Brasil_2nda_Ronda_2004.pdf> Acesso em: 10 nov. 2014.

Esse foi o ponto de maior crítica da avaliação, visto que – no interstício de 1999 a 2003 –, embora a UIF brasileira tenha conseguido controlar e tornar públicos os dados inerentes aos relatórios de operações suspeitas recebidos, analisados e transmitidos para as autoridades competentes (assim como o número de pedidos de auxílio técnico recebidos e respondidos), ela não construiu um banco de dados estatísticos que pudesse apontar (de forma confiável) a quantidade de relatórios do COAF que geraram inquéritos, demandas judiciais e condenações pela prática de “lavagem”.

As únicas quantificações estatísticas alheadas do COAF e que dizem respeito ao número de inquéritos instaurados para a apuração da prática do crime de “lavagem de dinheiro” foram catalogadas pelo Departamento de Polícia Federal (DPF), conforme indica a tabela a seguir.

Tabela 5. Inquéritos instaurados para apuração da prática de “lavagem” (1998-2003).

Ano	Número de Inquéritos
1998	7
1999	40
2.000	124
2.001	183
2.002	363
2.003 (até novembro)	352

Fonte: GAFI, 2004.⁴¹²

O cotejo dos números do COAF e do DPF demonstra que – além da desproporcionalidade entre as estatísticas – não houve a preocupação em registrar a origem material da instauração desse inquérito.

Por força da ausência de continuidade analítica (ou acompanhamento) dessas informações, o GAFI indicou que a análise integral da eficácia da “policy” foi inviabilizada, já que as estatísticas oficiais eram precárias quanto a tal aspecto da persecução.

⁴¹² GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE LATINO AMÉRICA. **Informe de evaluación mutua sobre lavado de activos y financiamiento del terrorismo: Brasil.** Disponível em: <http://www.gafilat.org/UserFiles/documentos/es/evaluaciones_mutuas/Brasil_2nda_Ronda_2004.pdf> Acesso em: 10 nov. 2014.

Apesar dessa crítica, o relatório de avaliação mútua indicou que a estrutura normativa da política pública brasileira é compatível com os standards internacionais (40 Recomendações do GAFI). Também apontou que a Lei Complementar nº. 105 de 2001 foi relevante para a “policy”, já que sua vigência corrigiu a deficiência apontada na primeira avaliação realizada. Tal medida permitiu ao COAF acessar todas as informações necessárias para a análise dos relatórios de operações suspeitas.

Apesar desse elogio, o GAFI voltou a questionar a dinâmica de remessa dos relatórios de operações ao COAF pelos setores fiscalizatórios, já que – pelo art. 2º, §6º da Lei Complementar nº. 105 de 2001⁴¹³ – esse ato não se dava diretamente ao COAF, e sim por intermediação analítica dos órgãos setoriais.

De forma expressa, indicou-se que isso poderia representar um obstáculo para a eficiência da política pública, visto que – por força do sigilo – os órgãos setoriais atuariam apenas dentro das faculdades que lhes são atribuídas pela lei (menores que as atribuídas ao COAF) e, assim, remeteriam relatórios limitados.

Outra crítica foi no sentido de que – apesar de relativizar o sigilo bancário – a Lei Complementar nº. 105 de 2001 tratou, apenas, da viabilização de acesso para informações relativas à identificação do cliente e a movimentações financeiras que ensejaram a elaboração de relatório de operação suspeita. Assim, essa abrangência – segundo o GAFI – seria insuficiente para a maximização do desempenho das funções do COAF, da Polícia Federal e do Ministério Público, pois, para fins persecutórios, faz-se necessário angariar quantidade maior de elementos probatórios.

Em decorrência dessa limitação, o relatório de avaliação apontou – negativamente – que, para viabilizar às autoridades competentes o acesso aos dados em questão, faz-se necessário provocar o Estado-Juiz (ainda que o solicitante seja o COAF, a Polícia Federal ou o Ministério Público): óbice operacional que estancaria a celeridade do trâmite.

Tal crítica, data vênua, não deve prosperar.

⁴¹³ “Art. 2º [...] § 6º. O Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários e os demais órgãos de fiscalização, nas áreas de suas atribuições, fornecerão ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, que trata o art. 14 da Lei 9.613, de 3 de março de 1998, as informações cadastrais e de movimento de valores relativos às operações previstas no inciso I do art. 11 da referida Lei”. BRASIL. Lei Complementar nº. 105, de 10 de janeiro de 2001. **Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm> Acesso em: 15 fev. 2015.

Essa assertiva negativa justifica-se pelo fato de que o procedimento persecutório criticado (contido no art. 3º, §1º da Lei Complementar nº. 105⁴¹⁴) foi balizado à luz das garantias constitucionais estatuídas na CFRB-88, acrescendo-se, ainda, que o delineamento legal sopesou que o resultado desse tipo de ação envolve a relativização de determinados direitos (intimidade, propriedade, liberdade). Daí a necessidade do crivo jurisdicional para apreciar a pertinência do pleito e afastar a garantia do sigilo. Afinal, o simples pertencimento à estrutura estatal não chancela a “ilimitação” de todo e qualquer ato persecutório.

Em contrapartida, avaliou-se positivamente a edição da Lei nº. 10.701 de 9 de julho de 2003⁴¹⁵, norma que adicionou, ao bojo da Lei nº. 9.613 de 1999, o art. 10-A, que previu a criação de um “cadastro geral de correntistas e clientes de instituições financeiras e seus procuradores”, banco de dados centralizado e mantido pelo BACEN.

Quanto ao “poder sancionador” do regime administrativo da “policy”, o GAFI indicou que as autoridades competentes receberam respaldo legal suficiente para a efetivação das premissas normativas e responsabilização de infrações, mas consignou que tais sujeitos poderiam ter sua atuação comprometida pelas limitações derivadas da garantia ampla do sigilo e confidencialidade de dados.

Dentre as recomendações da avaliação, duas se destacam.

A primeira diz respeito à necessidade de revisar a legislação infraconstitucional que tratou da relativização do sigilo. Tal medida, na concepção do GAFI, seria necessária para viabilizar que o COAF passasse a solicitar – sem restrições e sem a necessidade de pleito judicial – todas as informações e cópias documentais de que necessitasse para a persecução de suspeitas de “lavagem de dinheiro” (o que, a princípio, fere o direito à intimidade).

⁴¹⁴ “Art. 3º. Serão prestadas pelo Banco Central do Brasil, pela Comissão de Valores Mobiliários e pelas instituições financeiras as informações ordenadas pelo Poder Judiciário, preservado o seu caráter sigiloso mediante acesso restrito às partes, que delas não poderão servir-se para fins estranhos à lide. §1º: Depende de prévia autorização do Poder Judiciário a prestação de informações e o fornecimento de documentos sigilosos solicitados por comissão de inquérito administrativo destinada a apurar a responsabilidade do servidor público praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido. BRASIL. Lei Complementar nº. 105, de 10 de janeiro de 2001. **Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências.** Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm> Acesso em: 05 fev. 2015.

⁴¹⁵ BRASIL. Lei nº. 10.701, de 9 de julho de 2003. **Altera e acrescenta dispositivos à Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf, e dá outras providências.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.701.htm> Acesso em: 12 fev. 2015.

A segunda, por sua vez, recaiu sobre a pertinência de se editar lei que outorgasse, ao Procurador-Geral da República, o poder de pleitear as informações financeiras e os documentos que se fizessem necessários para a promoção da persecução de casos de “lavagem”, seja diretamente (pelo órgão ministerial), seja por meio do COAF. Para tanto, ter-se-ia que positivar normativamente a desnecessidade de ordem judicial, o que – em conformidade com a crítica anterior – acarretaria uma exacerbação de poderes persecutórios e careceria de constitucionalidade.

A justificativa para ambas as recomendações foi que sua efetivação proporcionaria maior eficácia e celeridade ao sistema de prevenção e repressão à “lavagem de dinheiro”.

Além dessas críticas funcionais, relatou-se – positivamente – que, da primeira para a segunda avaliação, o quadro de pessoal do COAF teve uma melhoria quantitativa.

O registro derivou do fato de que, inicialmente, o órgão contava com apenas seis servidores: dois analistas, uma secretária, dois assessores da Presidência e uma secretária executiva. Operacionalmente, essa limitação de pessoal comprometia o cumprimento célere ou eficaz de todas as suas funções (que são complexas); todavia, ainda que aquém da quantidade ideal, o COAF – quando da segunda avaliação – contava com 25 servidores em seu quadro de pessoal.

Em geral, a avaliação evidenciou que a estrutura normativa da política pública – com exceção das restrições relativas ao sigilo e à precariedade de parcela dos dados estatísticos – era adequada e conforme aos standards do GAFI (40 Recomendações).

No plano concreto, a análise de sua eficácia e eficiência era, no entanto, insuscetível de individuação em razão da ausência de dados completos sobre a geração de efeitos das atividades do COAF e, ainda, do baixo número de inquéritos, demandas judiciais e condenações.

3.5 Medidas pós-avaliativas

Após a ocorrência da segunda avaliação realizada pelo GAFI, o governo brasileiro continuou a expandir a dimensão estrutural da política de combate à “lavagem de dinheiro”. A primeira medida pós-avaliativa foi instituída em 29 de janeiro de 2004,

com publicação do Decreto nº. 4.991: ato normativo que criou o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI).⁴¹⁶

Vinculado ao Ministério da Justiça⁴¹⁷, esse órgão recebeu as seguintes competências: (i): fomentar o desenvolvimento de ações governamentais para combater à “lavagem de dinheiro” e recuperar os ativos envolvidos nessa prática; (ii) promover a integração entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público; (iii) negociar acordos internacionais e articular medidas para a concretização da cooperação entre países distintos; (iv) ser a autoridade central para gerir e executar pedidos de cooperação internacional; (vi) promover a difusão das informações inerentes à recuperação de ativos e cooperação internacional relacionadas com o crime de “lavagem de dinheiro”.

Com base nessas previsões funcionais, que originariamente estavam contidas no art. 13 do Decreto nº. 4.991 de 2004, a criação do DRCI foi ao encontro da constatação da ENCCLA quanto à falta (e necessidade) de articulação estratégica entre os atores envolvidos na “policy”. Portanto, foi acertada – e relevante – a tomada de decisão do “policymaker”.

Na mesma data, o Brasil ratificou a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (“Convenção de Palermo”, 2000), ato que foi devidamente internalizado em 12 de março de 2004, por meio do Decreto Legislativo 5.015.⁴¹⁸

Esse documento internacional – de “hard law” – deixa expresso, em suas primeiras linhas, que seu objetivo é “promover a cooperação para prevenir e combater mais eficazmente a criminalidade organizada transnacional”: forma delitiva (ou modo de operação) própria do crime de “lavagem de dinheiro”.

Em essência, a política pública estruturada à luz da Lei nº. 9.613 de 1998 já havia atendido às exigências dessa convenção, porém, simbolicamente, a promoção de sua internalização se deu com o fito de fortalecer a credibilidade do Brasil perante os demais países e atores internacionais.

⁴¹⁶ BRASIL. Decreto nº. 4991, de 18 de fevereiro de 2004. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4991.htm> Acesso em: 21 jan. 2015.

⁴¹⁷ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Estrutura – Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI).** Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>> Acesso em: 20 fev. 2015.

⁴¹⁸ BRASIL. Decreto nº. 5.015, de 12 de março de 2004. **Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm> Acesso em: 24 jan. 2015

A temática da “lavagem de dinheiro” foi tratada, nessa convenção, especificamente nos artigos 6º e 7º, que versam – respectivamente – sobre a “criminalização da lavagem do produto do crime” e “medidas para combater a lavagem de dinheiro”.

O art. 6º traz prescrições acerca da criminalização dos produtos que foram objeto de “lavagem”. Nesse aspecto, a legislação brasileira já atendia às exigências da Convenção de Palermo, mas, pela exegese dos itens desse dispositivo, tem-se que o direcionamento foi no sentido de que os Estados-Parte deveriam alargar – ao máximo – o rol de injustos penais antecedentes, havendo referência, no item 2, alínea “a”, ao fato de que as criminalizações deveriam aplicar-se “à mais ampla gama possível de infrações principais”.

Logo, a tendência difundida pela ONU era a maximização punitiva dessa prática, afastando-se da vinculação limitativa do rol de injustos típicos (“crimes”) antecedentes.

O artigo 7º, por sua vez, prevê medidas para a melhoria do combate à “lavagem de dinheiro”, destacando-se, aos Estados-Parte, as necessidades de: (i) instituir um regime preventivo que pudesse viabilizar um maior controle do setor bancário (com a identificação de clientes, registro e comunicação de operações suspeitas); (ii) viabilizar que as autoridades envolvidas na persecução desse ilícito possam trocar informações entre si; (iii) realizar um controle das movimentações financeiras transfronteiriças; (iv) adotar as medidas regionais e inter-regionais para combate à “lavagem”; (v) fomentar e desenvolver ações para a cooperação internacional no enfrentamento desse problema público.

Aqui, novamente, detecta-se que o Brasil já se alinhava integralmente às exigências da ONU, já que – além da edição da Lei nº. 9.613 de 1998 – o governo brasileiro não só promoveu a expansão de sua estrutura interna, com esforços para a integração dos atores envolvidos em sua dinâmica, mas também observou as exigências da OEA e do GAFI. Além disso, articulou a constituição do GAFILAT e integrou (ladeado da Argentina, Paraguai e Estados Unidos) o grupo “Trés mas Uno”, voltado para o enfrentamento dessa problemática na circunscrição da tríplice fronteira. Por esses fatores, a internalização da “Convenção de Palermo” não impactou a “policy” para fins de alteração ou reformulação substancial.

Anos depois, em 31 de janeiro de 2006, o Brasil – por meio do Decreto nº. 5.687 – promulgou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, documento que

foi concluído em 31 de outubro de 2003, em Mérida (México), e assinado pelo Chefe de Estado brasileiro em 9 de dezembro de 2003.⁴¹⁹

No que tange ao aspecto teleológico dessa convenção, destaca-se que – dentre as justificativas de sua elaboração – a ONU indicou, preambularmente, sua preocupação com a detecção dos estreitos “vínculos entre a corrupção e outras formas de delinquência, em particular, o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro”.⁴²⁰

Novamente, as diretrizes de prevenção e repressão à prática da “lavagem de dinheiro” oriundo de corrupção já haviam sido devidamente implantadas pela política pública brasileira. O art. 52 da “Convenção de Mérida” trouxe, todavia, balizamento importante para a fixação de medidas destinadas a identificar movimentações financeiras que envolvam pessoas que “desempenham ou tenham desempenhado funções públicas eminentes e de seus familiares e estreitos colaboradores”, já que essas pessoas estariam politicamente expostas à corrupção e conseqüente “lavagem” de seu produto.

Dessa iniciativa, surgiu a ideia de “Pessoas Expostas Politicamente” (PEPs)⁴²¹, que – em momento ulterior – fundamentou a edição da Circular do BACEN nº. 3.339, de 22 de dezembro de 2006.⁴²²

Esse ato normativo – que sopesou o teor da Recomendação nº. 12 do GAFI – definiu como PEPs “os agentes públicos que desempenham ou tenham desempenhado, nos últimos cinco anos, no Brasil ou em países, territórios e dependências estrangeiros, cargos, empregos ou funções públicas relevantes”⁴²³, conceito que engloba também os representantes, familiares e outras pessoas que possuam relacionamento estreito com aquele que tenha exercido tais funções (art. 1º, §2º).

⁴¹⁹ BRASIL. Decreto nº. 5.687, de 31 de janeiro de 2006. **Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm> Acesso em: 11 jan. 2015.

⁴²⁰ BRASIL. Decreto nº. 5.687, de 31 de janeiro de 2006. **Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm> Acesso em: 11 jan. 2015.

⁴²¹ Esse tema é tratado pela Recomendação nº. 12 do GAFI.

⁴²² BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circular nº. 3339, de 22 de dezembro de 2006. **Dispõe acerca dos procedimentos a serem observados pelos bancos múltiplos, bancos comerciais, caixas econômicas, cooperativas de crédito e associações de poupança e empréstimo para o acompanhamento das movimentações financeiras das pessoas politicamente expostas.** Disponível em: <www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2006/pdf/circ_3339_v1_O.pdf> Acesso em: 20 fev. 2015.

⁴²³ Ibidem.

Dado de relevo é que – para evitar qualquer controvérsia interpretativa acerca de quem seria (ou não) uma PEP – o BACEN delineou rol taxativo de pessoas que estariam politicamente expostas, indicando como tais: (i) detentores de mandatos eletivos dos poderes Executivo e Legislativo da União; (ii) ocupantes de cargo no Poder Executivo da União (Ministros de Estado; cargos de natureza especial; cargos de direção de autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista; grupos de assessoramento); (iii) membros do Conselho Nacional de Justiça, do STF, dos demais tribunais superiores; e do Conselho Nacional do Ministério Público (Procurador-Geral da República, Vice-Procurador-Geral da República; Procurador-Geral do Trabalho, Procurador-Geral da Justiça Militar; Subprocuradores-Gerais da República, Procuradores-Gerais de Justiça dos estados e do Distrito Federal); (iv) membros do TCU e o Procurador-Geral do Ministério Público junto este órgão; (v) Governadores de Estado e do Distrito Federal, Presidentes de Tribunal de Justiça, de Assembleia Legislativa, da Câmara Distrital, de Tribunal e de Conselho de Contas de Estados, Municípios e do Distrito Federal; (vi) Prefeitos e presidentes de Câmaras Municipais de capitais de estados.

Em concreto, a edição da referida Circular do BACEN – integralmente compatível com a Convenção de Mérida – permitiu que as instituições financeiras e os órgãos de persecução penal ampliassem seu foco de atenção no combate à “lavagem”, já que, a partir dela, se explicitaram as áreas de vulnerabilidade à corrupção, facilitando, assim, a interceptação preventiva por parte das instituições envolvidas no seu combate.

Após essas iniciativas, o Ministério da Justiça – por força de meta fixada pelo ENCLLA – fomentou a criação de um importante instrumento para a política pública de combate à “lavagem de dinheiro”: o Laboratório de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro (LAB-LD).⁴²⁴

Tal medida foi motivada pela detecção de uma nódoa: embora as persecuções gerassem quantidade expressiva de dados (angariados com a quebra do sigilo de dados dos investigados), as instituições de justiça não possuíam quadro de pessoal especializado para analisá-los de forma eficiente. Para superar essa problemática, o LAB-LD foi criado sob a gestão do DRCI e da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), por meio de parceria com o Banco do Brasil.⁴²⁵ Em suma, essa iniciativa se valeu da especialização

⁴²⁴ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Laboratório de Tecnologia** - LAB-LD. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/>> Acesso em 15 de fev. de 2015.

⁴²⁵ Ibidem.

técnica de analistas de Tecnologia da Informação, que, por meio do uso de softwares, cruzam os dados obtidos, potencializando as chances de interceptação das práticas de “lavagem de dinheiro”.

Ladeado dessa estratégia central, o DRCI e a SNJ idealizaram que o LAB-LD seria o gestor central de uma Rede Nacional de Laboratórios contra a Lavagem de Dinheiro (REDE-LAB), que seria constituída pela progressiva criação de laboratórios em cada unidade da federação, de modo que a reunião de todos eles possibilitasse o compartilhamento dos dados e experiências locais.⁴²⁶

O somatório das medidas pós-avaliativas implantadas proporcionou maior solidez para a política pública em questão, já que – de forma contínua – as tomadas de decisões do governo federal direcionaram-se para constituir uma ampla “rede de política pública”. Essa forma de organização, conforme expõe SECCHI⁴²⁷, traduz “uma modalidade específica de organização de atores públicos e privados dentro de uma área de políticas públicas”, de modo que – funcionalmente – as instituições envolvidas na formulação e execução da “policy” se unem pelo comum interesse quanto ao problema público “lavagem de dinheiro”.

3.6 A terceira avaliação do GAFI

Decorridos quase seis anos da segunda avaliação, os especialistas do GAFI retornaram ao Brasil para a realização de uma nova verificação local do funcionamento e evolução da política de combate à “lavagem de dinheiro”⁴²⁸, ato que se deu de 26 de outubro a 7 de novembro de 2009. Na ocasião, os avaliadores do referido organismo internacional se reuniram com representantes dos órgãos governamentais e setores privados envolvidos no combate à “lavagem de dinheiro” e, ainda, revisaram o marco normativo da política pública e suas regulações específicas.

Nessa análise, ocorrida quase onze anos após a criação da “policy”, consignou-se a relevância da criação de uma “Estratégia Nacional de Combate à Lavagem

⁴²⁶ Segundo o DRCI, a previsão é de que em 2.015 a REDE-LAB conte com 42 laboratórios em funcionamento. Vide: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Laboratório de Tecnologia** - LAB-LD. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/>> Acesso em 15 de fev. de 2015.

⁴²⁷ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas** – conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 119.

⁴²⁸ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Mutual Evaluation Report**: Federative Republic of Brazil. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER_Brazil_full.pdf> Acesso em: 20 nov. 2014.

de Dinheiro”, a ENCCLA, visto que, a partir dela, passou a existir uma atuação coordenada entre os atores envolvidos em seu combate, e, assim, a resposta ao problema público foi aprimorada (Anexo 22). A ENCCLA, segundo o relatório, também foi fundamental para a viabilização de ações de cooperação internacional, mormente pela integração ao “Grupo de Egmont”.

Outro ponto enfatizado como benéfico foi a instituição das “Varas Federais Especializadas” em 2003, já que, a partir delas, a apreciação de fatos por juízos federais especializados ensejou a obtenção de maior eficiência na resposta judicial ofertada para tais demandas. Ademais, o relatório apontou que – antes dessa tomada de decisão – o número de ações judiciais em trâmite (sobre “lavagem de dinheiro”) era relativamente baixo, havendo – após tal medida – um aumento crescente.

Sobre esse ponto, em contrapartida, criticou-se a desídia dos gestores da política pública quanto aos dados estatísticos dos procedimentos judiciais. Isso se deu pelo fato de que – desde a criação da política pública – não se manteve um quadro de estatísticas completo (seja no âmbito federal ou estadual). Tal ocorrência inviabiliza o acompanhamento de quais comunicações de operações suspeitas foram investigadas, denunciadas, processadas e, ao fim, geraram condenação: fator fundamental para o aprimoramento do regime administrativo de combate à “lavagem”.

Vale registrar que o GAFI compreendeu que, apesar da oferta, alguns números são precários e ainda demonstram baixa quantidade de demandas em curso. Uma constatação que – para os avaliadores internacionais – “levanta sérias preocupações sobre a efetividade geral da implementação, dada a dimensão do sistema financeiro e o nível de risco de lavagem de dinheiro no País”.⁴²⁹

Tabela 6. “Lavagem de dinheiro”: demandas da Justiça Federal em 1º Grau (2007-2009)

1º Grau							
Ano	Inquéritos			Ações Penais			
	Distribuídos	Findos	Em curso	Distribuídas	Findas	Em curso	Com confisco de bens
2007	37	6	41	47	21	145	10
2008	111	12	74	48	24	155	9

⁴²⁹ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Mutual Evaluation Report:** Federative Republic of Brazil. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER_Brazil_full.pdf> Acesso em: 20 nov. 2014.

2009	125	12	97	68	23	226	4
Total	273	30	212	160	64	526	23

Fonte: GAFI, 2010.⁴³⁰

Tabela 7. “Lavagem de dinheiro”: demandas da Justiça Federal em 2º Grau (2007-2009)

2º Grau				
Ano	Apelações			
	Distribuídas	Findas	Em curso	Com confisco de bens
2007	1	0	4	0
2008	38	32	25	0
2009	99	59	83	0
Total	138	91	112	0

Fonte: GAFI, 2010.⁴³¹

Sobre esses números, faz-se necessário rememorar que, nas duas primeiras avaliações (2000 e 2003), os avaliadores do GAFI indicaram – de forma crítica – o baixo número de condenações em casos envolvendo a prática de “lavagem de dinheiro”, mas, em contrapartida, ponderaram – mormente na primeira análise – que isso estaria relacionado ao pouco tempo de vigência da “policy”. Na ocasião, a expectativa era de que – após cinco anos de funcionamento da política pública – os números aumentassem; todavia os dados da terceira avaliação demonstraram que tal premissa não foi verdadeira, já que a quantificação dos resultados ficou aquém das expectativas do GAFI.

Por esses fatores, os avaliadores relataram um panorama dicotômico. De um lado, enfatizaram que a estrutura normativa da política pública promoveu a tipificação penal da “lavagem de dinheiro” em conformidade com os parâmetros internacionais; de outro, consignaram que o número de condenações e penas efetivamente aplicadas por essa prática era relativamente baixo. Dados que não condizem com as dimensões territoriais do Brasil e nem mesmo com a sofisticação de seu sistema financeiro.

Acresceu-se, ainda, crítica no sentido de que, embora o país tenha promovido iniciativas regionais para a prevenção ao terrorismo, sua política pública não

⁴³⁰ Ibidem.

⁴³¹ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Mutual Evaluation Report: Federative Republic of Brazil.** Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER_Brazil_full.pdf> Acesso em: 20 nov. 2014.

contemplou a criminalização do seu financiamento; omissão que não se coaduna com as normas internacionais (Recomendação nº. 5 do GAFI).

Em específico, a queixa dos avaliadores foi que o Brasil não criminaliza o terrorismo de forma autônoma, e a repressão de seu financiamento é tratada de forma limitada nos artigos 20 e 24⁴³² da Lei nº. 7.170 de 1983⁴³³. Tal apontamento se deu por força da constatação de que a referida tratativa normativa – atrelada ao contexto do Regime Militar – foi edificada com a finalidade de neutralizar a atividade de grupos internos que promovessem atos que pudessem ensejar a derrubada do governo e o comprometimento político-institucional do país: enfoque diverso das pretensões globais do GAFI. Assim, tal lacuna fez que os avaliadores detectassem que o Brasil não possui capacidade para confiscar bens relacionados ao financiamento de grupos ou terroristas individuais e atos terroristas, sendo comprometido, igualmente, o seu bloqueio.

No que tange aos ilícitos que originam os recursos lavados, o “mutual evaluation report” indicou – pela análise dos dados levantados pelas instituições de justiça brasileiras – que lideram, numa frente, a corrupção e os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (incluindo a fraude e a evasão de divisas) e, noutra, o tráfico de drogas, o tráfico de armas, o crime organizado, o contrabando e o desvio de dinheiro público.⁴³⁴

Quanto ao regime administrativo da política pública, constatou-se que, embora haja um conjunto de deveres e diretrizes preventivas em todos os setores obrigados, “a amplitude de aplicação de tais medidas é muito menos robusta fora do sistema bancário (incluindo remessa de dinheiro e câmbio)”⁴³⁵, fator que reduz a eficácia do “policy” em seu todo e, por consequência, mantém (ou gera) a vulnerabilidade de

⁴³² A descrição típica do art. 20 consiste em “devastar, saquear, extorquir, roubar, sequestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas. Pena: Reclusão de 3 a 10 anos”. Já o art. 24 tipifica a conduta de “Constituir, integrar ou manter organização ilegal de tipo militar, de qualquer forma ou natureza armada ou não, com ou sem fardamento, com finalidade combativa. Pena: reclusão, de 2 a 8 anos”. Vide: BRASIL. Lei nº. 7.170, de 14 de dezembro de 1983. **Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17170.htm> Acesso em: 15 fev. 2015.

⁴³³ BRASIL. Lei nº. 7.170, de 14 de dezembro de 1983. **Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17170.htm> Acesso em: 15 fev. 2015.

⁴³⁴ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Mutual Evaluation Report:** Federative Republic of Brazil. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER_Brazil_full.pdf> Acesso em: 20 nov. 2014.

⁴³⁵ Ibidem.

certas áreas ou setores da atividade econômica à “lavagem de dinheiro” (indicativo prejudicial ao regime preventivo).

Ato contínuo, o GAFI indicou a relevância do COAF, que – na concepção dos avaliadores – é uma UIF efetiva e respeitada; entretanto foi consignado que o órgão não possuía estrutura para desempenhar a função de supervisão setorial (residual).

De acordo com as competências normativas, a atividade de supervisão do COAF (contida no art. 14, parágrafo 1º, da Lei nº. 9.613 de 1998) engloba as tarefas de *regulação* (estabelecimento de diretrizes regulatórias ao setor que será fiscalizado); *fiscalização* (gerenciar e fiscalizar os setores regulados) e *aplicação de penas administrativas* (após a detecção de prática de infração pelo supervisionado, que se dá pelo desenvolvimento de processo administrativo punitivo).

Dentre os elogios, consta a sua integral operacionalização virtual (ou eletrônica) para fins de envio de Comunicações de Operações Suspeitas (COS), opção que – em concreto – “facilita a sua capacidade de gerenciar e analisar o grande número de comunicações que recebe”.⁴³⁶

Vejam as estatísticas do COAF acerca das COS recebidas.

Tabela 8. Número de Comunicações de Operações Suspeitas recebidas (1998-2010)

Setores regulamentados pelo COAF	
Setor	Número de COS
Bingos	2.480
Bolsa de Mercadorias	2
Bens de Luxo ou de Alto Valor	0
Cartões de Crédito	1.527
Factoring, e Securitização de Ativos, Títulos ou Recebíveis Mobiliários	70.381
Jóias, Pedras e Metais Preciosos	74
Objetos de Arte e Antiguidades	13
Serviços de Assessoria, Consultoria, Auditoria, Aconselhamento ou Assistência	0
Remessa Alternativa de Recursos	5.590
Total	80.067

⁴³⁶ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Relatório de Avaliação Mútua: Sumário Executivo – República Federativa do Brasil.** Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/Sumario%20Executivo%20Brasil%202010.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2014.

Setor	Número de COS
Compra e Venda de Imóveis (COFECI)	15.789
Fundos de Pensão (PREVIC)	33.403
Instituições Financeiras (BACEN) – operações em espécie	1.824.578
Instituições Financeiras (BACEN) – operações suspeitas	134.678
Loterias e Sorteios (SEAE/MF)	150.322
Mercado de Valores Mobiliários (CVM)	4.264
Seguro, Previdência Privada Aberta, Capitalização e Resseguro (SUSEP)	2.075.699
Transporte e Guarda de Valores (DPF)	5
Remessa Alternativa de Recursos	5.590
Total	80.067

Fonte: COAF, 2014.

Em relação às instituições de justiça envolvidas na persecução da “lavagem de dinheiro”, a avaliação constatou que o Departamento de Polícia Federal (DPF) estaria mais apto para tal tarefa, já que possui mais recursos e seu quadro de pessoal recebe treinamentos constantes. Essa capacidade institucional não se fez presente, todavia, no âmbito estadual, mormente na Polícia Civil; ocorrência que gera um funcionamento disforme das frentes de atuação nas distintas esferas.

Ato contínuo, detectou-se outra vulnerabilidade operacional: o controle do transporte físico transfronteiriço.

Nesse ponto, o relatório indica que, embora tenha sido implantado um “sistema de declaração” quanto ao “transporte físico de dinheiro e de alguns instrumentos negociáveis ao portador”⁴³⁷, não havia, em contrapartida, a extensão desse controle aos transportes realizados por meio de contêiner de carga ou bagagem desacompanhada, o que gerava uma lacuna significativa. Além disso, o número de constatações de declarações falsas e interceptações de transporte transfronteiriço ilícito foi baixo, segundo

⁴³⁷ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Mutual Evaluation Report: Federative Republic of Brazil.** Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER_Brazil_full.pdf> Acesso em: 20 nov. 2014.

o GAFI. Por essa razão, far-se-ia necessário fornecer às autoridades aduaneiras “mais recursos técnicos e humanos”.⁴³⁸

Feitas essas considerações, tem-se que os três maiores aspectos da política pública que foram objeto de crítica dizem respeito: (i) a medidas preventivas nas instituições financeiras; (ii) a medidas preventivas nas atividades e profissões não financeiras designadas (APNFD); (iii) a Pessoas Jurídicas e Arranjos Jurídicos sem personalidade jurídica e organizações sem fins lucrativos.

Vejamo-los.

A análise das medidas preventivas operacionalizadas no âmbito das instituições financeira indicou que – apesar de esses sujeitos possuírem o dever de diligência para a conclusão de uma operação (Recomendação n.º 5) – o setor bancário ainda apresentava dificuldades para cumpri-lo, o que comprometia sua eficácia.

Outro aspecto negativo é que – quanto aos fundos de pensão fechados e empresas de “factoring”⁴³⁹ – não havia previsão normativa que obrigasse tais setores a obstar – preventivamente – a conclusão de uma operação cujos dados apresentassem dúvidas quando à sua veracidade.⁴⁴⁰ Logo, a operação se concretizava, e apenas posteriormente havia a possibilidade de comunicá-la.⁴⁴¹

Com relação às empresas de “factoring”, em específico, apesar de a Instrução Normativa n.º 2, de 18 de julho de 2005, regular o tema, os avaliadores detectaram que, no plano prático, esse setor não possuía uma supervisão efetiva, já que – normativamente – tal função foi atribuída ao COAF de (forma residual), faltando-lhe especificação regulamentar e, especialmente, quadro de pessoal apto a viabilizar a eficiência regulatória.

⁴³⁸ Ibidem.

⁴³⁹ Pelo escólio de Fran Martins, o “contrato de faturização ou factoring é aquele em que um comerciante cede a outro os créditos, na totalidade ou em parte, de suas vendas a terceiros, recebendo o primeiro do segundo o montante desses créditos, mediante o pagamento de uma remuneração”. Vide: MARTINS, Fran. **Contratos e Obrigações Comerciais**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 469.

⁴⁴⁰ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Mutual Evaluation Report: Federative Republic of Brazil**. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER_Brazil_full.pdf> Acesso em: 20 nov. 2014.

⁴⁴¹ Registra-se que a crítica não foi no sentido de inexistência de previsão para a realização de comunicação de operação suspeita, e sim de a regulação específica (emanada do próprio COAF) não trazer a possibilidade de se evitar que uma operação suspeita fosse concretizada. Vide: CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. Instrução Normativa n.º 2, de 18 de julho de 2005. **Dispõe sobre os procedimentos para cadastro de empresas de fomento comercial ou mercantil (factoring) e envio de comunicações de operações atípicas ou suspeitas e declarações negativas ao COAF**. Disponível em: <<http://www.sinfaces.com.br/Arquivos/Informativos/COAF%20Instrucao%20Normativa%20002.pdf>> Acesso em: 25 fev. 2015.

Quanto às APNFDs, constatou-se que o COFECI (órgão fiscalizador do setor imobiliário) não realizou qualquer medida para efetivar o controle ou supervisão dessa atividade para fins de prevenção à “lavagem de dinheiro”. Ademais, os avaliadores detectaram que os corretores de imóveis desconhecem as obrigações que titulam; fator que prejudica a eficácia das previsões legais.⁴⁴²

Ainda quanto às APNFDs, apontou-se que “contadores, advogados, tabeliões e prestadores de serviços de consultoria e assessoria a empresas” não estavam sujeitos a qualquer controle, o que – no plano prático – representava uma lacuna atraente para as organizações criminosas.⁴⁴³

Em consequência de todas essas observações, o GAFI – ao detectar que o Brasil atende parcialmente seus standards – recomendou ao governo federal que promovesse: (i) a criminalização do Financiamento do Terrorismo nos moldes internacionais; (ii) a aplicação de medidas que dessem maior efetividade ao confisco e ao bloqueio de bens; (iii) a consolidação da instalação das Varas Especializadas no âmbito da Justiça Federal; (iii) a ampliação da responsabilidade civil ou administrativa das pessoas jurídicas que realizam a “lavagem” ou financiam o terrorismo; (iv) a melhoria da fiscalização do transporte transfronteiriço de valores; (v) a constituição de competências de supervisão para alguns setores, melhorando sua estrutura e recursos; (vi) o aumento da fiscalização das instituições financeiras não bancárias; (vii) a extensão das obrigações de combate à “lavagem” para todas as atividades e profissões não financeiras designadas.

3.7 A reformulação da Política Pública

Quando da realização da terceira avaliação da “policy” inaugurada pela Lei nº. 9.613, de 1998, o governo brasileiro expôs aos representantes do GAFI⁴⁴⁴ que

⁴⁴² FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Mutual Evaluation Report: Federative Republic of Brazil**. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER_Brazil_full.pdf> Acesso em: 20 nov. 2014.

⁴⁴³ Essa lacuna foi sanada pelo COAF apenas em 2013, com a edição da Resolução nº. 24, de 16 de janeiro de 2013, que “dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas pessoas físicas ou jurídicas não submetidas à regulação de órgão próprio regulador que prestem, mesmo que eventualmente, serviços de assessoria, consultoria, contadoria, auditoria, aconselhamento ou assistência, na forma do §1º do art. 14 da Lei nº. 9613, de 3 março de 1998”. Vide: CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCERIAS. **Normas do COAF**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/normas-do-coaf>> Acesso em: 27 fev. 2015.

⁴⁴⁴ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Mutual Evaluation Report: Federative Republic of Brazil**. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER_Brazil_full.pdf> Acesso em: 20 nov. 2014.

tramitava, no Congresso Nacional, projeto de lei que traria reformas substanciais para a política local de combate à “lavagem de dinheiro”.

Em verdade, duas propostas – de iniciativa do Poder Legislativo – estavam em trâmite no parlamento.

A primeira (PLS nº. 209/2003), de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE), tinha por objetivo alterar a estrutura normativa da política pública para “tornar mais eficiente a perseguição penal dos crimes de lavagem de dinheiro” (Anexo 23).⁴⁴⁵ A segunda (PLS nº. 476/2003), apresentada pelo Senador Gerson Camata (PMDB-ES), estruturou-se no mesmo sentido: obtenção de maior eficiência operacional (Anexo 24).

Em comum, as duas propostas ampliavam o rol de injustos penais antecedentes, mas, em seu teor, apresentavam distinções.

Vejamo-las.

O PLS nº. 209 incluía as seguintes figuras típicas em seu rol de injustos penais (“crimes”) antecedentes: (i) terrorismo e seu financiamento; (ii) crime ou contravenção penal praticado por organização criminosa; (iii) tráfico de seres humanos e lenocínio; (iv) crime contra a ordem tributária; (v) contravenções penais previstas nos artigos 48, 50, 51, 52, 53 e 58 do Decreto-Lei nº. 3688, de 3 de outubro de 1941 (como a exploração de jogo do bicho, promoção de loteria sem autorização legal; comércio ilegal de bilhetes de loteria; e o comércio de antiguidades, de obras de arte, ou de manuscritos e livros antigos ou raros sem autorização).⁴⁴⁶

Esse PLS também previa dispositivo que obrigava o Ministério Público a justificar eventual ausência de pleito de bloqueio de bens envolvidos na prática de “lavagem” e, ainda, fixava em seu bojo que esse crime passaria a ser tido como afiançável (para que assim fosse possível recuperar parte dos valores lavados com a determinação do pagamento de fianças elevadas).

A exegese das justificativas políticas contidas nas proposições do PLS nº. 209 demonstra que o Poder Legislativo seguiu lógica totalmente diversa da iniciativa do Poder Executivo, já que esse – conforme exposto na Exposição de Motivos nº. 692/MJ – balizou-se em argumentos técnicos e operacionais para conter o rol de injustos penais antecedentes, e não expandi-lo.

⁴⁴⁵ SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº. 209, de 2003**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/getPDF.asp?t=39726&tp=1>> Acesso em: 11 de dez. 2014.

⁴⁴⁶ Ibidem.

Exemplificativamente, essa contraposição fica clara com o resgate das justificativas expostas nas justificativas da Lei nº. 9.613 de 1998, em que se consignou a impertinência de tratar um pequeno furto como infração geradora da “lavagem de dinheiro”, ou, em igual sentido, o equívoco de incluir os crimes tributários no rol de injustos típicos antecedentes à “lavagem” (que pelo PLS nº. 209. Ao contrário, estes deveriam ser incluídos não por sua natureza, mas pelo prejuízo arrecadatário que sua prática gera ao país; lógica refutada originariamente pelo “policymaker”).⁴⁴⁷

Em geral, o autor da propositura modificativa indicava que tal medida faria que o baixo número de persecuções penais – questionado pelo GAFI desde 2000 – aumentasse, o que, na lógica do Senador Antônio Carlos Valadares, traria “eficiência” para a política pública. Expressão que – no PLS – foi articulada com o sentido simbólico de maximizar as demandas processuais penais (o que seria positivo para as avaliações ante os organismos internacionais).

O PLS nº. 476, por sua vez, também almejava expandir o rol de injustos penais antecedentes, propondo a inclusão: (i) do financiamento do terrorismo; (ii) dos crimes contra a ordem tributária, contra a ordem econômica e contra a previdência social. A proposta também previa o aumento do rol de pessoas vinculadas ao regime administrativo da “policy”, o que se daria por meio da inclusão das atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis; das juntas comerciais; dos cartórios; das empresas transportadoras de valores; das organizações não governamentais sem fins lucrativos; e das pessoas físicas ou jurídicas prestadoras de serviços de advocacia, contadoria ou auditoria.

Apesar de versarem sobre o mesmo objeto, tais PLSs não tramitaram em conjunto e – durante o processo legislativo – receberam emendas significativas.

O PLS 209, por exemplo, recebeu duas emendas. Uma de autoria do Deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS), que tinha como pilar central a inclusão da “lavagem de dinheiro” na lista de crimes hediondos; outra, a Emenda Substitutiva Global⁴⁴⁸, do Deputado Cândido Vaccarezza (PT-SP)⁴⁴⁹, que extinguiu o rol de injustos

⁴⁴⁷ Ibidem. **PLS - Projeto de Lei do Senado, nº. 476 de 2003**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=64145> Acesso em: 19 jan 2015.

⁴⁴⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Emenda Substitutiva: PL 3343/2008**. Disponível em: <[⁴⁴⁹ Registra-se que o ex-deputado Federal Cândido Vaccarezza, autor da emenda que ensejou relevante expansão operacional da política de combate à “lavagem de dinheiro”, foi indiciado e denunciado pela Procuradoria-Geral da República na recente “Operação Lava Jato”, sendo-lhe atribuída a participação em esquema de “lavagem” motivado por pagamento de propinas \(corrupção\). Vide: PROCURADORIA-](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=933265&filename=ESP+1+%3D>+PL+3443/2008> Acesso em: 20 fev 2015.</p></div><div data-bbox=)

penais antecedentes sob a justificativa de que “qualquer infração penal que gere proveitos” teria a legitimidade ontológica para gerar a “lavagem de dinheiro”. Além disso, a referida emenda propôs: (i) a autorização para alienação antecipada de bens apreendidos (com o objetivo de preservar seus valores); (ii) multa de até 20 milhões de reais para os sujeitos (privados) que descumprissem suas obrigações legais; (iii) o afastamento de servidor público indiciado por “lavagem de dinheiro”.

O PLS nº. 476, por seu turno, recebeu emenda do Senador Romeu Tuma (PTB-SP), que também optou por extinguir o rol de injustos penais antecedentes.

As justificativas dessa modificação são relevantes. Vejamo-las.

Na concepção do autor dessa última emenda⁴⁵⁰, a extinção completa do rol de injustos penais antecedentes facilitaria a caracterização do delito de “lavagem de dinheiro” e, assim, maximizaria a eficácia da “policy”, visto que: (i) a constituição de um rol taxativo acabava por “engessar” a legislação, pois o juízo de valor que atribui para determinado crime o status de “grave” sofre transformações ou mutações axiológicas com o decurso do tempo, de modo que – para mantê-lo em conformidade com os valores sociais – faz-se necessário promover constantes alterações legislativas; (ii) a restrição da abrangência da Lei nº. 9.613 de 1998 aos “crimes” (espécie do gênero infração penal) excluía da caracterização da “lavagem” as contravenções penais (em especial os jogos de azar e loterias não autorizadas); práticas ilícitas que geram grande montante econômico suscetível de introjeção ilícita na economia, desestabilizando-a.⁴⁵¹

A análise de tais justificativas permite detectar que essa proposta – ainda que despida de argumentos sólidos – sopesou o rol limitado de injustos típicos antecedentes, dificultando a efetivação da responsabilização penal, e, por esse motivo, esse rol deveria ser elidido da política pública para se obter “maior abrangência do tipo penal, considerando como antecedente à lavagem qualquer infração penal que gere proveitos”⁴⁵². Uma escolha que – se aprovada – alocaria a legislação brasileira no grupo de “terceira geração”.

Além desse ponto, a emenda trazia as seguintes modificações: (i) ampliava o número de sujeitos obrigados; (ii) proibia que os sujeitos obrigados cientificassem seus clientes sobre as comunicações de operações suspeitas remetidas ao COAF; (iii) regulava

GERAL DA REPÚBLICA. Petição nº. 5.2664 <<http://www.lavajato.mpf.mp.br/images/Pet5264.pdf>> Acesso em 13 mar. 2015.

⁴⁵⁰ SENADO FEDERAL. **PLS - Projeto de Lei do Senado, nº. 476 de 2003**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=64145> Acesso em: 19 jan. 2015.

⁴⁵¹ Ibidem.

⁴⁵² Ibidem.

a possibilidade de alienação antecipada de bens apreendidos; (iv) determinava a centralização do COAF no recebimento direto de comunicações de operações suspeitas (em observância das críticas do “mutual evaluation report” do GAFI).

No todo, ambas as proposições se estruturam na direção da ampliação operacional da política pública e – em essência – afastaram-se da lógica racional que balizou a construção da lei nº. 9.613 de 1998.

Explica-se.

A Exposição de Motivos apresentada em 1995, que fundamentou a aprovação da Lei nº. 9.613 de 1998, deixou evidente que a “policy” tipificaria, apenas, os *crimes*, havendo um corte epistemológico restritivo no que tange ao espectro de incidência da intervenção penal. Uma tomada de decisão consonante não só ao princípio penal fundamental da *intervenção mínima*⁴⁵³, mas, essencialmente, à eficácia operacional da política pública (que possui estrutura limitada).

Já as proposições de reformulação vão ao encontro de “resposta simbólica” ao problema público e, na prática, representam uma demolição da racional barreira de contenção dos anseios punitivos, o que acarreta uma “inflação legislativa”⁴⁵⁴ e a consequente desvalorização de sua eficácia preventiva.⁴⁵⁵ Afinal, conforme apontado pelas avaliações do GAFI, o COAF e a polícia civil (instituições que, com a expansão do rol, recebem grande incumbência operacional) possuem infraestrutura e quadro de pessoal aquém das necessidades concretas, o que comprometeria o desempenho eficaz de suas atividades.

Esclarecidos tais pontos, passa-se para a efetiva apreciação política das propostas. Nessa seara, o PLS nº 476/2003 foi aprovado no Senado Federal em 04 de outubro de 2009, sendo apresentado na Câmara dos Deputados em 09 de dezembro de 2009. Até abril de 2015 seu trâmite estava, no entanto, estancado na Comissão de

⁴⁵³ Pela lição de BITENCOURT, o “*princípio da intervenção mínima*, também conhecido como *ultima ratio*, orienta e limita o poder incriminador do Estado, preconizando que a criminalização de uma conduta só se legitima se constituir meio necessário para a proteção de determinado bem jurídico. Se outras formas de sanção ou outros meios de controle social revelarem-se suficientes para a tutela desse bem, a sua criminalização é inadequada e não recomendável”. Vide: BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal, v. 1, Parte Geral**. 14 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 13.

⁴⁵⁴ CARNELUTTI, Francesco. *La crisi della legge*. **Rivista di diritto pubblico e della amministrazione in Italia**. n. 22 (1930). p. 424-443. Disponível em: <http://documenti.camera.it/bpr/11986_testo.pdf> Acesso em: 20 out. 2014.

⁴⁵⁵ LUISI, Luis. **Os princípios constitucionais penais**. 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003. p. 42.

Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)⁴⁵⁶, havendo o registro de que sua última movimentação se deu em 18 de abril de 2012, com a apresentação de parecer favorável do seu relator, o Deputado Federal Delegado Protógenes (PCdoB-SP).⁴⁵⁷

Já o PLS nº. 209/2003 foi aprovado no Senado Federal em 08 de maio de 2008 e encaminhado para a Câmara dos Deputados em 20 de maio de 2008⁴⁵⁸. Nessa casa legislativa, seu trâmite perdurou até 25 de outubro de 2011, ocasião em que foi aprovado em sessão única pelo plenário.

Vale registrar que, nessa ocasião, o Deputado Miro Teixeira (PDT-RJ), então relator da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, emitiu parecer⁴⁵⁹ que reprovou a Emenda apresentada pelo Deputado Onyx Lorenzoni e aprovou a Emenda Substitutiva de autoria do Deputado Cândido Vaccarezza, Consignou-se, nesse parecer, que a consolidação de um texto suscetível de votação pelo plenário se deu por um esforço conjunto entre parlamentares do governo e da oposição, com destaque para articulações do PSDB, DEM e PPS.

Portanto, dois fatores ficam claros: (i) a tomada de decisão que ensejou a constituição da política de combate à “lavagem” iniciada em 1998 decorreu de uma conjunção de fatores internos e externos que, juntos, formaram uma janela de oportunidade (“policy window”) ao Poder Executivo (“policymaker”). E este, ao elaborar seu projeto de lei, balizou-se por critérios jurídico-penais e operacionais (critérios racionais). Já a reformulação da “policy” – consolidada em 2012 – resultou de uma decisão político-legislativa próxima do modelo da “racionalidade limitada”, que – segundo SIMON⁴⁶⁰ – traduz a tomada de decisão em que o “policymaker” não possui o domínio informacional ou a aptidão cognitiva para compreender a complexidade ontológica do objeto sobre o qual recairá a diretriz arquitetada. Desse modo – em essência – os argumentos que preponderam na arena decisória são racionalmente limitados por

⁴⁵⁶CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 6577/2009**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=463454>> Acesso em: 10 jan 2015.

⁴⁵⁷ Ibidem. **Parecer do Relator (CCJC): PL 3442 de 2008**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=933289&filename=Tramitacao-PL+3443/2008> Acesso em: 20 jan. 2015

⁴⁵⁸ SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado, nº. 209 de 2003**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=58211> Acesso em: 19 jan 2015

⁴⁵⁹CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Parecer do Relator (CSPCCO): PL 2442 de 2008**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=933289&filename=Tramitacao-PL+3443/2008> Acesso em 20 jan. 2015.

⁴⁶⁰ SIMON, Herbert. **Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization**. New York: Macmillan, 1947.

contemplarem como “inputs” reclamos políticos ou “accountabilities”, o que, por consequência, compromete a eficiência funcional da política pública.

É importante ressaltar que ambos os PLSs não tiveram suas proposituras articuladas pela Presidência da República. Logo, não houve influxo que ensejasse a formação de coalizões partidárias que acelerassem sua aprovação. Daí a justificativa para a mora do trâmite desses projetos.

3.7.1 A Lei nº. 12.683 de 2012

Após lenta tramitação no Congresso Nacional, o PLS nº. 209 de 2003 foi convertido na Lei nº. 12.683 (Anexo 25), que foi sancionada pela Presidência da República em 9 de julho de 2012.⁴⁶¹ Na prática, essa reformulação – arquitetada por atores que não atuaram na elaboração originária da “policy” – trouxe modificações de grande impacto na estrutura operacional da política pública.

Vejamos as principais.

A primeira modificação de relevo foi a que revogou o rol de injustos penais (“crimes”) antecedentes (art. 1º), de modo que, a partir de então, o tipo penal de “lavagem de dinheiro” passou a consistir na ocultação ou dissimulação de todo bem ou valor proveniente direta ou indiretamente da prática de uma “infração penal”, englobando, assim, as contravenções penais (infrações de menor gravidade).

Por consequência, a legislação brasileira alinhou-se ao grupo de “terceira geração”, nos moldes tratados pela Convenção de Estrasburgo.⁴⁶²

Sobre esse ponto, tem-se que a reformulação legislativa (por decisão positivada normativamente) afastou-se do critério ontológico da “gravidade delitiva”, já que definiu que toda infração penal é um injusto típico (“crime”) antecedente para a caracterização da “lavagem de dinheiro”.

Além disso, essa maximização do âmbito de incidência da intervenção penal sobrecarregará, num longo prazo, o funcionamento do sistema (preventivo e

⁴⁶¹ BRASIL. Lei nº. 12.683, de 9 de julho de 2012. **Altera a Lei nº. 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112683.htm> Acesso em: 20 fev. 2015.

⁴⁶² COUNCIL OF EUROPE. “**Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime**”. Disponível em: <conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/141.htm> Acesso em: 10 jan. 2015.

repressivo), o que, em concreto, pode prejudicar a eficácia do desenvolvimento da política pública.

Nesse sentido, BOTTINI e ESTELITTA⁴⁶³ enfatizam que, “se a intenção era atingir o jogo do bicho, melhor seria ter transformado esta conduta em crime em vez de sobrecarregar o sistema penal com um sem-número de condutas de pouca gravidade”.⁴⁶⁴ Logo, essa modificação colidiu com o teor dos parâmetros internacionais.

Explica-se.

A Recomendação nº. 3 do GAFI estabelece que “os países deveriam aplicar o crime de lavagem de dinheiro a todos os crimes graves, de maneira a incluir a maior quantidade possível de crimes antecedentes”. Essa disposição é clara no sentido de restringir o espectro de incidência penal a dois atributos da infração: (i) ser crime, e, ainda, (ii) apresentar “gravidade”.

Na mesma linha, a Convenção de Palermo de 2000 referenciou que – para a repressão da “lavagem de dinheiro” – o rol de injustos penais antecedentes deveria ser constituído por “delitos graves” (assim considerados os que recebessem pena em abstrato igual ou superior a quatro anos). Sobre esse último documento internacional (vinculado ao “hard law”) há que se ponderar, todavia, que o PLS que se transformou na Lei nº. 12.683 de 2012 foi elaborado em 2003 (e a referida convenção foi internalizada apenas em 2004).

Por essa razão, o autor da proposta de reformulação da “policy” estava temporalmente inviabilizado de considerar tal standard (embora pudesse sopesar a Recomendação do GAFI).

As discussões em plenário, ocorridas em 2011, e a própria submissão da proposta às Comissões de Constituição e Justiça trouxeram, entretanto, a oportunidade de o Congresso Nacional reparar tal nódoa, o que, em concreto, não ocorreu. Afinal, essa modificação (segundo as justificativas políticas já expostas alhures) se deu com a expectativa de aumentar com expressividade a resposta judicial penal; ocorrência que – pela avaliação do GAFI – era uma necessidade local.

Assim, essa ânsia legislativa de dar resposta ao baixo número de condenações pelo crime de “lavagem” tem sua origem na percepção dos dados ulteriormente reunidos e divulgados pelo CNJ em 2013, que expos a quantidade de

⁴⁶³ BOTTINI, Pierpaolo Cruz; ESTELITTA, Heloisa. Alterações na legislação de combate à lavagem: primeiras impressões. São Paulo. **Boletim Ibccrim**, Ano 20, n. 237, ago. 2012. <<http://www.ibccrim.org.br/site/boletim/pdfs/Boletim237.pdf>> Acesso em 22 out. 2014.

⁴⁶⁴ Ibidem.

denúncias, demandas em trâmite e condenações envolvendo esse problema público. Vejamos a tabela a seguir.

Tabela 9. Quantificação da persecução da lavagem de dinheiro (1998-2012)

Número de Denúncias Recebidas		
Órgão	Lavagem de Dinheiro por “crime antecedente”	Corrupção e Lavagem de Dinheiro
Superior Tribunal de Justiça	10	0
Justiça Federal	72	11
Justiça Estadual	119	176
Número de procedimentos cautelares em tramitação para assegurar a persecução ou reparo do dano		
Superior Tribunal de Justiça	0	0
Justiça Federal	211	65
Justiça Estadual	30	17
Número de procedimentos judiciais em tramitação		
Superior Tribunal de Justiça	7	2
Justiça Federal	570	266
Justiça Estadual	373	1.027
Número de réus condenados definitivamente		
Superior Tribunal de Justiça	0	0
Justiça Federal	3	8
Justiça Estadual	0	0

Fonte: CNJ, 2013.⁴⁶⁵

Tais números compreendem todo o período que antecede a reformulação da política de combate à “lavagem” (1998-2012), e – embora haja baixo índice de condenação – os dados em questão devem ser interpretados com cautela.

Explica-se.

Ainda que se faça crítica a essa “limitação quantitativa” das respostas judiciais, há de se ponderar que, nessa espécie delitiva, há complexidade tanto no que atine ao processo de desarticulação fenomênica e operacional do problema público

⁴⁶⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Corrupção e lavagem de dinheiro**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/dti/Sistemas/lavagem_dinheiro/Consolidacao_corrupcao_lavagem_dinheiro_improbidade_adm.xlsx> Acesso em 03 dez 2014.

(“lavagem de dinheiro”), quanto na apreciação da magnitude e especificidade técnica dos elementos que serão analisados em sede da instrução probatória.

Sobre esse aspecto, é preciso avivar que – durante todo o “policy making process” de reformulação – as justificativas legislativas (e a consequente tomada de decisão pela expansão da política pública) indicam que essa percepção conjuntural da complexidade do problema público não alicerçou a ação política dos atores envolvidos. E, por esse motivo, a linha adotada na modificação da estrutura normativa da “policy” acabou por incluir pontos que, originariamente, foram rechaçados pela Exposição de Motivos nº. 692/MJ de 1998. Daí ter-se a percepção de que tal ocorrência derivou de uma arena decisória calcada na “racionalidade limitada”⁴⁶⁶ ante o problema público.

A título de exemplo, o legislador de 1998 foi incisivo ao justificar o afastamento da possibilidade de incluir na lei de “lavagem” os “ilícitos parasitários” (como o pequeno furto, as contravenções), já que eles poderiam ser englobados pelo crime de receptação. Essa preocupação foi integralmente ofuscada na reformulação. Por esse motivo, BOTTINI entende que a modificação da “policy”, ainda que bem intencionada, carece de proporcionalidade, já que passou a punir “com a mesma pena mínima de 3 anos o traficante de drogas que dissimula seu capital ilícito e o organizador de rifa ou bingo em quermesse que oculta seus rendimentos”.⁴⁶⁷

Acresça-se, ainda, que a mudança enseja entraves na persecução de lavagem proveniente de ilícitos tributários, já que – em conformidade com a percepção de RIOS⁴⁶⁸ – a expansão operacional promovida pela Lei nº. 12.383 de 2012 nivelou o “produto do crime de tráfico de entorpecentes à mera irregularidade tributária passível de regularização na esfera administrativa com efeitos extintivos de punibilidade”.⁴⁶⁹

Outra situação nebulosa (que recai sobre o “direito penal tributário”) diz respeito à compatibilização do novo regramento com a Súmula Vinculante nº. 24⁴⁷⁰, já que, por meio dela, o STF consolidou o entendimento de que “não se tipifica crime

⁴⁶⁶ SIMON, Herbert. **Administrative behavior**: : a study of decision-making processes in administrative organization. New York: Macmillan, 1947.

⁴⁶⁷ BOTTINI, Pierpaolo cruz. Sobre a nova Lei de lavagem de dinheiro. **O Estado de S. Paulo**, 27.06.2012, Seção B2.

⁴⁶⁸ RIOS, Rodrigo Sánchez. Alterações na Lei de lavagem de dinheiro: breves apontamentos críticos. São Paulo, **Boletim Ibccrim**, Ano 20, n. 237, ago. 2012. <<http://www.ibccrim.org.br/site/boletim/pdfs/Boletim237.pdf>> Acesso em 22 out. 2014.

⁴⁶⁹ Ibidem.

⁴⁷⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula Vinculante 24**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1265>> Acesso em: 20 fev. 2015.

material contra a ordem tributária, previsto no art. 1º, incisos I a IV da Lei nº. 8.137/1990, antes do lançamento definitivo do tributo”.⁴⁷¹

Noutras palavras, a exigência é de que haja a constituição definitiva do crédito tributário, e – antes dessa ocorrência – não há caracterização da tipicidade da conduta, o que, por consequência, inviabiliza a persecução em sede de inquérito policial e mesmo a constrição de bens e oferta de denúncia.

Ato contínuo, o §2º do art. 1º da Lei nº. 12.683 de 2012 previu que incorrerá na mesma pena da “lavagem de dinheiro” (3 a 10 anos e multa) aquele que “utiliza” – na atividade econômica ou financeira – bens, direitos ou valores provenientes de infração penal. Tal alteração foi de extremo impacto (dogmático e operativo), já que suprimiu a expressão “para ocultar ou dissimular”, que representava o especial fim da ação (dolo específico ou elemento subjetivo especial do tipo).⁴⁷²

Logo, a novel norma não exige qualquer verificação especial no que tange à motivação do ato, consumando-se o ilícito com a mera utilização desses bens na atividade econômica ou financeira.

Ainda nessa linha de “expansão”, duas previsões alteraram a forma de gestão patrimonial dos bens envolvidos nessa espécie delitiva. A primeira, contida no §1º do art. 4º, passou a permitir que o juízo competente para o processamento da demanda que verse sobre “lavagem de dinheiro” promova a alienação antecipada dos bens apreendidos sempre que eles estejam “sujeitos a qualquer grau de deterioração ou depreciação, ou quando houver dificuldade para a sua manutenção”. A segunda, prevista no art. 7º, inciso I, estabeleceu como efeito da condenação pela prática de “lavagem” a perda de todos os produtos gerados por esse ilícito em favor da União e dos Estados (de acordo com a competência para julgar a demanda), sendo esses entes federados os responsáveis por regular a destinação de tais bens, direitos ou valores (art. 7º, § 1º).

⁴⁷¹ “Art. 1º Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas: I - omitir informação, ou prestar declaração falsa às autoridades fazendárias; II - fraudar a fiscalização tributária, inserindo elementos inexatos, ou omitindo operação de qualquer natureza, em documento ou livro exigido pela lei fiscal; III - falsificar ou alterar nota fiscal, fatura, duplicata, nota de venda, ou qualquer outro documento relativo à operação tributável; IV - elaborar, distribuir, fornecer, emitir ou utilizar documento que saiba ou deva saber falso ou inexato; V - negar ou deixar de fornecer, quando obrigatório, nota fiscal ou documento equivalente, relativa a venda de mercadoria ou prestação de serviço, efetivamente realizada, ou fornecê-la em desacordo com a legislação. Pena - reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa”. Vide: BRASIL. **Lei nº. 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18137.htm> Acesso em 20 fev. 2015.

⁴⁷² BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal, v. 1, Parte Geral.** 14 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 291-292.

O art. 9º, por sua vez, expandiu o rol de sujeitos (privados) que estão obrigados a cooperar com o regime administrativo da política pública. Trata-se – pela nova dicção legal – do grupo de “pessoas sujeitas aos mecanismos de controle”. Sobre esse ponto, a primeira modificação de relevo foi a inclusão das pessoas físicas nessa dinâmica, medida que representou um avanço em relação ao teor normativo originário da “policy” (que se voltava apenas para as pessoas jurídicas).

Ademais, foram englobadas as seguintes atividades como “sensíveis”⁴⁷³ à ocorrência de “lavagem de dinheiro”: (i) os sistemas de negociação do mercado de balcão organizado; (ii) as pessoas físicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis; (iii) a intermediação da comercialização de bens de luxo ou de alto valor por pessoas físicas e jurídicas; (iv) a promoção, intermediação, comercialização, agenciamento ou negociação de direitos de transferências de atletas, artistas ou feiras, exposições ou eventos similares por pessoas físicas e jurídicas; (v) empresas de transporte e guarda de valores; (vi) a comercialização de bens de alto valor de origem rural ou animal ou a intermediação de sua comercialização por pessoas físicas ou jurídicas; (vii) as juntas comerciais e os registros públicos; (viii) as pessoas físicas ou jurídicas que prestem, ainda que eventualmente, serviços de assessoria, consultoria, contabilidade, auditoria, aconselhamento ou assistência de qualquer natureza em operações de: (a) compra e venda de imóveis, estabelecimentos comerciais ou industriais ou participações societárias de qualquer natureza; (b) gestão de fundos, valores mobiliários ou outros ativos; (c) abertura ou gestão de contas bancárias, de poupança, investimento ou de valores mobiliários; (d) a criação, exploração ou gestão de sociedades de qualquer natureza, fundações, fundos fiduciários ou estruturas análogas; (e) operações financeiras, societárias ou imobiliárias; (f) alienação ou aquisição de direitos sobre contratos relacionados a atividades desportivas ou artísticas profissionais.

Em relação ao ponto supramencionado como “vii” (art. 9º, inciso XIV), algumas ponderações específicas são necessárias, mormente no que diz respeito ao teor abstrato do dever previsto para as “pessoas físicas ou jurídicas que prestem, ainda que eventualmente, serviços de assessoria, consultoria, contabilidade, auditoria, aconselhamento ou assistência de *qualquer natureza*” [grifou-se].

Pois bem.

⁴⁷³ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais. Comentários à Lei 9.613, com alterações da Lei 12.683/2012. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 38.

O destaque para esta última previsão decorre de o teor de sua regulação – fundada na diretiva integrativa da cooperação privada ou “gatekeepers” – almejar o acesso (por imposição legal) a informações cujo domínio (por parte do “sujeito obrigado”) emana exclusivamente de uma relação constituída para fins de prestação de serviços especializados, sendo os dados daí emanados normativamente tutelados pelo “sigilo profissional”.

Acresça-se a isso que a disposição linguística do referido dispositivo caracteriza-se pelo uso das expressões “serviços” e “de qualquer natureza”, que – semanticamente – são revestidas dos sentidos de generalidade e abstração. Daí a razão de surgir o seguinte entrave exegético: Com a reformulação da “policy”, o advogado estaria, ou não, sujeito ao dever de comunicar operações que – dentro de uma prestação de serviço de assessoria, consultoria, aconselhamento ou assistência para um cliente – lhe cause a suspeita de “lavagem”?

A resposta não é unívoca, e – para melhor compreensão dos possíveis balizamentos interpretativos – faz-se necessária uma imersão no direito comparado.

Pela perspectiva do “soft law”, há previsão sobre esse tema nas 40 Recomendações do GAFI. Em específico, trata-se da Recomendação nº. 12, item “d”, onde consta que o “dever de vigilância” relativo à clientela aplica-se também aos advogados, notários, outras profissões jurídicas independentes e contabilistas, sempre que tais profissionais preparem ou efetuem, em prol de seus clientes, operações que envolvam: (a) compra e venda de imóveis; (b) gestão de fundos, valores mobiliários ou outros ativos do cliente; (c) gestão de contas bancárias, de poupança ou de valores mobiliários; (d) organização de contribuições destinadas à criação, exploração ou gestão de sociedades; (e) criação, exploração ou gestão de pessoas jurídicas ou de entidades sem personalidade jurídica e compra e venda de entidades comerciais.⁴⁷⁴

Em essência, o cotejo entre o art. 9º, inciso XIV, da Lei nº. 12.683 de 2012 com esse referencial global (Recomendação 22) demonstra que a diretriz do GAFI foi a fonte de inspiração da reformulação aditiva da política pública brasileira, já que, materialmente, houve a integral contemplação local desse standard global.

⁴⁷⁴ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **The FATF Recommendations**. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf> Acesso em: 10 jan. 2015.

Outro ponto de relevo é que, no âmbito europeu, essa temática já havia sido enfrentada pelas Diretivas de n.º. 91/308/CE; n.º. 2001/97/CE; e 2005/60/CE, emitidas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho Europeu.

Datada de 10 de julho de 1991, a Diretiva n.º. 91/308/CE⁴⁷⁵ (Anexo 26) definiu originariamente o rol de sujeitos privados que deveriam cooperar na operação do sistema de combate à “lavagem de dinheiro”. Esse conjunto de atores (tidos como com “vigilantes” de setores sensíveis à prática) foi ampliado em 04 de dezembro de 2001, por meio da Diretiva n.º. 2001/97/CE (Anexo 27).⁴⁷⁶

É importante registrar que, num primeiro momento, esse documento (no item 16) estendeu tal dever comunicativo aos “notários e outros profissionais forenses independentes” (advogados) quando estes participassem de operações de: (i) compra e venda de bens imóveis ou de entidades comerciais; (ii) gestão de fundos, valores mobiliários ou outros ativos, pertencentes ao cliente; (iii) abertura ou gestão de contas bancárias, de poupança ou de valores mobiliários; (iv) organização dos fundos necessários à criação, exploração ou gestão de sociedades; (v) criação, exploração ou gestão de “trusts”, de sociedades ou de estruturas análogas; ou (vi) quando agissem em nome e por conta dos clientes, em quaisquer transações financeiras ou imobiliárias.

No item 17, fez-se, todavia, uma ressalva: para fins de comunicação de operação suspeita, tal diretiva não incidiria sobre os advogados quando a consultoria jurídica se desse em prol de seu cliente para fins da determinação de sua situação jurídica, ou no âmbito de um processo judicial. Hipóteses em que o advogado estaria integralmente tutelado pelo dever de sigilo profissional.

Vale registrar, ainda, que, pelo teor na Diretiva n.º. 2001/97/CE, tal exclusão obrigacional não ocorre quando: (i) o consultor jurídico, em concreto, participar do processo de “lavagem de dinheiro”; (ii) se a consultoria jurídica for realizada com o fito exclusivo de proporcionar a “lavagem”; ou (iii) caso o advogado tenha ciência de que a consultoria contratada foi motivada para fins de “lavagem”.⁴⁷⁷

⁴⁷⁵ COUNCIL OF EUROPE. **Directiva 91/308/CEE do Conselho, de 10 de junho de 1991, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais.** Disponível em: <eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:31991L0308> Acesso em 23 dez 2014.

⁴⁷⁶ Ibidem. **Directiva 2001/97/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 4 de Dezembro de 2001, que altera a Directiva 91/308/CEE do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais.** Disponível em: <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0097:FR:HTML> Acesso em: 23 dez. 2014.

⁴⁷⁷ Ibidem. **Directiva 2001/97/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 4 de Dezembro de 2001, que altera a Directiva 91/308/CEE do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais.** Disponível em: <eur-

No mesmo sentido, a Diretiva n.º. 2005/60/CE, datada de 25 de outubro de 2005 (Anexo 28), manteve os advogados como “sujeitos obrigados” ao regime de comunicação de operações suspeitas (art. 22), mas – nos mesmos moldes da diretiva anterior – excepcionou a preservação do sigilo no art. 23, consignando que os Estados-Membros do Conselho da Europa não estariam obrigados a prever tal dever de vigilância quando as informações recebidas pelos advogados (em relação aos seus clientes) tiverem sido:

[...] por eles recebidas de um de seus clientes ou obtidas sobre um dos seus clientes quando estes estiverem a determinar a situação jurídica do mesmo ou a exercer a sua missão de defesa ou de representação desse cliente num processo judicial ou a respeito de um processo judicial, mesmo que se trate de conselhos prestados quando à forma de instaurar ou evitar um processo, independentemente de essas informações terem sido recebidas ou obtidas antes, durante ou após o processo.⁴⁷⁸

Feita essa imersão sobre a percepção do tema no âmbito mundial, há que se consignar que, no Brasil (com exceção do inerte PLS n.º. 476 de 2003, que prevê expressamente a inclusão obrigacional das “pessoas físicas ou jurídicas que prestem serviços de advocacia, contadoria ou auditoria”⁴⁷⁹), o assunto não foi abordado com a mesma elucidação ou precisão que constam das disposições internacionais e regionais que foram fonte de inspiração local.⁴⁸⁰

Tal assertiva se dá pelo fato de que o legislador brasileiro não redigiu a disposição normativa em questão de forma especificada, razão pela qual a sua interpretação – ainda não enfrentada pelos tribunais superiores – é divergente e, por consequência, acarreta um embate: Afinal, os advogados são ou não obrigados a comunicarem operações suspeitas praticadas (ou tentadas) por seus clientes?

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0097:FR:HTML> Acesso em: 23 dez. 2014.

⁴⁷⁸ Ibidem. **Directiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Outubro de 2005 , relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo.** Disponível em: <eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32005L0060> Acesso em: 23 de dezembro de 2014.

⁴⁷⁹ SENADO FEDERAL. **PLS - Projeto de Lei do Senado, n.º. 476 de 2003.** Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=6414> Acesso em: 19 jan. 2015

⁴⁸⁰ Nesse sentido, vide: DE GRANDIS, Rodrigo. O exercício da advocacia e o crime de “lavagem” de dinheiro. In: DE CARLI, Carla Veríssimo (Org). **Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal.** Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013. p. 153-186.

Pela interpretação realizada por DE GRANDIS⁴⁸¹, a redação do art. 9º, inciso XIV, institui esse dever aos advogados, e – embora integralmente constitucional – a aplicabilidade desse dispositivo demanda restrições.

Explica-se.

Por essa concepção, os advogados estariam incluídos no dever de comunicação de operações suspeitas de seus clientes, mas, em contrapartida, tal obrigação se restringiria aos atos de natureza consultiva, já que, nesse tipo de situação, “o cliente procura o advogado projetando determinada conduta que, a depender das circunstâncias, poderá traduzir crime de ‘lavagem’ de dinheiro”.⁴⁸² Por essa concepção, os advogados estão, portanto, desobrigados da observância dos deveres de comunicação apenas quando seus serviços forem realizados no âmbito judicial (contencioso).

Em sentido consonante, mas mais bem lapidado, GREGO FILHO e RASSI⁴⁸³ reconhecem que o advogado está incluído no rol de destinatários dos deveres previstos no art. 9º, inciso XIV, da Lei nº. 12.683 de 2012. Em específico, os referidos autores sustentam que os sujeitos arrolados nesse dispositivo foram ali incluídos porque as atividades que esses desenvolvem estão “sujeitas aos mecanismos de controle (art. 10), ali incluindo os advogados, seja pela consultoria, seja pela assessoria”.⁴⁸⁴

Assim, é inconteste que, ao advogado, incumbe o dever de “comunicar as operações que possam constituir sérios indícios de lavagem de dinheiro (art. 11, II)”.⁴⁸⁵

A análise funcional desse último entendimento permite detectar que os autores mencionados sustentam seu raciocínio com dois pontos de ressalva quanto aos advogados.

Primeiro: “[...] os deveres genéricos de comunicação para órgãos estatais de controle não implicam dever específico de evitar o resultado, não configurando, portanto, participação criminal” (conduta neutra), já que, do contrário, se estaria maculando o direito constitucional à ampla defesa. Esse balizamento interpretativo seria,

⁴⁸¹ DE GRANDIS, Rodrigo. O exercício da advocacia e o crime de “lavagem” de dinheiro. In: DE CARLI, Carla Veríssimo (Org). **Lavagem de dinheiro**: prevenção e controle penal. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013. p. 153-186.

⁴⁸² *Ibidem*.

⁴⁸³ GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. **Lavagem de dinheiro e advocacia**: uma problemática das ações neutras. São Paulo, São Paulo, Boletim Ibccrim, Ano 20, n. 237, ago. 2012. Disponível em: <<http://www.ibccrim.org.br/site/boletim/pdfs/Boletim237.pdf>> Acesso em 22 out. 2014.

⁴⁸⁴ *Ibidem*.

⁴⁸⁵ GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. **Lavagem de dinheiro e advocacia**: uma problemática das ações neutras. São Paulo, São Paulo, Boletim Ibccrim, Ano 20, n. 237, ago. 2012. Disponível em: <<http://www.ibccrim.org.br/site/boletim/pdfs/Boletim237.pdf>> Acesso em 22 out. 2014.

entretanto, afastado na “hipótese do advogado que deixa de ser advogado e vem a ser peça de organização criminosa ou de conluio para a prática dos crimes”.⁴⁸⁶

Segundo: o dever de comunicação não recai sobre o âmbito contencioso, já que, nessa seara, a realização ou exercício da defesa técnica com plenitude depende, umbilicalmente, da integral observância do dever de sigilo por parte do advogado, sendo esse o fator que viabiliza o estabelecimento de uma relação de confiança entre cliente (demandado) e o profissional (advogado).⁴⁸⁷

Há, ainda, um terceiro posicionamento de destaque, sustentado por BADARÓ e BOTTINI⁴⁸⁸. Segundo a concepção desses autores, o desenvolvimento – pelo advogado – das atividades de *consultoria*, *assessoria* ou *direção jurídica* é regido especificamente pela Lei nº. 8.906, de 4 de julho de 1994⁴⁸⁹, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a OAB. Logo, como há uma regulação específica, a Lei nº. 9.613 de 1998 – que é genérica nesse tema – não teria a força normativa e a especialidade necessárias para ofuscar os delineamentos contidos no mencionado Estatuto.

Esse raciocínio é lapidado pela interpretação conjuntiva dos art. 7º., incisos II e XIX, e §6º da Lei nº. 8.906 de 1994, que asseguram – em favor do advogado – o *sigilo profissional* e a *inviolabilidade* “de seu escritório ou local de trabalho, bem como de seus instrumentos de trabalho, de sua correspondência escrita, telefônica e telemática, desde que relativas ao exercício da advocacia”.⁴⁹⁰

À luz desse dispositivo, BADARÓ e BOTTINI entendem que a “*inviolabilidade* das informações do cliente sob custódia do advogado – exceto nos casos em que o advogado está envolvido na prática delitiva – é incompatível com o dever de informar”.⁴⁹¹

Para corroborar essa concepção, os autores em questão destacaram que a reformulação da estrutura normativa da “policy” não promoveu a revogação (explícita ou implícita) da inviolabilidade, já que, para tanto, se faria necessário que: (i) ocorresse

⁴⁸⁶ Ibidem.

⁴⁸⁷ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais. Comentários à Lei 9.613, com alterações da Lei 12.683/2012. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 142.

⁴⁸⁸ Ibidem.

⁴⁸⁹ BRASIL. Lei nº. 8.906, de 4 de julho de 1994. **Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18906.htm> Acesso em: 23 fev. 2015.

⁴⁹⁰ Ibidem.

⁴⁹¹ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais. Comentários à Lei 9.613, com alterações da Lei 12.683/2012. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 142-143.

declaração expressa no sentido de que a lei anterior (Estatuto da Advocacia) foi revogada pela lei posterior (Lei nº. 12.683 de 2012); (ii) que a lei posterior fosse incompatível com lei anterior; ou (iii) que a lei posterior houvesse regulado inteiramente a matéria tratada pela lei anterior.⁴⁹²

De fato, a análise das justificativas que embasaram a edição da referida lei e, ainda, a exegese gramatical do dispositivo legal mencionado, deixam evidente que, formalmente, não há incidência das supramencionadas causas de afastamento da aplicação da norma anterior, já que: (i) não houve revogação expressa do Estatuto da Advocacia; (ii) não se configura incompatibilidade material ou regulação diversa do tema, visto que “o dever de comunicar imposto na lei posterior trata do *gênero* consultoria de ‘qualquer espécie’ enquanto a lei anterior trata da espécie ‘consultoria jurídica’”, razão pela qual o uso do critério interpretativo da “especialidade” enseja a prevalência da lei anterior, e, assim, a preservação do sigilo se impõe.⁴⁹³

No aspecto material, por sua vez, BADARÓ e BOTTINI⁴⁹⁴ são incisivos em afirmar que a aplicação do dever de comunicação da realização de operações suspeitas no exercício da advocacia inibe o “regular exercício da profissão”, já que essa atitude comunicativa – por si só – abala a relação de confiança entre o advogado e o cliente.

Duas conclusões são possíveis, quanto ao ponto em comento. A primeira, de caráter descritivo, deixa claro que o dispositivo em questão – à luz das justificativas legais e influxos globais – tem abrangência normativa que incluiu o advogado como sujeito obrigado ao regime administrativo e aos mecanismos de controle (no âmbito não litigioso)⁴⁹⁵. A análise das motivações e redação do dispositivo em questão torna evidente que essa foi a opção do legislador, e que tal opção é integralmente compatível com a Recomendação 22, alínea “d”, do GAFI, que incluiu o advogado no rol de “Atividades e Profissões Não Financeiras Designadas” que possuem dever de diligência acerca do cliente.

Essa detecção gera, entretanto, uma segunda conclusão: há, no caso, um conflito aparente de normas (antinomia) entre a Lei 12.683 de 2012 e o Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil, aplicáveis em tal contexto. Esse entrave soluciona-se, juridicamente, por meio do *critério da especialidade*. Logo, enquanto não

⁴⁹² Ibidem.

⁴⁹³ Ibidem.

⁴⁹⁴ Ibidem.

⁴⁹⁵ GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. Lavagem de dinheiro e advocacia: uma problemática das ações neutras. São Paulo, **Boletim Ibccrim**, Ano 20, n. 237, ago. 2012. <<http://www.ibccrim.org.br/site/boletim/pdfs/Boletim237.pdf>> Acesso em 22 out. 2014.

existir regulação detalhada – e expressa – acerca do papel do advogado na política de combate à lavagem de dinheiro devem prevalecer as disposições específicas sobre o exercício da advocacia (reguladas na Lei 8.906 de 1994), preservando-se, assim, o sigilo profissional e regular exercício dessa profissão.

Tal assertiva fortalece-se por meio do uso da técnica exegética de *interpretação conforme à Constituição*⁴⁹⁶, aventada nas situações em que “[...] uma lei pode ser interpretada em dois sentidos, um que a torne incompatível com a Lei Suprema, outro que permite a sua eficácia”⁴⁹⁷, prevalecendo-se – em concreto – aquele que torne a norma interpretada convergente ao texto constitucional.

Destarte, tem-se que apesar da diversidade de significações atribuíveis ao conteúdo normativo do dispositivo em questão, deve prevalecer o sentido que torne a novel regulação da Lei nº. 12.683 de 2012 compatível a manutenção da eficácia das disposições que constam dos artigos 5º, inciso XIII, e 133 da CRFB-88, já que – do contrário – sua aplicação abstrata geraria uma conjuntura de incertezas e dificuldades ao exercício da advocacia. Caso, de fato, a intenção político-legislativa seja o envolvimento dos advogados como “torres de vigia” (“gatekeepers”), far-se-á necessário tratativa específica e expressa para tanto.

Posto isso, tem-se que esse conjunto de modificações deixa evidente que a reformulação da estrutura normativa da “policy” trouxe arranjo que maximizou a inclusão e relevância do privado no funcionamento da política pública, assertiva que se coaduna com a ampliação do conjunto de deveres exposta alhures.

Em sequência, o art. 10 fixou que os “sujeitos obrigados” (elencados no art. 9º) teriam o dever de identificar seus clientes e manter registros atualizados sobre estes (política do “know your customer”). Junto dessa previsão, estatuiu-se, ainda, a necessidade de que esses sujeitos se cadastrem no órgão regulador de suas respectivas atividades, ou, na falta desse, diretamente no COAF (para o fim de acompanhamento contínuo da atividade, nos moldes do art. 10, inciso IV).

Dentro desse arranjo, positivou-se normativamente a necessidade de instituição de uma política interna de “compliance” (art. 10, inciso III), medida que consiste na adoção de um conjunto de políticas, procedimentos e controles internos

⁴⁹⁶ LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito**. 4ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulberkian, 2005. p. 479.

⁴⁹⁷ BITENCOURT, Lucio. **O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968. p. 95-96

adequados para o controle dos riscos de “lavagem” no exercício da atividade envolvida. Logo, em prol da prevenção, instituiu-se – pela via legal – uma alteração na dinâmica interna dos “setores sensíveis”, que, a partir de então, se devem reestruturar. Tal medida, em longo prazo, pode gerar efeitos positivos para a política preventiva, caso a fiscalização e a responsabilização administrativa sejam efetivas, mas, noutra perspectiva, pode colidir com aspectos dogmáticos (e principiológicos), caso haja uma contínua expansão desse modo de intervenção do Estado.

Em arremate ao conjunto de “obrigações de vigilância”, incluiu-se aos “sujeitos obrigados” o dever de ofertar informações (quando requisitadas pelo COAF) no período, forma e condições estabelecidas pela UIF brasileira (art. 10, inciso V), existindo, contudo, a ressalva de preservação do sigilo das informações prestadas (para não comprometer o desenvolvimento dos trabalhos analíticos).

A preocupação quanto ao não compartilhamento com o cliente da cooperação realizada fica evidente na alteração promovida no Capítulo VII da Lei nº. 9.613 de 1998, que regulou a comunicação das operações financeiras.

Nesse ponto, delineou-se que – quando da comunicação da realização de operação suspeita (ou proposta para realizá-la) – tais instituições devem levar essa informação ao COAF no prazo de 24 horas da ocorrência, impondo-se, ainda, o dever de abstenção da ciência desse ato a qualquer pessoa (englobando, inclusive, aquelas que estejam diretamente envolvidas nas informações remetidas ao órgão).

Para além dessas alterações (que fortaleceram a dinâmica das obrigações de “vigilância privada” em prol do objetivo estatal de persecução da “lavagem de dinheiro”), houve notório recrudescimento da “responsabilização administrativa” dos infratores desses deveres.

Vejamos.

Com a reformulação da “policy”, detecta-se o robustecimento do direito administrativo sancionador e, por consequência, das sanções administrativas, que sofreram enrijecimento simbólico (com clara intenção de causar maior coação aos sujeitos obrigados).

Tal assertiva funda-se no cotejo e exegese da estrutura normativa originária da política pública (Lei nº. 9.613 de 1998), que, quanto a tal aspecto, previa como consequência do ilícito administrativo: (i) advertência; (ii) multa pecuniária variável: (a) de um por cento até o dobro do valor da operação; (b) de até duzentos por

cento do lucro obtido ou que presumivelmente seria obtido com a realização da operação de “lavagem”);(c) de até R\$200.000,00 (duzentos mil reais).

Com as modificações promovidas pela Lei nº. 12.683 de 2012, a variação das referidas multas pecuniárias passou a se limitar: (i) ao dobro do valor da operação; (ii) ao dobro do lucro real obtido ou que presumivelmente seria obtido pela realização da operação; (iii) ao total de R\$20.000.000,00 (vinte milhões de reais). Logo, a interferência patrimonial recrudescceu significativamente, tendo – a depender de sua quantificação – o potencial para o abalo da manutenção funcional da atividade econômica envolvida na “lavagem”.

Outra novidade sancionadora que elevou a sanção aos “setores sensíveis” residiu na alteração do inciso IV do art. 12 da Lei nº. 9.613 de 1998. Esse dispositivo previa, originariamente, como punição genérica aos infratores dos deveres administrativos, a “cassação da autorização para operação ou funcionamento”. Com a reformulação, incluiu-se – para além da cassação – a “suspensão” da autorização para o *exercício da atividade, operação ou funcionamento* do empreendimento. Assim, manteve-se, no que tange à cassação, uma espécie de “pena de morte” e, na “suspensão”, a possibilidade de inclusão dos infratores num “coma induzido” para fins negociais.

Por fim, mais duas inclusões merecem destaque.

O art. 16 modificou a composição do COAF e incluiu, entre seus membros, representantes do Ministério da Justiça, do Ministério da Previdência Social e da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), que, apesar de já participarem das atividades por força de previsão do Estatuto do COAF, não estavam contidos expressamente na Lei nº. 9.613 de 1998.

Já o art. 17-B deixou claro – em contrariedade aos reclamos das avaliações do GAFI – que o acesso a dados, sem autorização judicial (seja por autoridade policial ou membro do Ministério Público), seria restrito a dados cadastrais do investigado, sendo suscetível de compartilhamento – nesses moldes – apenas a qualificação pessoal, filiação e endereço (informações mantidas pela Justiça Eleitoral, instituições financeiras, administradoras de cartão de crédito e provedores de internet).

Logo, a requisição de dados que estejam fora dessa restrita esfera informacional só pode ser acolhida caso haja determinação judicial para tanto.

No plano institucional, por sua vez, o Relatório de Atividades do COAF do ano 2014 – divulgado em 31 de março de 2015 – indica diminuto aumento no quadro

de pessoal do órgão, que, até essa data, possuía 45 servidores e empregados públicos, 5 empregados terceirizados e 2 estagiários.

Outro ponto de relevo é que, diante das críticas dirigidas ao órgão – em razão da ausência de constituição de um banco de dados com o acompanhamento do tratado aos Relatórios de Inteligência Financeira (RIF) –, criou-se, em 2014, um módulo de difusão, que permite, aos destinatários do RIF, incluir no SISCOAF o registro das informações sobre o tratamento dado ao relatório encaminhado pela UIF brasileira.⁴⁹⁸

Eis as reformulações e inovações que – em conjunto – acarretaram a expansão operacional da política pública brasileira de combate à “lavagem de dinheiro”.

3.7.2 Impactos e dados estatísticos

Diante da substancial reformulação (e consequente expansão) da “policy” (Anexo 29), a análise primária dessa modificação causou a expectativa (política e jurídica) de que o número de comunicações de operações suspeitas se elevaria significativamente em decorrência da extinção do rol de injustos penais antecedentes e, igualmente, por força do aumento das obrigações atribuídas aos sujeitos envolvidos no regime administrativo (mecanismos de controle).

Corroborando essa percepção, o próprio Presidente do COAF, Antonio Gustavo Rodrigues, manifestou-se (em publicação veiculada no Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, IBCCRim)⁴⁹⁹ no sentido de que as modificações trazidas pela Lei nº. 12.683 de 2012 acarretariam: (i) a ampliação do volume de informações que seriam analisadas pela UIF brasileira (já que houve a inclusão de novos sujeitos obrigados na dinâmica da “policy”); (ii) uma redução das lacunas que antes se apresentavam como opções de exploração por parte das organizações criminosas; (iii) a facilitação da reunião, acesso e difusão de informações e dados complementares dos sujeitos envolvidos em operações suspeitas; fatores que, juntos, convergem para uma elevação da persecução desse ilícito penal.

⁴⁹⁸ CONSELHO DE CONTROLHE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Relatório de Atividades 2014**. Disponível em: <<https://www.gestaocoaf.fazenda.gov.br/links-externos/Relatorio%20de%20Atividades%202014%20-publicado%20no%20site.pdf>> Acesso em: 1º abr. 2015.

⁴⁹⁹ RODRIGUES, Antonio Gustavo. O COAF e as mudanças na Lei 9.613/1998. **Boletim Ibccrim**, São Paulo, Ano 20, n. 237, ago. 2012. <<http://www.ibccrim.org.br/site/boletim/pdfs/Boletim237.pdf>> Acesso em 22 out. 2014.

Ato contínuo, o gestor da UIF brasileira consignou que esse potencial “aumento na quantidade de informações” não o preocupava, visto que a metodologia utilizada pelo COAF (fundada no uso de sistemas totalmente informatizados e análise de risco) permitiria “ao órgão manusear grandes volumes de informação com segurança e agilidade”.⁵⁰⁰ Por essa razão, conclui-se que o aumento expressivo do fluxo de comunicações era uma ocorrência esperada institucionalmente.

Ultrapassados dois anos de execução da “novel” estrutura normativa da política pública, a catalogação dos dados estatísticos recebidos pelo SISCOAF demonstrou, no entanto, que o número de comunicações de operações suspeitas coletadas não correspondeu ao teor da expectativa.

Em verdade, a análise dos números oficiais indica que, nos últimos três fechamentos anuais, o número de comunicações recebidas sofreu queda contínua.

Esse dado se extrai da aglutinação dos dados remetidos ao COAF. Reunindo as comunicações por origem regional (região do país), o SISCOAF indica que, após a modificação legislativa, houve a redução repetida do número de comunicações recebidas: 1.538.143 (em 2012); 1.335.540 (em 2013); e 1.165.156 (em 2014).

Vejamos a tabela a seguir.

Tabela 10. Comunicações recebidas por Região (2004-2014)

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Não Informada
2004	4.491	9.752	45.757	7.603	10.013	6.357
2005	7.627	18.165	92.884	18.671	19.514	472
2006	10.653	21.499	120.856	20.015	20.324	637
2007	15.235	30.262	215.461	50.144	23.018	1.244
2008	21.533	53.281	423.013	107.089	40.449	420
2009	32.349	82.104	1.401.277	186.620	99.978	537
2010	43.010	113.107	651.148	153.690	77.391	159
2011	53.976	145.182	803.572	192.522	72.805	415
2012	69.713	202.425	880.673	298.450	86.160	722
2013	72.499	199.726	700.351	227.471	135.467	26
2014	77.582	169.402	633.855	190.897	93.420	0

⁵⁰⁰ Ibidem.

Fonte: SISCOAF, 2015.⁵⁰¹

Na mesma aglutinação trienal, a catalogação das comunicações oriundas dos setores e sujeitos obrigados também traz números decrescentes: 1.587.427 (em 2012); 1.286.233 (em 2013) e 1.144.542 (em 2014), conforme se visualiza na próxima tabela.

Tabela 11. Comunicações recebidas por Setores Obrigados (1998-2014)

	Setores Obrigados	1998-2010	2011	2012	2013	2014	Total	% Útil
COAF 2,77%	Bens de luxo ou de alto valor	–	–	–	3.589	4.605	8.194	0,77
	Cartões de Crédito	1.257	558	14.166	26.368	31.396	73.745	0,73
	Factoring	70.381	15.026	17.114	32.276	16.890	151.787	6,09
	Jóias, Pedras e Metais Preciosos	74	28	176	321	453	1.052	3,23
	Objetos de Arte/Antiguidades	13	3	19	9	24	68	8,33
	Remessa Alternativa de Recursos	5.590	1.069	24.170	61	435	31.325	3,22
	Assessoria, Contadoria, Auditoria	–	–	1	8	15	24	8,33
COFECI 0,34%	Imóveis	15.789	3.768	5.473	4.446	3.303	32.779	2,66
PREVIC 0,66%	Previdência Complementar	33.403	6.076	7.433	7.152	8.975	63.039	0,43
BACEN 77,33%	(Operações em Espécie)	1.824.578	729.395	811.869	859.994	967.056	5.192.892	7,09
	(Operações Suspeitas)	134.678	37.723	41.819	53.244	57.455	324.433	15,92

⁵⁰¹ CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Comunicações recebidas por UF.** Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/estatisticas/Comunicacoes%20UF.pdf/view>> Acesso em: 20 fev. 2014.

SEAE 7,10%	Loterias e Sorteios	150.3 22	162.128	195.4 99	170.789	4.497	683.235	0,59
CVM 0,11%	Mercado de Valores Mobiliários	4.264	1.176	1.139	1.616	2.181	10.376	10,36
SUSEP 31,66%	Seguro, Previdên- cia, Capitaliza- ção e Resseguro	2.075. 699	332.606	467.5 12	125.451	45.255	3.046.5 23	1,33
DPF 0,04%	Transporte e Guarda de Valores	5	17	1.014	723	1.877	3.636	1,05
CFC 0%	Assessoria, Consultoria	–	–	–	–	105	105	8,57
COFECON 0%	Assessoria, Consultoria	–	–	–	–	–	–	0
DREI 0%	Juntas Comerciais	–	–	–	–	1	1	0
LEI 0%	Outros setores previstos em lei	–	–	23	86	19	128	0,78
Total		4.316.0 53	1.289.087	1.587.4 27	1.286.233	1.144.542	9.623.342	4,96

Fonte: SISCOAF, 2015.⁵⁰²

Almejando justificar tal ocorrência, a presidência do COAF concedeu (no dia 05 de dezembro de 2014) entrevista para a Agência Brasil⁵⁰³, veículo de comunicação gerido pelo Poder Executivo Federal, que, na ocasião, realizava a cobertura do 1º Seminário Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro, realizado na cidade do Rio de Janeiro entre os dias 04 e 05 de dezembro de 2014.

⁵⁰² CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Comunicações por Segmento**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/estatisticas/estatistica%20site.pdf/view>> Acesso em: 20 fev. 2015.

⁵⁰³ AGÊNCIA BRASIL. **COAF fez mais de 3 mil relatórios sobre indícios de movimentações ilícitas**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-12/coaf-fez-mais-de-3-mil-relatorios-sobre-indicios-de-movimentacoes-ilicitas>> Acesso em 26 dez. 2014.

No ato, o Presidente da UIF brasileira reconheceu a queda do número de comunicações, mas justificou que tal ocorrência se deu: “porque o sistema tem sido aprimorado para não fazer comunicações inúteis”.

Objetivamente, todavia, não é possível, entretanto, constatar fatores ontológicos ou normativos que possam corroborar essa informação, já que a motivação de uma Comunicação de Operação Suspeita ao COAF se determina (i) pela movimentação de valores elevados (comunicação automática); e (ii) pela incompatibilidade da operação com a capacidade econômica das pessoas envolvidas (comunicação por suspeita). Assim, ainda que o SISCOAF seja manipulado de forma seletiva, filtrando as operações que ensejam maior risco, o corte realizado – conforme limitação funcional – dá margem para a ausência de verificação plena das ocorrências remetidas para a UIF.

Ademais, o BACEN – que é o órgão regulador do setor de maior ocorrência da “lavagem” – editou, em 12 de março de 2012, a Carta Circular n. 3.542⁵⁰⁴, que, operacionalmente, trouxe rol longo e detalhado de operações e situações que representam indícios de prática dos crimes previstos na Lei nº. 9.613 de 1998 e, que, assim, são suscetíveis de comunicação.

Essas regulações especificadas foram, em geral, editadas pela maioria dos setores regulados (por ato dos órgãos fiscalizadores) e, ainda, pelo COAF (dentro de sua competência fiscalizatória residual).

É o que se infere das tabelas que seguem.

Tabela 12. Atos normativos expedidos pelo COAF (2012-2014)

Resolução
Resolução nº 21, de 20 de Dezembro de 2012 – Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas empresas de fomento comercial, na forma do § 1º do art. 14 da Lei nº 9.613, de 1998.
Resolução nº 23, de 20 de Dezembro de 2012 – Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas pessoas físicas ou jurídicas que comercializam joias, pedras e metais preciosos, na forma do § 1º do art. 14 da Lei nº 9.613, de 1998.
Resolução nº 24, de 16 de Janeiro de 2013 – Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas pessoas físicas ou jurídicas não submetidas à regulação de órgão próprio regulador que prestem,

⁵⁰⁴ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Carca Circular nº. 3.542, de 12 de março de 2012.** Divulga a relação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes previstos na Lei nº. 9.613, de 3 de março de 1998, passíveis de comunicação ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/c_circ/2012/pdf/c_circ_3542_v1_O.pdf> Acesso em 03 jan de 2.015.

mesmo que eventualmente, serviços de assessoria, consultoria, contabilidade, auditoria, aconselhamento ou assistência, na forma do § 1º do art. 14 da Lei nº 9.613, de 1998.
Resolução nº 25, de 16 de Janeiro de 2013 – Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas pessoas físicas ou jurídicas que comercializem bens de luxo ou de alto valor ou intermedieiem a sua comercialização, na forma do § 1º do art. 14 da Lei nº 9.613, de 1998.
Resolução nº 26, de 06 de Agosto de 2013 – Revoga a Resolução nº 14, de 23.10.2006, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis.
Resolução nº 27, de 6 de Novembro de 2013 – Revoga a Resolução nº 3, de 2.6.1999, a Resolução nº 5, de 2.7.1999, e a Resolução nº 22, de 20.12.2012.
Carta-Circular
Carta-Circular nº 1, de 1º de Dezembro de 2014 – Divulga os procedimentos a serem adotados pelas pessoas físicas e jurídicas submetidas à regulação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, para o cadastramento de que trata o inciso IV do art. 10 da Lei nº 9.613, de 3.3.1998.
Instrução Normativa
Instrução Normativa nº 3, de 1º de Dezembro de 2014 – Revoga a Instrução Normativa nº 2, de 18 de julho de 2005, que dispõe sobre os procedimentos para cadastro de empresas de fomento comercial ou mercantil (factoring) e envio de comunicações de operações atípicas ou suspeitas e declarações negativas ao COAF.

Fonte: COAF, 2014.⁵⁰⁵

Tabela 13. Atos normativos expedidos por outros órgãos (2012-2014)

Banco Central do Brasil
Carta-Circular nº 3.542, de 2012 - Divulga relação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes previstos na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, passíveis de comunicação ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).
Circular nº 3583, de 2012 - Altera a Circular nº 3.461, de 24 de julho de 2009, que consolida as regras sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.
Circular nº 3.653, de 2013 - Altera o Regulamento do Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais (RMCCI).
Circular nº 3.654, de 2013 - Altera a Circular nº 3.461, de 24 de julho de 2009, que consolida as regras sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.
Conselho Federal de Contabilidade
Resolução CFC nº 1.445, de 2013 - Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos profissionais e Organizações Contábeis, quando no exercício de suas funções, para cumprimento das obrigações previstas na Lei n.º 9.613/1998 e alterações posteriores.
Ministério da Previdência Social

⁵⁰⁵ CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Normas do COAF.** Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/normas-do-coaf>> Acesso em: 15 mar. 2015.

Instrução nº 18, de 2014 - **Estabelece orientações e procedimentos a serem adotados pelas entidades fechadas de previdência complementar em observância ao disposto no art. 9º da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, bem como no acompanhamento das operações realizadas por pessoas politicamente expostas e dá outras providências.**

Superintendência de Seguros Privados

Circular nº 445, de 2012 - **Dispõe sobre os controles internos específicos para a prevenção e combate dos crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, ou os crimes que com eles possam relacionar-se, o acompanhamento das operações realizadas e as propostas de operações com pessoas politicamente expostas, bem como a prevenção e coibição do financiamento ao terrorismo.**

Secretaria de Acompanhamento Econômico

Portaria nº 537, de 2013 - **Estabelece procedimentos a serem adotados por sociedades que distribuam dinheiro ou bens mediante exploração de loterias disciplinadas pelo Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, para fins de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, e dá outras providências.**

Conselho Federal de Economia

Resolução nº- 1902, de 2013 - **Define as obrigações das pessoas físicas e das pessoas jurídicas que exploram atividade de economia e finanças, em razão dos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores previstos na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.**

Departamento de Polícia Federal

Portaria nº 3.233/2012-DG/DPF, de 10 de dezembro de 2012 - **Dispõe sobre as normas relacionadas às atividades de Segurança Privada. (Alterada pela Portaria nº 3.258/2013 – DG/DPF, publicada no D.O.U em 14/01/2013) - (Alterada pela Portaria nº 3.559, publicada no D.O.U. em 10/06//2013)**

Departamento de Registro Empresarial e Integração

Instrução Normativa DREI Nº 24, de 4 de junho de 2014 - **Dispõe sobre o procedimento a ser adotado no âmbito das Juntas Comerciais para o cumprimento do disposto nos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.**

Conselho Federal de Corretores Imobiliários

Resolução nº 1.336, 20 de outubro de 2014 - **Altera a Resolução COFECI nº 1.168/2010 em conformidade com a nova redação da Lei 9.613/98 em face da edição da Lei 12.683/12.**

Superintendência Nacional da Previdência Complementar

Instrução Normativa PREVIC nº. 18, de 24 de dezembro de 2014 - **Estabelece orientações e procedimentos a serem adotados pelas entidades fechadas de previdência complementar em observância do disposto no art. 9º da Lei nº. 9613, de 03 de março de 1998, bem como no acompanhamento das operações realizadas por pessoas politicamente expostas e dá outras providências.**

Fonte: COAF, 2014.⁵⁰⁶

Ou seja: após a reformulação da política pública, em 2012, os setores obrigados adequaram suas regulações específicas ao teor expansionista da Lei nº. 12.683

⁵⁰⁶ CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Normas de outros reguladores.** Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/outras-normas>> Acesso em: 15 mar. 2015.

de 2012, de modo que o regime administrativo possui totais condições – no plano normativo – de ensejar o aumento do número de comunicações por operações suspeitas, e não a diminuição.

Dessa forma, a avaliação global do funcionamento da “policy” permite aventar – em sede propositiva – que a queda mencionada deriva de dois fatores.

Primeiro: os setores obrigados com regulação própria não estão, em efetivo, cumprindo os seus deveres normativos do regime administrativo.

Segundo: o COAF, dentro de sua função fiscalizatória residual, não possui infraestrutura institucional para acompanhar se há, ou não, o cumprimento dos deveres de vigilância por parte dos sujeitos englobados em sua competência, já que o quadro de pessoal do COAF (limitado quantitativamente) não possui capacidade para o desempenho eficaz de tal tarefa (conforme detectou o GAFI).

Sobre esse aspecto, o próprio Presidente do COAF afirmou, no referenciado artigo veiculado no IBCCrim⁵⁰⁷, que, com a reformulação da política de combate à “lavagem” pela Lei nº. 12.683 de 2012:

[...] A maior dificuldade deverá estar na outra função principal do COAF, a de órgão regulador. Além de definir as normas para as empresas dos novos setores obrigados que não possuam órgão supervisor próprio, o COAF deverá promovê-las, zelar pelo seu cumprimento e aplicar penalidades por meio de processos administrativos. Essas atividades requerem intensiva mão de obra qualificada, pois envolvem a orientação e supervisão de inúmeras pessoas e procedimentos rigorosos e burocráticos, sujeitos a recursos administrativos e judiciais. Considerando o diminuto quadro de funcionários do COAF e o já grande número de empresas sob sua supervisão, certamente a inclusão de qualquer novo setor constituirá mais um desafio. Naturalmente, a ampliação do quadro de servidores do COAF, já de muito devida, é necessária. Entretanto, isso não significa dotá-lo de um quadro imenso de servidores, para realizar uma supervisão intensiva das milhares de pessoas que estão e estarão sob sua competência. Deve-se usar criatividade.⁵⁰⁸

Num enfoque analítico, essa assertiva traduz uma descrição empírica do estado funcional da “policy” e, enquanto tal, permite detectar dado relevante, qual seja: quando da reformulação expansiva da política pública, os atores envolvidos no “policy making process”⁵⁰⁹ não se preocuparam em observar e sopesar se, em concreto, o COAF possuía (ou não) capacidade institucional para garantir a eficácia social da modificação

⁵⁰⁷ RODRIGUES, Antonio Gustavo. O COAF e as mudanças na Lei 9.613/1998. São Paulo, **Boletim Ibccrim**, Ano 20, n. 237, ago. 2012. <<http://www.ibccrim.org.br/site/boletim/pdfs/Boletim237.pdf>> Acesso em 22 out. 2014.

⁵⁰⁸ Ibidem.

⁵⁰⁹ SIMON, Herbert. **Administrative behavior**: a study of decision-making processes in administrative organization. New York: Macmillan, 1947.

legislativa, que foi projetada com a finalidade de aumentar a centralidade preventiva e funcionalidade da UIF.

Essa mesma nódoa recai sobre o aspecto repressivo da política pública (de índole penal), já que a exclusão do rol de injustos penais antecedentes maximizou a caracterização ontológica da “lavagem de dinheiro”. Desse modo, a potencial sobrecarga e pressão advinda dessa alteração (que demanda preparo estrutural das instituições envolvidas) é *multidimensional*, pois, se, com a edição da Lei nº. 12.683 de 2012, toda e qualquer infração penal pode ensejar a “lavagem de dinheiro”, há, em concreto, uma ampliação do objeto que juridicamente pode ser “lavado”.

Na prática, isso possibilita o aumento do número de comunicações ao COAF, e, caso esse órgão (ao apreciá-las) detecte a real ocorrência desse crime em seus relatórios de análise, haverá fundamentação para a instauração de um maior número de inquéritos penais. Por via consequencial, a quantidade de denúncias que desaguarão no Poder Judiciário (e se tornarão demandas) se elevará.

Outro dado de relevo é que, apesar da iniciativa de inclusão do módulo de difusão no SISCOAF (para acompanhar o trato que as autoridades destinatárias deram aos relatórios de inteligência financeira), os números obtidos até março de 2015 (data de divulgação do relatório 2014) são relativamente baixos: em 2014, o COAF realizou 2971 intercâmbios de informações com autoridades nacionais e produziu 3178 relatórios de inteligência financeira. O “feedback” quanto ao trato desses dados limitou-se, todavia, em 298 registros no SISCOAF.⁵¹⁰

Destarte, a análise aqui delineada dos aspectos políticos e jurídicos da reformulação das diretrizes elaboradas para o combate à “lavagem de dinheiro” no Brasil deixa evidente que as mudanças instituídas pela Lei nº. 12.683 de 2012 não foram promovidas em conformidade com a capacidade institucional dos órgãos envolvidos em concretizá-las e geri-las. Por via consequencial, todas as justificações e modo de execução da reformulação da “policy” tornam clarividente a constatação de que o Poder Legislativo brasileiro não observou a prescrição a prescrição de COUTINHO⁵¹¹, para quem as políticas públicas demandam não só medidas legislativas, mas, igualmente, “complexas

⁵¹⁰ CONSELHO DE CONTROLHE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Relatório de Atividades 2014**. Disponível em: <<https://www.gestaocoaf.fazenda.gov.br/links-externos/Relatorio%20de%20Atividades%202014%20-publicado%20no%20site.pdf>> Acesso em: 01 abril 2015.

⁵¹¹ COUTINHO, Diogo Rosenthal. O Direito nas Políticas Públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013. p. 181-198.

ações administrativas que dependem, em última instância, da combinação de ações, políticas e expertise”.⁵¹²

Portanto, valendo-se dos critérios analíticos de COSTA E CASTANHAR⁵¹³, tem-se que, apesar de normativamente forte, a política de combate à “lavagem de dinheiro” carece de *eficácia* por não ter condições institucionais de atingir seus objetivos e metas. Ademais, ainda possui baixo *impacto* (ou *efetividade*), pois, pelas avaliações do GAFI (julgadas do levantamento de dados da presente investigação), o governo brasileiro – de 1998 a 2014 – não teve capacidade organizacional suficiente para constituir um acompanhamento e um banco de dados estatísticos que pudesse indicar com precisão os efeitos positivos da execução da política pública.

⁵¹² Ibidem.

⁵¹³ COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6509/5093>> Acesso em: 19 out. 2013.

CONCLUSÕES

Em sede conclusiva, os dados levantados e analisados nesta dissertação (estruturada como “policy analysis”) ensejam a indicação dos seguintes pontos conclusivos sobre a política pública brasileira de combate à “lavagem de dinheiro”:

1 – Na condição de problema público, a “lavagem de dinheiro” não ingressou na agenda política e formal do Brasil por força da constatação empírica dessa nódoa pelos poderes instituídos e instituições de justiça. Tal ocorrência se deu como corolário de obrigação de “hard law” que o país avençou no plano internacional em 1988, perante a ONU, por meio da assinatura da “Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas” (Convenção de Viena de 1988), havendo – naquele momento – conexão direta entre o tráfico de drogas e a “lavagem”;

2 – Localmente, apesar da introjeção política da percepção da “lavagem de dinheiro” como problema público (por forças exógenas e dentro de uma conjuntura de diluição da soberania dos “Estados-Nações”), seu trato interno foi ofuscado pela conjuntura político-econômica que o país vivia após a promulgação da Constituição da República Federativa de 1988. Período em que os poderes constituídos voltaram sua atenção para o fortalecimento das instituições democráticas, a efetivação dos direitos fundamentais de índole social e a estabilização econômica;

3 – O pico de hiperinflação em 2700% em 1993, após o insucesso dos planos “Cruzado” (1986), “Bresser” (1987), “Verão” (1990) e “Collor” (1990-1992), gerou uma espécie de “convulsão” socioeconômica que fez emergir a necessidade de implantar/executar iniciativas objetivas de estabilização inflacionária e fortalecimento de economia;

4 – Nessa conjuntura de incertezas e dificuldades (crise), a apresentação – pelo Poder Executivo (Governo FHC) – do projeto de lei que deu origem à estrutura

normativa da política brasileira de combate à “lavagem de dinheiro” (Lei nº. 9.613 de 1998) deu-se dentro de uma *janela de oportunidade* (“policy window”) derivada da confluência de *fluxos múltiplos*, de modo que sua proposição foi um *plus* operacional (e corolário) da estratégia de estabilização econômica instituída pelo “Plano Real” em 1994;

5 – Detectou-se que houve a confluência de três fluxos distintos para a tomada de decisão que culminou na edificação da “policy”. Foram eles: (i) a intensificação da preocupação (e pressão) internacional por parte da OEA e do GAFI (“soft law”) sobre a necessidade de diretrizes globais para o trato da “lavagem de dinheiro” (*problema*); (ii) a difusão indireta das 40 Recomendações do GAFI pelo “Regulamento Modelo” e “Plano de Ações” da CICAD/OEA (*solução*); (iii) o destaque político do Brasil na primeira “Cúpula das Américas”, atuação que estreitou seus laços com os EUA (principal ator internacional de combate à “lavagem de dinheiro”) e externou seu compromisso em fortalecer o sistema econômico-financeiro para atrair investimentos do mercado internacional (*condição política*);

6 – A gênese da Lei nº. 9.613 de 1998 não surgiu da exclusiva necessidade de adimplir – perante a ONU – a obrigação oriunda da ratificação da Convenção de Viena de 1988 (“hard law”), visto que, politicamente, sua elaboração e aprovação foi impulsionada pelos influxos *diretos* da OEA (ator regional) e *indiretos* do GAFI (ator global): ambos vinculados ao “soft law” e componentes “policy community” de combate à “lavagem” (cujas diretrizes são altamente influenciáveis pela liderança estadunidense). Assim, o Brasil tornou-se um executor local de diretrizes pertencentes ao sistema global de combate ao problema público em questão;

7 – Por ser uma iniciativa estratégica para a política econômica, o Governo Federal brasileiro (na condição de “policymaker”) preocupou-se em acrescer, ao bojo da proposta legislativa encaminhada ao Congresso Nacional, a Exposição de Motivos nº. 692 do Ministério da Justiça. Uma medida que limitou as possibilidades de questionamento ou alteração substancial do seu teor na arena decisória do Poder Legislativo. Esse documento teve o poder de neutralizar eventuais resistências políticas em virtude da solidez e racionalidade de seus argumentos (balizados em premissas e consequências) e, ainda, pelo caráter estritamente técnico do seu conteúdo;

8 – Na seara do processo legislativo, a efetiva aprovação da “policy” foi célere, em razão da dinâmica do *presidencialismo de coalizão*, visto que a base aliada do governo articulou-se para formar *coalizões partidárias* (PSDB, PFL, PMDB, PSD, PSL, PRONA, PTL), e as únicas emendas modificativas que alargaram o trâmite foram

oriundas dos partidos de oposição: PSB (uma emenda) e da bancada PT/PDT/PCdoB (sete emendas);

9 – Por força de emenda modificativa apresentada pelo Deputado José Genuíno (PT-SP) em nome da bancada PT/PDT/PCdoB, houve um recrudescimento específico da resposta penal (aumento de um a dois terços da pena). Essa medida trouxe trato diferenciado para os casos de “lavagem de dinheiro” antecedidos pelas práticas de tráfico de drogas, terrorismo e seu financiamento, extorsão mediante sequestro e contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção (desde que esses injustos penais tenham sido cometidos de *forma habitual* ou por *intermédio de organização criminosa*). Tal modificação enfatizou, de forma expressa, que seu objetivo era “explicitar o verdadeiro alcance da norma pretendido pelo legislador” e, assim, representou uma contemplação política de dispositivo alinhado ao “direito penal do inimigo”, já que delimitou o trato diferenciado apenas aos “inimigos” da “policy”;

10 – Em razão dessa alteração, tornou-se juridicamente impossível a incidência de tal maximização punitiva nos casos em que a origem ilícita dos recursos esteja atrelada aos crimes contra a Administração Pública e o Sistema Financeiro Nacional, evitando-se, assim, que o alargamento de um a dois terços da pena alcance processos de “lavagem” que tenham como injusto penal antecedente a *corrupção* (responsável por grande parcela dos fluxos ilícitos de capitais que saem do Brasil) e demais crimes econômicos que são tidos como de “colarinho branco” (“white-collar crime”). Ou seja: houve – quanto ao aumento de pena desse dispositivo – uma “blindagem” das “lavagens” derivadas dos ilícitos penais praticados por aqueles que são providos de mais recursos econômicos, respeitabilidade e poder (“Crimes of the Powerful”);

11 – A opção do legislador originário (Lei nº. 9.613 de 1998) em estabelecer um rol de injustos penais antecedentes que contemplou determinados “crimes” (legislação de *segunda geração*) foi dotada de integral racionalidade, visto que, operacionalmente, essa tomada de decisão representou um corte epistemológico restritivo ao espectro de incidência da intervenção penal, sendo o seu maior enfoque o “grande tráfico”. Destarte, considerando que as instituições de justiça brasileiras não estavam estruturalmente preparadas para a adoção de uma legislação de *terceira geração*, a constituição de tal desenho legislativo foi coerente com a capacidade funcional da política pública que estava a inaugurar-se;

12 – A escolha mencionada foi, ainda, consonante aos princípios da intervenção mínima e fragmentaridade, já que esse rol se apresentava como uma barreira de contenção dos anseios punitivos simbólicos (expansionismo), evitando, assim, uma “inflação legislativa” e a conseqüente desvalorização da eficácia preventiva da “policy”;

13 – As diretrizes normativas da Lei nº. 9.613 de 1996, para busca, apreensão e confisco de bens, observaram, integralmente, os referenciais internacionais, mormente o Regulamento Modelo da CICAD/OEA (que contemplava mediatamente as diretrizes contidas nas 40 Recomendações do GAFI);

14 – Para além dos aspectos repressivos, a estrutura normativa da política pública delineou importante frente preventiva, consistente no “regime administrativo”. Nessa vertente, foi concebido – em conformidade com as diretrizes do “Grupo de Egmont” – o COAF (que é a Unidade de Inteligência Financeira brasileira) e, ainda, estatuiu-se um rol de sujeitos privados que passaram a ser destinatários do dever de cooperar com a interceptação preventiva da “lavagem” por meio da comunicação de “operações suspeitas” em seus respectivos setores. Logo, a “policy” integrou distintos setores do âmbito privado (sensíveis à “lavagem”), que, a partir de então, passaram a ter o dever legal de cooperar como “torres de vigia” (“gatekeepers”). Tal medida deu-se por influxo das iniciativas estadunidense (“Bank Secrecy Act” de 1970 e “Money Laundering Control Act of 1986”), do Conselho da Europa (Diretiva nº. 91/308/CE) e das 40 Recomendações do GAFI;

15 – Embora a dimensão jurídica da política pública seja sólida e normativamente completa (desde sua concepção), ela não encontrou – quando da sua efetivação institucional – a devida correspondência estrutural, fator que limita sua capacidade operacional (mormente no que tange a fiscalização dos setores sensíveis e sujeitos obrigados), já que seu quadro de pessoal é reduzido. Tal nódoa foi detectada pelas três avaliações divulgadas pelo GAFI, respectivamente em 2000, 2004 e 2010;

16 – Apesar dessas deficiências, houve – durante sua execução – contínuo aperfeiçoamento da “policy”, já que os setores e sujeitos obrigados passaram a sujeitar-se a regulamentações específicas, havendo, ainda, a implantação adicional – por articulação do Ministério da Justiça – de importantes instrumentos funcionais, tais como: (i) a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA); (ii) a especialização das Varas Federais Criminais no âmbito da Justiça Federal (Res. 314/CJF); (iii) a instituição do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI); e (iv) a criação e expansão da Rede Nacional de

Laboratórios contra a Lavagem de Dinheiro (REDE-LAB). O somatório dessas iniciativas (convergentes) propiciou uma atuação coordenada entre os distintos atores públicos e privados envolvidos na política pública, de modo que esta passou a ser operada como uma “rede”. As instituições englobadas em sua formulação e execução uniram-se pelo comum interesse quanto ao problema público “lavagem de dinheiro”;

17 – Numa perspectiva ontológica, o crime de “lavagem de dinheiro” é complexo, e, por consequência, sua ocorrência fenomênica se distingue da criminalidade comum. Por esse motivo, a desarticulação desse fenômeno criminal pelas instituições de justiça exige maior tempo e expertise, e, assim, a elucidação de tais casos se dá em menor escala. Logo, a quantificação do número de condenações envolvendo esse tipo de infração penal é inferior aos índices das demais espécies de criminalidade, visto que a apreciação dessas ocorrências demanda persecução diferenciada das polícias Civil e Federal e do Ministério Público e – ainda – requer a estruturação adequada do Poder Judiciário. Por força desses aspectos, as críticas do GAFI quanto ao “baixo número de condenações” não podem energizar, de forma desenfreada, proposições legislativas que queiram maximizar os mecanismos punitivos como uma “busca de eficiência” da resposta penal;

18 – A reformulação da política brasileira de combate à “lavagem de dinheiro” (emanada de articulação do Poder Legislativo) teve tramitação longa: iniciou-se em 2003 e findou-se em 2012. Isso decorreu do fato de, em tal iniciativa, não ter havido a formação de coalizações partidárias que pudessem impulsionar sua aprovação;

19 – Pelo prisma preventivo, essa iniciativa reformadora trouxe impacto eminentemente expansionista: aumentou o rol de sujeitos obrigados (“gatekeepers”) e, ainda, intensificou a responsabilização administrativa dos eventuais infratores dos deveres instituídos legalmente;

20 – Institucionalmente, o COAF não estava preparado para tal expansão, de modo que é possível apontar sua deficiência operacional (para fins de fiscalização) como o fator de maior relevo para a queda do número de comunicações de operações suspeitas (já que, sem a efetiva fiscalização, a capacidade coercitiva do órgão é ofuscada);

21 – Pela exegese da modificação, tem-se que, normativamente, houve a inclusão do advogado como sujeito obrigado, sendo tal inovação restrita ao âmbito consultivo (não litigioso), nos moldes previstos pelo Conselho da Europa e Parlamento Europeu. Uma inovação que, materialmente, é integralmente consonante com a Recomendação nº. 22, alínea “d” do GAFI (que incluiu o advogado no rol de Atividades

e Profissões Não Financeiras Designadas com o consequente dever de diligência acerca do cliente). Havendo antinomia com o Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil, tem-se, todavia, como hígido, afastar a incidência de tal dispositivo aos advogados por força da incidência do critério da especialidade;

22 – No plano repressivo, a transformação da estrutura normativa da “policy” numa legislação de *terceira geração* passou a permitir que o produto de toda *infração penal* (crimes e contravenções penais) seja suscetível de “lavagem”, afastando-se, assim, da preocupação central com os delitos de natureza grave (como o “grande tráfico” e os crimes contra a Administração Pública). Ademais, a análise dos dados levantados indica que essa modificação foi fruto de movimento político que almejou – em exclusivo – viabilizar (pela via normativa) o aumento do número de demandas judiciais e condenações que envolvam essa espécie delitiva. Fator que, na concepção do autor da proposta de reformulação, externa-se como um “critério de maior eficiência”;

23 – O indicativo do GAFI quanto ao baixo número de condenações envolvendo a prática de “lavagem de dinheiro” (registrado em todos os relatórios de avaliação mútua da “policy”) foi o “input” que determinou a exclusão do rol de injustos penais antecedentes para a caracterização desse ilícito penal. No plano normativo, esse “output” – que se alinhou à expansão prevista na Convenção do Conselho da Europa sobre Lavagem de Dinheiro, Busca, Apreensão e Confisco de Produtos do Crime (Estrasburgo, 1990) – ensejou, todavia, a desconstrução dos balizamentos racionais adotados pela comissão que originariamente elaborou a Lei nº. 9.613 de 1998. Por essa razão, tal reforma apresenta-se – na esfera política – como uma tomada de decisão de *racionalidade limitada*. Explica-se: dentro da arena decisória, os atores envolvidos em sua proposição e aprovação articularam a medida sem o domínio informacional ou a aptidão cognitiva que se faziam necessários para a compreensão da complexidade ontológica do problema público e, igualmente, da dimensão do impacto dessa modificação;

24 – O governo brasileiro e as instituições de justiça envoltas nesse problema público não estavam preparados para a efetivação da expansão operacional da política pública de combate à “lavagem de dinheiro”, de modo que essa transformação foi precipitada e simbólica. A “policy” (nos moldes originários) apresentava um crescente fortalecimento funcional, e a reformulação (ainda que bem intencionada) centrou-se em aspectos meramente normativos, olvidando que – para além da norma vigente – a efetividade desses novéis pontos depende da adaptação estrutural dos órgãos envolvidos e, igualmente, da combinação de ações, políticas e expertises para sua execução. E mais:

a inexistência dessa preparação (ou maturação) institucional gera o risco de ineficácia ampla por sobrecarga funcional;

25 – Esses atributos ou condicionantes da efetividade, por sua vez, possuem custos (já que demandam investimentos), porém, tanto na Lei nº. 9.613 de 1998, quanto na Lei nº. 12.683 de 2012, inexistiu – quanto a esse ponto – a contemplação de *cláusula financeira* da política pública, que representa a fonte de custeio garantidora de sua execução. Logo, o orçamento da “policy” ficou condicionado aos encaixes residuais do governo federal, estando, assim, aquém das exigências estruturais (o que impede, por exemplo, a adequada ampliação do quadro de pessoal do COAF);

26 – Apesar de normativamente forte, a política brasileira de combate à “lavagem de dinheiro” *carece de eficácia* por não ter condições institucionais de atingir seus objetivos e metas. Além disso, ainda possui *baixo impacto (ou efetividade)*, pois as avaliações do GAFI (julgadas do levantamento de dados da presente investigação) indicam que – de 1998 a 2014 – o governo brasileiro não teve capacidade organizacional suficiente para constituir um acompanhamento e implantar um banco de dados estatísticos que pudesse indicar com precisão os efeitos positivos e negativos da execução da política pública. Logo, as diretrizes elaboradas para o enfrentamento da “lavagem de dinheiro” revestiram-se de alta *intencionalidade pública* (já que foram implantadas e reformuladas com o fito simbólico de difundir a existência de uma política local forte para o trato desse problema público), porém foram executadas sem a estruturação necessária para – de fato – se concretizarem com uma *resposta eficaz* ao avanço dessa espécie de criminalidade (constatação que macula a integral higidez da política pública).

Eis as conclusões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros

AMBOS, Kai. **Lavagem de dinheiro e Direito Penal**. Trad. Pablo Rodrigo Alflen Silva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. Trad. João Baraúna. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. [Col. Os Pensadores].

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal, v. 1, Parte Geral**. 14. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 291-292.

BLANCO CORDERO, Isidoro. **El delito de blanqueo de capitales**. Navarra: Arazandi, 2002.

_____; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo; SALDARRIAGA PRADO, Victor; ZARAGOZA AGUADO. **Combate al Lavado de Activos desde el Sistema Judicial**. 3. ed. Washington: Organización de los Estados Americanos (OEA), 2014. p. 38-39. Washington DC, 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. In: **Políticas Públicas**. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAPARRÓS, Eduardo Fabián. **El Delito de Blanqueo de Capitales**. p. 48-55. Colex Editorial Constitución y Leyes: Madrid, 1998.

CALLEGARI, André Luís; WEBER, Ariel Barazzeti. **Lavagem de dinheiro**. São Paulo: Atlas, 2014

CORRÊA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)**. Organizações internacionais e crime transnacional. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de programas públicos**: desafios conceituais e metodológicos.

Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6509/5093>> Acesso em: 19 out. 2013.

DANTAS, Ivo. **Da defesa do Estado e das instituições democráticas na nova Constituição**. Rio de Janeiro: Aide, 1989. p. 146.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Código Penal Alemão** – tradução, comparação e notas. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014.

DE CARLI, Carla Veríssimo (Org). **Lavagem de dinheiro**: prevenção e controle penal. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.

_____. **Lavagem de dinheiro** – ideologia da criminalização e análise do discurso. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.

DYE, Thomas R. **The policy analysis**. Alabama: The University of Alabama Press, 1978.

EASTON, David. **The Political System**. New York: Knopf, 1953.

FARIA COSTA, José de. O fenômeno da globalização e o Direito Penal Econômico. In: **Direito Penal Económico e Europeu**: textos doutrinários, volume iii. Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 102-103.

FERNANDES, Marta Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: PubliFolha, 2010.

FILIPETTO, Rogério. **Lavagem de dinheiro**: crime econômico da pós-modernidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FRANCO, Gustavo. **O Plano Real e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.

GALVÃO, Fernando. **Direito Penal - Parte Geral**. 2. ed. Del Rey, 2007.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manuel de Mello. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. p. 573

HUSAK, Douglas. **Overcriminalization**: the limits of the criminal law. New York: Oxford University Press, 2008.

JAKOBS, Günther. **La Pena Estatal**: significado e finalidade. Trad. Manuel Cancio Meliá y Bernardo José Feijo Sánchez. Madrid: Editorial Civitas, 2006.

_____; MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito penal do inimigo** – noções e críticas. 4. ed. rev. atual. e ampl. Trad. André Luis Callegari e Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Trad. José Cretella Jr. e Agnes Cretella. 9. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Addison-Wesley Education Publischer, 1995.

LASSWELL, Harold Dwight. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936-1958.

_____; KAPLAN, Abraham. **Power and Society**. New Haven: Yale University Press, 1970.

LEITE, Antonio Dias. **A economia brasileira: de onde viemos e onde estamos**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2004.

LILLEY, Peter. **Dirty dealing: the untold truth about global money laundering, international crime and terrorism**. 3. ed. Philadelphia: Kogan Page, 2006. p. 106-112.

_____. **Lavagem de dinheiro: negócios ilícitos transformados em atividades legais**. Trad. Eduardo Lasserre. São Paulo: Futura, 2001. p. 47.

LUISI, Luis. **Os princípios constitucionais penais**. 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

MAGALHÃES, Fernando Simas. **Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica**. Col. Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

MAIA, Rodolfo Tigre. **Lavagem de dinheiro – lavagem de ativos provenientes de crime**. anotações às disposições criminais da Lei nº. 9.613/98. São Paulo: Malheiros, 1999.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

MATIAS, Eduardo Felipe Péres. **A humanidade e suas fronteiras - do Estado soberano à sociedade global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 4. ed., rev., atual., e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Trad. Francisco Morata. Barcelona: Ariel, 1992.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 363.

MORAES, Alexandre de. **Curso de Direito Constitucional**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

NAYLOR, R. Thomas. **Dinheiro Quente e a Política da Dívida**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990.

NICOLITT, André. **Manual de Processo Penal**. 5. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PRADO, Luiz Régis. **Curso de direito penal brasileiro, parte geral: arts. 1º a 120**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. **Direito Penal Econômico**: ordem econômica, relações de consumo, sistema financeiro, ordem tributária, sistema previdenciário, lavagem de capitais. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

RIZZO, Maria Balbina Martins de. **Prevenção à lavagem de dinheiro nas instituições do mercado financeiro**. São Paulo: Trevisan Editora, 2013.

ROTHBARD, Murray N. **A grande depressão americana**. Trad. Pedro Sette-Câmara. São Paulo: Instituto von Mises, 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Trad. Antonio de P. Machado. Rio de Janeiro: Ediouro, 1994. Cap. XV.

SALOMÃO, Heloísa Estellita (Org.). **Direito Penal Empresarial**. São Paulo: Dialética, 2001.

SÁNCHEZ, Carlos Arángues. **El delito de blanqueo de capitales**. Madrid: Marcial Pons, 2000.

SANGUINÉ, Odone. **Prisión Provisional y Derechos Fundamentales**. Valencia: Tirant to Blanch, 2003.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas – Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 2. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 195-203.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús María. **La expansión del Derecho Penal**: aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales. Madrid: Edisofer, 2011.

_____. **¿Libertad económica o fraudes punibles?** Riesgos penalmente relevantes e irrelevantes en la actividad econômico-empresarial. Madrid: Marcial Pons, 2003.

_____. **Aproximación al Derecho Penal contemporâneo**. Barcelona: Bosch, 1992.

SIMON, Herbert. **Administrative behavior**: a study of decision-making processes inadiministrative organization. New York: Macmillan, 1947.

SUTHERLAND, Edwin. **El delito de cuello blanco**. Trad. Laura Belloqui. Buenos Aires: B de F, 2009.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

VILLA, Marco Antonio. **A história das Constituições brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011.

WILDAVSKY, Aaron. **Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis**. Boston, 1979.

Artigos

ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, p. 5-34.

ARAS, Vladimir. Sistema nacional de combate à lavagem de dinheiro e de recuperação de ativos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1411, 13 maio 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/9862>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

BOTTINI, Pierpaolo cruz. Sobre a nova Lei de Lavagem de dinheiro. **O Estado de S. Paulo**, 27 jun. 2012, Seção B2.

_____; ESTELLITA, Heloisa. Alterações na legislação de combate à lavagem: primeiras impressões. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, Ano 20, n. 237, ago. 2012. <<http://www.ibccrim.org.br/site/boletim/pdfs/Boletim237.pdf>> Acesso em 22 out. 2014.

CARNELUTTI, Francesco. La crisi della legge. **Rivista di diritto pubblico e della amministrazione in Italia**. n. 22 (1930). p. 424-443. Disponível em: <http://documenti.camera.it/bpr/11986_testo.pdf> Acesso em: 20 out. 2014.

COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. Agenda Building as a Comparative Political Process. **The American Political Science Review**, Vol. 70, nº. 1, mar., 1976. pp. 126-138.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos. **RAP**, Rio de Janeiro, ano 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6509/5093>> Acesso em: 19 out. 2013.

DENTON, Sally; MORRIS, Roger. The Money and The Power. **The New York Times**. Disponível em: < <https://www.nytimes.com/books/first/d/denton-power.html>> Acesso em: 09 nov. 2014.

FERNÁNDEZ CRUZ, José Ángel. Fraude Fiscal y lavado de capitales. **Política Criminal**, 2009, vol. 4, n. 7, p. 151-170. Disponível em:

<http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttex&pid=S0718-33992009000100005>
Acesso em: 09 nov. 2014.

FONTES, André Ricardo Cruz. O estrangeiro, o inimigo e o direito penal. **Revista da Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 2. Região**, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 1, 2013, p. 11-20

GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. Lavagem de dinheiro e advocacia: uma problemática das ações neutras. **Boletim IBCCRIM**, ano 20, n. 237, ago. 2012. Disponível em: <<http://www.ibccrim.org.br/site/boletim/pdfs/Boletim237.pdf>> Acesso em 22 out. 2014.

LEVI, Michael; REUTER, Peter. **Money Laundering**. University of Chicago, 2006. Disponível em: <http://faculty.publicpolicy.umd.edu/sites/default/files/reuter/files/levi_and_reuter.pdf> Acesso em: 11 out. 2014.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 76, Nov. 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002006000300002>> Acesso em 10 dez. 2014.

MARTÍN, Luis Gracia. Globalização econômica e direito penal. In: PRADO, Luiz Régis (Coord.). **Revista de Ciências Penais**, Vol. 10. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 137-138.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 25, Nov. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000200004>> Acesso em: 10 dez. 2014.

NADELMANN, Ethan. Global Prohibition Regimes: the evolution of norms in international society. **International Organization**, Vol. 44, nº.4 (Autumn, 1990). The University of Wisconsin Press. Journal Divisions/The MIT Press. pp. 479-526. Disponível em: <http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/political_science/shared/political_science/8787/jovi%201%20Nadelmann_Global%20Prohibition%20Regimes.pdf> Acesso em: 10 nov. 2014.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 15, n. 2, Nov. 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200008>>. Acesso em 30 jan. 2015.

RIOS, Rodrigo Sánchez. Alterações na Lei de Lavagem de Dinheiro: breves apontamentos críticos. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, Ano 20, n. 237, ago. 2012. <<http://www.ibccrim.org.br/site/boletim/pdfs/Boletim237.pdf>> Acesso em 22 out. 2014.

RODRIGUES, Antonio Gustavo. O COAF e as mudanças na Lei 9.613/1998. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, ano 20, n. 237, ago. 2012. <<http://www.ibccrim.org.br/site/boletim/pdfs/Boletim237.pdf>> Acesso em 22 out. 2014.

SJÖBLOM, Gunnar. Problemi e soluzioni in política. **Rivista Italiana di Scienza Politica**. V. XIV, n. 1, 1984. p. 41-86

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, Ano 8, nº. 16, jul/dez de 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> Acesso em: 16 out. 2013.

TONDINI, Bruno Manuel. **Blanqueo de capitales y lavado di dinero**: su concepto, historia y aspectos operativos. Buenos Aires, Centro Argentino de Estudios Internacionales. Disponível em: <<http://www.caei.com.ar/working-paper/blanqueo-de-capitales-y-lavado-de-dinero-su-concepto-historia-y-aspectos-operativos>>, Acesso em: 10 ago. 2014.

WESTCOTT, Kathryn. Italy history of terror. **British Broadcasting Corporation Europe**. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/3372239.stm>> Acesso em: 10 dez. 2014.

Documentos

BUREAU INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIR. Money Laundering and Financial Crimes (Vol. II). **U.S. Department of State**, Mach, 2012. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/184329.pdf>> Acesso em: 04 nov. 2014.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº. 2.688 de 27 de novembro de 1996**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=205824>> Acesso em 20 de nov. de 2014.

_____. **Projeto de Lei nº. 2.688** – Proposição e Emendas. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1132245&filename=Avulso+-PL+2688/1996> Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. **Parecer do Relator (CSPCCO)**: PL 2442 de 2008. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=933289&filename=Tramitacao-PL+3443/2008> Acesso em 20 jan. 2015.

_____. **PL 6577/2009**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=463454>> Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. **Parecer do Relator (CCJC)**: PL 3442 de 2008. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=933289&filename=Tramitacao-PL+3443/2008> Acesso em: 20 jan. 2015

_____. **Emenda Substitutiva: PL 3343/2008**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=933265&filename=ESP+1+%3D%3E+PL+3443/2008> Acesso em: 20 fev. 2015.

COCAINE ROUTE PROGRAMME. Combatting Transnational Organized Crime. **European Union**. Disponível em: <<http://www.cocaineroute.eu>> Acesso em: 03 nov. 2014.

_____. Trends in cocaine trafficking routes. **European Union**. Disponível em: <<http://www.cocaineroute.eu>> Acesso em: 03 nov. 2014.

COLUMBIA UNIVERSITY. **Watergate Case Study**. James Perry. Disponível em: <<http://www.columbia.edu/itc/journalism/j6075/edit/readings/watergate.html>> Acesso em 10 out. 2014.

COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS. **Cumbre de Las Americas: Conferencia Ministerial Concerniente al Lavado de Dinero e Instrumentos del Delito**. Comunicado Ministerial. Disponível em: <http://w.cicad.oas.org/lavado_activos/esp/BAIRESpaises/declaracion-bsas.htm> Acesso em 23 dez. 2014

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Lavagem de Dinheiro**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/pld-ft/sobre-a-lavagem-de-dinheiro>> Acesso em: 14 nov. 2014.

_____. **Relatório de Atividades: 1999**. Disponível em: <[www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/Relatorio de Atividades - 1999.pdf](http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/Relatorio%20de%20Atividades%20-1999.pdf)> Acesso em 27 nov. 2014.

_____. **Comunicações Recebidas por UF**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/estatisticas/Comunicacoes%20UF.pdf/view>> Acesso em: 20 fev. 2014.

_____. **Comunicações por Segmento**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/estatisticas/estatistica%20site.pdf/view>> Acesso em: 20 fev. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Corrupção e lavagem de dinheiro**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/dti/Sistemas/lavagem_dinheiro/Consolidacao_corrupcao_lavagem_dinheiro_improbidade_adm.xlsx> Acesso em 03 dez 2014.

COUNCIL OF EUROPE. **Recommendation N°. R (80) 10 of the Committee of Ministers to Member States on measures against the transfer and the safekeeping of funds of criminal origin**. Disponível em: <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Instruments/Rec\(80\)10_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Instruments/Rec(80)10_en.pdf)> Acesso em: 23 dez. 2014.

_____. **Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime**. Disponível em: <conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/141.htm> Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. **“Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime”**. Disponível em: <conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/141.htm> Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. **Directiva 91/308/CEE do Conselho, de 10 de junho de 1991, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais.** Disponível em: <eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:31991L0308> Acesso em 23 dez 2014.

_____. **Directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux - Déclaration de la Commission.** Disponível em: <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0097:FR:HTML> Acesso em: 23 dez. 2014.

_____. **Directiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Outubro de 2005 , relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo.** Disponível em: <eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32005L0060> Acesso em: 23 de dez. de 2014.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Mutual Evaluation report executive summary:** anti-money laundering and combating of terrorism. Federative Republic of Brazil. Disponível em: <http://www.gafisud.info/documentos/por/evaluaciones_mutuas/Brasil_3era_Ronda_2010.pdf> Acesso em: 10 out. 2014.

_____. **Corruption.** Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/topics/corruption/>> Acesso em: 14 Nov. 2014.

Corruption. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/topics/corruption/>> Acesso em: 14 nov. 2014.

_____. **High-risk and non cooperative Jurisdictions** Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/>> Acesso em: 03 dez. 2014.

_____. **FATF Members and Observers.** Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/membersandobservers/>> Acesso em: 20 dez. 2014.

_____. **Mutual Evaluations.** Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/topics/mutualevaluations/>> Acesso em: 20 dez. 2014.

_____. **The FATF Recommendations.** Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf> Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. **FATF anual report 1999-2000.** Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/countries/n-r/portugal/documents/fatfannualreport1999-2000.html>> Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. **Relatório de Avaliação Mútua: Sumário Executivo – República Federativa do Brasil.** Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/Sumario%20Executivo%20Brasil%202010.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2014.

FINANCIAL CRIMES ENFORCEMENT NETWORK. Part 103 - Financial Recordkeeping and Reporting of Currency and Foreign Transactions. **United State Department of The Treasury**. Disponível em: <<http://www.fincen.gov/forms/files/Title31CFR103.pdf>> Acesso em: 02 dez. 2014.

_____. Bank Secrecy Act Forms and Filing Requirements. **United State Department of The Treasury**. Disponível em: <http://www.fincen.gov/forms/bsa_forms/> Acesso em: 02 dez. 2014.

_____. History of Anti-Money Laundering Laws. **United State Department of The Treasury**. Disponível em: <http://www.fincen.gov/news_room/aml_history.html> Acesso em: 02 dez. 2014.

GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY. **Brazil: Capital Flight, Ilicit Flows, and Macroeconomic Crises, 1960-1920**. Washington, D.C., 2014. Disponível em: <<http://www.gfintegrity.org/report/country-case-study-brazil/>> Acesso em: 10 nov. 2014.

GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE LATINOAMÉRICA. **El organismo internacional**. Disponível em <<http://www.gafilat.org/content/quienes/#organismo>> Acesso em: 22 jan. 2015.

_____. **Informe de evaluación mutua sobre lavado de activos y financiamiento del terrorismo: Brasil 2004**. Disponível em: <http://www.gafilat.org/UserFiles/documentos/es/evaluaciones_mutuas/Brasil_2nda_Ronda_2004.pdf> Acesso em: 10 nov. 2014.

INTERNATIONAL POLICE ORGANIZATION. **Money Laundering**. Disponível em: <<http://www.interpol.int/crime-areas/financial-crime/money-laundering>> Acesso em: 20 out. 2014.

_____. **History**. Disponível em: <<http://www.interpol.int/About-INTERPOL/History>> Acesso em: 23 dez. 2014.

INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES. Improving responses to organized crime and drug trafficking along the Cocaine Route. **European Commission**. May, 2013. Disponível em: <http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-events-cocaine-route-20130528-background_en_1.pdf> Acesso em: 03 nov. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Empresa Offshore. **Desafios do desenvolvimento**, 2005, ano 2, edição 15. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2080:catid=28&Itemid=23> Acesso em: 06 dez. 2014.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **The IMF and the fight against money laundering and the financing of terrorism**. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/aml.htm>> Acesso em: 20 nov. 2014.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei nº. 9.613, de 1998**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/legislacao-1/Exposicao%20de%20Motivos%20Lei%209613.pdf/view>> Acesso em 11 jan. 2015.

_____. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro:** ações 2005. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/acoes-enccla/acoes-2004>> Acesso em: 28 fev. 2015.

_____. **Estrutura – Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI).** Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>> Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. **Laboratório de Tecnologia - LAB-LD.** Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/>> Acesso em 15 de fev. de 2015.

NATIONAL CRIMINAL JUSTICE REFERENCE SERVICE. **President's Commission on Organized Crime.** Disponível em: <<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/166517NCJRS.pdf>> Acesso em: 20 dez. 2014.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **The Drug Problem in the Americas. General Secretariat OAS.** Washington D.C., 2013. Disponível em: <http://www.oas.org/documents/eng/press/Introduction_and_Analytical_Report.pdf> Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. **Twenty-second regular session - Nassau, The Bahamas.** Disponível em: <<http://http://www.oas.org/en/sla/docs/ag03806E01.pdf>> Acesso em: 15 dez. 2014.

_____. **Charter of the Organization of American States.** Disponível em: <http://www.oas.org/dil/treaties_A-41_Charter_of_the_Organization_of_American_States.pdf> Acesso em 15 dez. 2014.

_____. **Ag/RES. 1198 (XXXII-O/92) Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado Relacionados con el trafico ilicito de drogas y delitos conexos,** p. 147-162. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/sla/docs/ag03806S01.pdf>> Acesso em 16 dez. 2014.

_____. **Primeira Reunião de Cúpula das Américas – Plano de Ação.** <http://www.oas.org/xxxivga/portug/reference_docs/CumbreAmericasMiami_PlanAccion.pdf> Acesso em 16 dez. 2014.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA. **Petição nº. 5.2664** <<http://www.lavajato.mpf.mp.br/images/Pet5264.pdf>> Acesso em: 13 mar. 2015.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº. 209, de 2003.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/getPDF.asp?t=39726&tp=1>> Acesso em: 11 de dez. 2014.

_____. **Projeto de Lei da Câmara nº. 66 de 1997.** Tramitação. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=21007> Acesso em 16 jan. 2015.

_____. **Projeto de Lei do Senado, nº. 476 de 2003.** Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=6414> Acesso em: 19 jan. 2015.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **A Empresa**. Disponível em: <<https://www.serpro.gov.br/sobre/a-empresa>> Acesso em 04 fev. 2015.

THE EGMONT GROUP OF FINANCIAL INTELLIGENCE UNITS. **List of Members**. Disponível em: <<http://www.egmontgroup.org/about/list-of-members>> Acesso em: 20 dez. 2014.

_____. **About**. Disponível em: <<http://www.egmontgroup.org/about>> Acesso em: 20 dez. 2014.

THE WITHE HOUSE HISTORICAL ASSOCIATION. **Ronald Reagan**: 1981-1989. Disponível em: <www.whitehousehistory.org/history/white-house-presidents/president-ronald-reagan.html> Acesso em: 15 dez. 2014.

THE RONALD REAGAN PRESIDENTIAL FOUNDATION & LIBRARY. **The Second American Revolution**: Reagnomics. Disponível em: <<http://www.reaganfoundation.org/economic-policy.aspx>> Acesso em: 12 dez. 2014.

UNITED NATIONS INTERNATIONAL ORGANIZATION. Assembleia Geral – Resolução n°. 39/141. Disponível em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/39/141&Lang=S>> Acesso em: 20 dez. 2014.

_____. **Assembleia Geral** – Resolução n°. 39/142. Disponível em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/39/142&Lang=S>> Acesso em: 20 dez. 2014.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUG AND CRIME. World Drug Report 2014. **United Nations**, Vienn, 2014. Executive Summary.

UNITED STATE DEPARTMENT OF STATE. **Money Laundering and Financial Crimes**. March 2012. *Vol. II* Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/184329.pdf>> Acesso em: 04 nov. 2014.

UNITED STATE DEPARTMENT OF THE TREASURY. INTERNAL REVENUE SERVICE. Form 104. **Internal Revenue Service**. Disponível em: <http://www.irs.gov/pub/irs-tege/fin104_ctr.pdf> Acesso em: 02 dez. 2014.

UNITED STATE HOUSE OF REPRESENTATIVES. **Teaching With Documents: The Volstead Act And Related**. Disponível em: <<http://history.house.gov/Historical-Highlights/1901-1950/The-Volstead-Act/>> Acesso em: 10 out. 2014.

_____. **Nation Prohibition Act**. Disponível em: <<http://history.house.gov/Historical-Highlights/1901-1950/The-Volstead-Act/>> Acesso em: 10 out. 2014.

UNIVERSITY OF CALIFORNIA (SANTA BARBARA). The American Presidency Project: Executive Order 12435. **President's Commission on Organized Crime**. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=41647>> Acesso em: 10 dez. 2014.

WORLD BANK. **Kingston Declaration on Money Laundering**. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/finance/assets/images/index.pdf>> Acesso em 20 dez. 2014.

Legislação Consultada

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 11 jan. 2015

_____. Lei nº. 4.595, de 31 de dezembro de 1964. **Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4595.htm> Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. Decreto-Lei nº. 73, de 21 de novembro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0073.htm> Acesso em: 18 jan. 2015.

_____. Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976. **Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6385original.htm> Acesso em: 18 jan. 2015.

_____. Lei nº. 8.137, de 27 de dezembro de 1990. **Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18137.htm> Acesso em: 15. jan. 2015.

_____. Lei Complementar nº. 75, de 20 de maio de 1993. **Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm> Acesso em 15 jan. 2015.

_____. Lei nº. 8.906, de 4 de julho de 1994. **“Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)”**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18906.htm> Acesso em: 23 fev. 2015.

_____. Lei nº. 4.720 de 1995. **Define o crime de sonegação fiscal e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4729.htm> Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. Lei nº. 9.883, de 7 de dezembro de 1999. **Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm> Acesso em 28 jan. 2015.

_____. Decreto nº. 3.678, de 30 de novembro de 2000. **Promulga a Convenção sobre o Combate a Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997**.

Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm> Acesso em: 20 dez. 2014.

_____. Lei Complementar nº. 105, de 10 de janeiro de 2.001. **Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm> Acesso em: 20 dez. 2014.

_____. Decreto nº. 4991, de 18 de fevereiro de 2004. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4991.htm> Acesso em: 21 jan. 2015.

_____. Decreto nº. 5.015, de 12 de março de 2004. **Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm> Acesso em: 24 jan. 2015

_____. Decreto nº. 5.687, de 31 de janeiro de 2006. **Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm> Acesso em: 11 jan. 2015.

_____. Lei nº. 12.683, de 9 de julho de 2012. **Altera a Lei nº. 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112683.htm> Acesso em: 20 fev. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Regimento Interno da Câmara dos Deputados: aprovado pela Resolução nº. 17, de 1989. 7. ed. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2006.

UNITED STATE OF AMERICA. Bank Secrecy Act (Public Law). Disponível em: <<http://www.irs.gov/Businesses/Small-Businesses-&Self-Employed/Bank-Secrety-Act>> Acesso em: 25 nov. 2014.

_____. **Anti-Drug Abuse Act of 1986 (Public Law).** October 27, 1986. Disponível em: <<http://www.unodc.org/doc/enl/1986-30-E.pdf>> 18 dez. 2014.

_____. **United State Code (Public Law).** Disponível em: <http://www.law.cornell.edu/uscode/pdf/uscode18/lii_usc_TI_18_PA_I_CH_95_SE_19_56.pdf> Acesso em: 20 dez. 2014.

Notícias

AGÊNCIA BRASIL. COAF fez mais de 3 mil relatórios sobre indícios de movimentações ilícitas. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-12/coaf-fez-mais-de-3-mil-relatorios-sobre-indicios-de-movimentacoes-ilicitas>> Acesso em 26 dez. 2014.

DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA POLÍCIA FEDERAL
Operação Lava Jato. Lava Jato desarticula rede de lavagem de dinheiro em sete Estados. Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/agencia/noticias/2014/03/operacao-lava-jato-desarticula-rede-de-lavagem-de-dinheiro-em-7-estados?3900cf00>> Acesso em: 20 ago. 2014.