

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO**

RAQUEL NUVOLINI WAJNGARTEN

**CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO: O *SOFT LAW* E A PROTEÇÃO DA  
PRIVACIDADE**

CAMPINAS/SP  
2022

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

RAQUEL NUVOLINI WAJNGARTEN

**CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO: O *SOFT LAW* E A PROTEÇÃO DA  
PRIVACIDADE**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica de Campinas/SP, na área de concentração direitos humanos e desenvolvimento social.

Orientador: Prof. Dr. Lucas Catib De Laurentiis

CAMPINAS/SP  
2022

Ficha catalográfica elaborada por Fabiana Rizziolli Pires CRB 8/6920  
Sistema de Bibliotecas e Informação - SBI - PUC-Campinas

343.3  
W145c

Wajngarten, Raquel Nuvolini

Crime de lavagem de dinheiro: o soft law e a proteção da privacidade / Raquel Nuvolini Wajngarten. - Campinas: PUC-Campinas, 2022.

194 f.: il.

Orientador: Lucas Catib De Laurentiis.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2022.

Inclui bibliografia.

1. Lavagem de dinheiro. 2. Privacidade. 3. Direito internacional público. I. De Laurentiis, Lucas Catib. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU 343.3

---

# RAQUEL NUVOLINI WAJNGARTEN

## CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO: O SOFT LAW E A PROTEÇÃO DA PRIVACIDADE

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação de Mestrado em Direito da PUC-Campinas, e aprovada pela Banca Examinadora.

APROVADA: 18 de fevereiro de 2022.



---

DR. GUSTTAVO HENRIQUE RIGHY IVAHY BADARÓ (USP)



---

DRA. FERNANDA CAROLINA DE ARAUJO IFANGER (PUC-CAMPINAS)



---

DR. LUCAS CATIB DE LAURENTIIS – Presidente (PUC-CAMPINAS)

Let everything happen to you  
Beauty and terror  
Just keep going  
No feeling is final

Rilke, Rainer Maria

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço o Prof. Dr. Lucas Catib de Laurentiis, meu caro mestre, por me aceitar sob sua orientação e por me orientar com paciência e dedicação por todo esse período que com certeza marcará minha trajetória.

Aos meus avaliadores, o Prof. Dr. Rodrigo de Grandis, a Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Fernanda Carolina de Araújo Ifanger e ao Prof. Dr. Gustavo Henrique Righy Ivahy Badaró, por me honrarem com sua participação em minhas bancas, seja de qualificação ou de defesa. Ainda, agradeço ao Prof. Dr. Samuel Mendonça, por desde o meu primeiro ano da graduação, me incentivar na vida acadêmica.

Aos demais alunos, professores e funcionários do PPGD (Programa de Pós- Graduação em Direito) da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, em especial ao Wagner William Silva Galvão Junior, por todo suporte oferecido, e principalmente pela paciência. Não poderia deixar de agradecer, também, pela bolsa estudantil concedida pela universidade, essencial para o desenvolvimento do presente trabalho.

Ademais, agradeço aos meus pais, e minha avó Ilda, por me propiciarem chegar até aqui, bem como ao meu namorado, Luiz Alfredo das Neves Furlan pelo suporte contínuo durante o desenvolvimento dessa etapa de minha jornada.

## RESUMO

Esse trabalho visa melhor compreender o papel do *soft law*, especialmente das Recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI/FATF, no combate ao crime de lavagem de dinheiro e suas intervenções no direito à privacidade. Embora as recomendações do GAFI/FATF não vinculem diretamente as ações individuais ou estatais, ao estabelecerem padrões universais para o combate à lavagem de dinheiro, elas influenciam a tomada de decisões no espaço público, inclusive como fontes de restrições a direitos fundamentais. Todavia, como é possível admitir que normas de *soft law* sejam a fonte de limitações de direitos fundamentais, se esses direitos também são normas cuja força obrigatória deriva não só de tratados internacionais, mas também da constituição? Frente esse paradoxo busca-se entender o papel e influência das 40 recomendações do GAFI/FATF no microsistema de lavagem de capitais e como tais vêm sendo aplicadas pelos Tribunais, além de avaliar criticamente os meios interventivos no direito à privacidade, a fim de se verificar se tem havido violações a esse direito fundamental sob o pretexto de combater tal delito. Assim, pretende-se contribuir para o estado da arte da discussão, ao perpassar por questões relacionadas *i)* à análise dos tratados e convenções paradigmáticas sobre o branqueamento de capitais; *ii)* ao conteúdo e eficácia dos instrumentos de *soft law* sobre o tema, e sua aptidão para gerar obrigações aos indivíduos, por meio da análise de *leading case*; e, por fim, e principalmente *iii)* à reflexão sobre a aptidão dos conteúdos de *soft law* para violar ou intervir no direito fundamental à privacidade.

## ABSTRACT

This paper aims to better understand the role of soft law, especially the recommendations of the International Financial Action Group - FATF, in combating the crime of money laundering and its interventions in the right to privacy. Although the FATF recommendations are not mandatory for individual or state actions, in establishing universal standards to combat money laundering, they influence decision making in the public space, including as sources of restrictions on fundamental rights. However, how is it possible to admit that soft law rules are the source of limitations on fundamental rights, if those rights are also rules with mandatory force derived not only from international treaties, but also from constitutional parameters? Faced with this paradox, the aim is to better understand the role and influence of the FATF's 40 recommendations in the money laundering microsystem and as such they have been applied by the Courts, in addition to critically evaluating the interventional means in the right to privacy, in order to verify there have been violations of this fundamental right under the pretext of combating such an offense. Thus, it is intended to contribute to the state of the art of the discussion, by going through issues related to *i*) the analysis of paradigmatic treaties and conventions on money laundering; *ii*) the content and effectiveness of the soft law instruments on the topic, and their ability to generate obligations to individuals, through the analysis of leading cases; and, finally, and mainly *iii*) reflection on the ability of soft law content to violate or intervene in the fundamental right to privacy.



## LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÔNIMOS E SIGLAS

<b>ABR</b>	Abordagem Baseada no Risco
<b>ADI</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>AIR</b>	Avaliação Interna de Risco
<b>AML</b>	Anti-Money Laundering
<b>APNFD</b>	Atividades e Profissões Não-Financeiras Designadas
<b>BACEN</b>	Banco Central do Brasil
<b>BCB</b>	Banco Central do Brasil
<b>BCBS</b>	Basel Committee on Banking Supervision
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BIS</b>	Bank for International Settlements
<b>C</b>	Compliant
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CGRP</b>	Central de Gerenciamento de Risco e Prioridades
<b>CICAD</b>	Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas
<b>CIJ</b>	Corte Internacional de Justiça
<b>CMN</b>	Conselho Monetário Nacional
<b>CNJ</b>	Conselho Nacional de Justiça
<b>CNMP</b>	Conselho Nacional do Ministério Público
<b>COAF</b>	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
<b>COE</b>	Comunicação de Operação em Espécie
<b>COS</b>	Comunicação de Operação Suspeita
<b>CTIF-CFI</b>	Belgian Financial Intelligence Processing Unit
<b>CSS</b>	Cadastro Nacional de Clientes do Sistema Financeiro
<b>CTN</b>	Código Tributário Nacional
<b>CVM</b>	Comissão de Valores Mobiliários
<b>DDC</b>	Devida Diligência ao Cliente
<b>EAR</b>	Entidade de Autorregulação
<b>ECG</b>	Evaluations and Compliance Group
<b>ECJI</b>	Estatuto da Corte Internacional de Justiça
<b>ENCCLA</b>	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
<b>EM</b>	Exposição de Motivos

<b>FATF</b>	Financial Action Task Force
<b>FINCEN</b>	Financial Crimes Enforcement Network
<b>FIU</b>	Financial Intelligence Unit
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FRSB</b>	FATF-Style Regional Bodies
<b>FSAP</b>	Financial Sector Assessment Program
<b>FSSA</b>	System Stability Assessment
<b>FUA</b>	Follow-Up Assessment
<b>FUR</b>	Follow-Up Report
<b>GAFI</b>	Grupo de Ação Financeira Internacional
<b>GAFILAT</b>	Grupo de Ação Financeira da América Latina contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo
<b>GAFISUD</b>	Grupo de Ação Financeira da América do Sul contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo
<b>ICRG</b>	International Co-operation and Review Group
<b>INCB</b>	International Narcotics Control Board
<b>INP</b>	Instrumentos Negociáveis ao Portador
<b>INR</b>	Nota Interpretativa da Recomendação
<b>IO</b>	Immediate Outcomes
<b>IPHAN</b>	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
<b>KYC</b>	Know Your Client
<b>KYE</b>	Know Your Employee
<b>KYP</b>	Know Your Partner
<b>KYS</b>	Know Your Supplier
<b>LC</b>	Largely Compliant
<b>MER</b>	Mutual Evaluation Report
<b>MoU</b>	Memorandum of Understanding
<b>NA</b>	Not Applicable
<b>NC</b>	Non-Compliant
<b>NCCT</b>	Non-Cooperative Countries and Territories
<b>OAB</b>	Ordem dos Advogados do Brasil
<b>OCDE</b>	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>OEA</b>	Organização dos Estados Americanos
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas

<b>PC</b>	Partially Compliant
<b>PEP</b>	Pessoas Expostas Politicamente
<b>PIC</b>	Procedimento Investigatório Criminal
<b>PLD/FTP</b>	Prevenção a Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação das armas de destruição em massa
<b>PLDFT</b>	Prevenção a Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo
<b>R</b>	Recomendação
<b>RFB</b>	Receita Federal do Brasil
<b>RIF</b>	Relatório de Inteligência Financeira
<b>SEI-C</b>	Sistema Eletrônico de Intercâmbio
<b>SISBACEN</b>	Sistema de Informações Banco Central
<b>SISCOAF</b>	Sistema de Controle de Atividades Financeiras
<b>SPC</b>	Secretaria de Previdência Complementar
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>STNV</b>	Serviço de Transferência de Numerário ou Valores
<b>SUSEP</b>	Superintendência de Seguros Privados
<b>TBML</b>	Trade Base Money Laundering
<b>UIF</b>	Unidade de Inteligência Financeira
<b>UNODOC</b>	Escritório sobre Drogas e Crime Organizado das Nações Unidas
<b>VASP</b>	Virtual Asset Service Provider
<b>WB</b>	Banco Mundial

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO I – O REGIME INTERNACIONAL DE COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO: ASPECTOS GERAIS E INSTITUTOS DE <i>HARD LAW</i> .....	19
1.1. O regime internacional.....	21
1.2. <i>Hard law</i> e <i>soft law</i> : endereçando o problema.....	26
1.3. Institutos de <i>hard law</i> : o sistema das Nações Unidas – ONU e o sistema da Organização dos Estados Americanos – OEA.....	36
1.3.1. O sistema da ONU: a Convenção de Viena, a Convenção de Palermo e a Convenção de Mérida.....	38
1.3.2. O sistema da OEA: A Convenção Interamericana contra a Corrupção.....	44
CAPÍTULO II – O REGIME INTERNACIONAL DE COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO: INSTITUTOS DE <i>SOFT LAW</i> .....	45
2.1. O Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI/FATF.....	46
2.1.1. As 40 Recomendações.....	54
2.1.1.1. Medidas repressivas.....	57
2.1.1.2. Medidas preventivas dirigidas aos Estados.....	59
2.1.1.3. Medidas preventivas dirigidas às instituições financeiras e outros particulares.....	67
2.1.1.4. Cooperação internacional.....	74
2.1.2. A implementação das 40 Recomendações.....	79
2.1.3. A lista negra.....	88
2.2. O Comitê de Basileia para Supervisão Bancária.....	92
2.3. O Grupo de Egmont.....	103
2.4. Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas – CICAD.....	109
2.5. Conclusão parcial dos Capítulos I e II: O regime internacional de combate à lavagem de dinheiro: o paradoxo entre <i>hard</i> e <i>soft law</i> .....	115
CAPÍTULO III – O REGIME LOCAL DE COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO E AS INFLUÊNCIAS DO REGIME INTERNACIONAL.....	122
3.1. Normas de direito material e o regime repressivo.....	125
3.2. Normas de direito material e o regime preventivo.....	136
3.2.1. Banco Central do Brasil – BACEN.....	142
3.2.2. Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF.....	155
3.3. Normas processuais penais e o regime repressivo.....	160
3.4. <i>Leading case</i> : o Recurso Extraordinário nº 1.055.941/SP.....	172
3.5. Os efeitos do regime internacional sobre as normas materiais do regime preventivo brasileiro.....	176
CONCLUSÕES.....	181
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	183

## INTRODUÇÃO

O mundo tem sofrido profundas transformações. Enquanto a globalização<sup>1</sup> possibilitou ao mercado praticamente desconhecer fronteiras, o desenvolvimento tecnológico diminuiu de sobremaneira os limites geográficos. Estas mudanças trouxeram benefícios, como o aumento da circulação de bens e serviços, a transferência de conhecimento e a ampliação das fontes de pesquisa, o multiculturalismo e a ampliação de horizontes de debate<sup>2</sup>; mas elas também têm seus custos. Acompanhada da aceleração das trocas, a desregulamentação dos sistemas financeiros propiciou o crescimento vertiginoso da geração de riquezas, trazendo consigo o surgimento de organizações criminosas transnacionais que atuam por meio de complexas movimentações financeiras em âmbito internacional. Seu objetivo é claro e direto: lavagem de dinheiro.

Dentre possibilidades de conceituação<sup>3</sup>, a lavagem de capitais é comumente vista como “o processo de ocultação de bens de origem delitativa, com o fim de dotá-los com uma aparência final legítima”<sup>4</sup>. Quando essa atividade atinge níveis globais, nela são empregados métodos complexos de transferência de valores e informações, o que exige de seus operadores uma profissionalização em técnicas jurídicas, econômicas e contábeis. Esse avanço em complexidade e tecnicidade tem como contraponto o aprimoramento das estratégias de fiscalização e controle estatais. Em paralelo, a utilização de instrumentos que possibilitam a troca de informações e a transferência de provas entre Estados tem se mostrado necessária para o controle de tal atividade criminosa. Sem ela, os diversos atos que compõem a cadeia do delito de lavagem não poderiam ser interrelacionados, e muito menos comprovados.

A cooperação jurídica internacional tem se mostrado fundamental nessa área, pois ela surge com um novo arsenal destinado a combater o branqueamento de capitais. No centro dessa rede de controle e troca de informações está o Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI

---

<sup>1</sup> Por globalização, entende-se “a processos atuantes em escala global, que ultrapassam fronteiras nacionais, integrando e conectando comunidades e organizações em novas combinações de espaço-tempo tornando o mundo mais interconectado” (ADOLFO, Luiz Gonzaga S. *Globalização e Estado contemporâneo*, São Paulo: Memória jurídica, 2001, p. 54).

<sup>2</sup> A respeito das consequências da globalização para a produção e a cultura jurídicas, ver: TUSHNET, Mark. The inevitable globalization of constitutional law, *Virginia journal of international law*, v. 49:4, p. 985-1006, 2009.

<sup>3</sup> Para as diferentes formas de regulamentação desse delito, conferir: FERWERDA, Joras. Definitions of Money laundering in practice, in: UNGER, Brigitte; BROEK, Melissa van; DELEANU, Ioana, *The Economic and Legal Effectiveness of the European Union’s Anti-Money Laundering Policy*, Edward Elgar Publishing, 2014, p. 87 e ss.

<sup>4</sup> CORDERO, Isidoro Blanco. *El delito de Blanqueo de Capitales*. p. 86.

(ou do inglês *Financial Action Task Force* – FATF)<sup>5</sup>, entidade criada justamente para figurar no centro de um regime internacional<sup>6</sup> altamente especializado no combate ao crime organizado. Desde sua criação em 1989, o objetivo dessa organização intergovernamental tem sido a proteção do sistema financeiro e da economia em geral contra ameaças de lavagem de dinheiro, e posteriormente, de financiamento do terrorismo e da proliferação das armas de destruição em massa – PLD/FTP (sigla do inglês AML/CFT)<sup>7</sup>. Para tanto, o órgão desenvolve e promove, sobretudo por meio de suas recomendações, políticas de padrões internacionais de prevenção a esses delitos, cujo intuito é gerar a vontade política necessária para que os Estados realizem reformas legislativas e regulatórias nessas áreas. Nesse sentido, o GAFI/FATF incentivou a criação de Grupos Regionais (*FATF-Style Regional Bodies* – FSRB’s) para tornar mais eficiente sua tarefa<sup>8</sup>. Esses grupos são denominados de “similares” porque desempenham papel equivalente ao do órgão central, atuando com ele por meio de uma intensa rede de cooperação. A criação dos órgãos regionais contribuiu para reduzir o déficit de legitimidade do GAFI/FATF, pois, mesmo contando com a participação de poucos países, a força-tarefa dita as regras AML/CFT para todo o globo.

Como todo regime jurídico internacional, o regime de combate ao branqueamento de capitais também é composto por instrumentos normativos classificados como *hard* e *soft law*. Mas nessa área, tendo em vista a complexidade das transações econômicas e dos instrumentos jurídicos empregados, as fontes de *soft law* têm sido utilizadas de forma predominante, do que resulta a maior adaptabilidade e flexibilidade da regulação da matéria<sup>9</sup>. Por isso mesmo, compreender o sentido dessa distinção é um tema central na definição do sentido normativo do sistema internacional antilavagem de dinheiro (*anti-money laundering* – AML). A esse respeito afirma-se, em geral, que enquanto a primeira espécie normativa é criada por meio de tratados

---

<sup>5</sup> O Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI/FATF) é uma organização intergovernamental criada em 1989, durante a reunião do G7, em Paris, inicialmente como grupo provisório a partir da OCDE.

<sup>6</sup> Nesse sentido, ver: KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e conseqüências dos Regimes internacionais: Regimes como variáveis intervenientes. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, 2012.

<sup>7</sup> As atribuições para prevenção financiamento do terrorismo e da proliferação das armas de destruição em massa não constavam no escopo inicial de atuação do GAFI/FATH, sendo incluído em seu mandato nos anos de 2001 e 2012, respectivamente.

<sup>8</sup> São eles: APG (Ásia/Pacífico), CFATF (Caribe), EAG (Eurásia), ESAAMLG (África Oriental e Austral), GAFILAT (América Latina), GABAC (África Central), GIABA (África Ocidental), Mena FATF (Oriente Médio e Norte da África), e MONEYVAL (Conselho Europeu).

<sup>9</sup> Apontando a centralidade dos instrumentos de *soft law* no controle internacional da lavagem de capitais: BORLINI, Leonardo; MONTANARO, Francesco. The evolution of the EU Law against criminal finance: the “hardening” of FATF standarts within the EU, *Georgetown journal of law*. p. 1014.

internacionais e suas normas são jurídicas e vinculantes<sup>10</sup>, a segunda é composta por “instrumentos preparados por entes não estatais, com a pretensão de estabelecer princípios orientadores do comportamento dos Estados e de outros entes, e tendendo ao estabelecimento de novas normas jurídicas”<sup>11</sup>. *Soft law* é, portanto, a norma internacional despida de sanções jurídicas específicas, não vinculando diretamente as ações individuais ou estatais. Isso não significa que essas normas sejam completamente desprovidas de força cogente, pois, caso contrário, não poderiam nem mesmo ser consideradas normas.

Enquanto as Convenções de Viena, de Palermo e de Mérida são as principais normas de *hard law* integrantes do regime internacional global AML, o conjunto das chamadas *40 Recomendações* do GAFI/FATF<sup>12</sup> é o principal instrumento de *soft law*. Nele, além da previsão de os Estados adotarem medidas repressivas AML/CFT, são regulamentadas certas atividades profissionais disciplinadas por lei (como a advocacia e tabelionatos) e por instituições financeiras, bem como são criadas restrições à direitos fundamentais, sobretudo quanto à privacidade e à autodeterminação informacional. Com o objetivo de dar efetividade aos seus *standards*, a força-tarefa prevê sistemas de avaliação e monitoramento para examinar como suas Recomendações estão sendo implementadas, e meios de coerção para lhes dar efetividade. Esses meios de coerção vão desde um processo de monitoramento reforçado até a inscrição do país na lista dos países e territórios não-cooperantes (*non-cooperative countries and territories* – NCCT), apelidada de *Lista negra*. A partir de 2007 essa medida coercitiva foi substituída pelo enquadramento da jurisdição nos chamados países de *alto risco* (*high risk countries*). Embora tenha havido mudança na nomenclatura, nada mais foi alterado, de forma que continua ser cabível a imposição de contramedidas aos países de alto risco. Por isso, a literatura tem considerado que, ao estabelecer padrões universais para o combate à lavagem de dinheiro e prever medidas de conformidade, as Recomendações do GAFI/FATF assumem um caráter “quase-obrigatório”<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> O artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça enumera as fontes formais de Direito Internacional Público ao enunciar que: “A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará: a. as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes; (...)”. Assim, a cogência dos tratados e convenções internacionais decorre deste documento.

<sup>11</sup> NASSER, Salem Hikmat. *Fontes e normas do direito internacional: um estudo sobre a soft law*. p. 25.

<sup>12</sup> As 40 Recomendações do GAFI/FATF constituem-se como um guia para que os países adotem padrões e promovam a efetiva implementação de medidas legais, regulatórias e operacionais para combater a lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e o financiamento da proliferação, além de outras ameaças à integridade do sistema financeiro relacionadas a esses crimes.

<sup>13</sup> BORLINI, Leonardo Sergio; MONTANARO, Francesco. The Evolution of the EU Law Against Criminal Finance: The 'Hardening' of FATF Standards within the EU (July 28, 2017). *Georgetown Journal of International Law* p. 1026.

Com base nessas constatações, há quem defenda que, conquanto o *soft law* não seja dotado de caráter vinculante, no cenário de combate a este crime transnacional, ele “apresenta força por vezes de maior cogência do que instrumentos de *hard law*, instrumentalizando-se como uma ferramenta de modelagem desse regime internacional”<sup>14</sup>. Na prática, sobretudo ao que se relaciona ao reconhecimento de força normativa das recomendações do GAFI/FATF, o que se observa é que, a depender da circunstância, elas podem influenciar a tomada de decisões no espaço público<sup>15</sup>. Podem, inclusive, ser fontes de restrições a direitos fundamentais, o que tem acontecido com frequência no regime internacional AML. Todavia, como seria possível admitir que normas de *soft law* sejam a fonte de limitações de direitos fundamentais, se esses direitos também são normas dotadas de força obrigatória derivada não só de tratados internacionais, mas também de parâmetros constitucionais? Isso não equivaleria a subverter as ordens normativas internacional e nacional?

Esse paradoxo presente no regime internacional AML é o ponto central desta pesquisa, cujo objetivo é averiguar como tal se desenvolve no direito brasileiro. Aqui, a influência do *soft law* pode ser vista na aprovação de diplomas normativos que adotam as diretrizes do GAFI/FATF. Dentre outros, a Lei nº 12.683/2012 é um exemplo que fez com que os efeitos das Recomendações do GAFI/FATF fossem irradiados nos mais diversos ramos do direito nacional. No âmbito do direito penal material, significou a exclusão de rol taxativo dos crimes anteriores aos atos de branqueamento de capitais; na esfera processual, a possibilidade de venda antecipada dos bens arrecadados pelas medidas assecuratórias e também a autorização para a autoridade policial e membros do Ministério Público terem acesso, independentemente de autorização judicial, a dados cadastrais do investigado mantidos pela Justiça Eleitoral, empresas telefônicas, instituições financeiras, provedores de internet e administradoras de cartão de crédito; finalmente, na esfera civil e administrativa as diretrizes do GAFI/FATF levaram ao nascimento do dever de instituições financeiras, notários e profissionais jurídicos de informarem às autoridades financeiras competentes sobre operações suspeitas. De forma análoga, essas recomendações têm sido utilizadas pelos Tribunais para fundamentarem suas decisões, ou mesmo para servirem de parâmetro para avaliar a jurisprudência nacional<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> ANSELMO, Márcio Adriano. O regime internacional de combate à lavagem de dinheiro: da justificação à efetividade. p. 20.

<sup>15</sup> No STF já se debateu a respeito do difícil conceito de *soft law*, tendo-se então se afirmado que esta é uma espécie normativa jurídica não vinculante indicativa de amplo consenso internacional (MS 30894/DF, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 8 de maio de 2012).

<sup>16</sup> Nesse diapasão, os Tribunais brasileiros vêm admitindo a concessão de diversas medidas restritivas aos direitos fundamentais tendo por fundamento primário as Recomendações do GAFI, tais como quebra de sigilo bancário com base exclusivamente em relatório de movimentação financeira atípica elaborado pelo COAF (MS 0011974-



Desconfiava-se, portanto, que haveria uma colisão de conteúdos normativos previstos em nível constitucional e internacional. Para a solução dogmaticamente orientada dessa questão, foram necessários parâmetros de orientação e decisão que respondessem de forma coerente e fundamentada à questões relacionadas *i)* a análise dos tratados e convenções paradigmáticos sobre o branqueamento de capitais; *ii)* o conteúdo e eficácia dos instrumentos de *soft law* sobre o tema, e sua aptidão para gerar obrigações aos indivíduos; e, por fim, e principalmente *iii)* a reflexão acerca de possível aptidão dos conteúdos de *soft law* para violarem ou intervirem no direito fundamental à privacidade.

Nessa senda, vale destacar que o primeiro tema abordado na dissertação diz respeito ao regime jurídico internacional dispendido ao combate do crime de lavagem de capitais, no qual se analisa o arcabouço normativo sobre a matéria. Assim, após uma breve conceituação do delito de lavagem de capitais, e do que seria um regime internacional antilavagem de dinheiro, adentra-se à celeuma das características de *hard* e *soft law* para melhor situar o leitor no tema. Somente após essa fase, é que se passa à análise dos principais instrumentos internacionais que compõe o regime de combate ao branqueamento de ativos. Tanto no campo dos instrumentos de *hard*, tratado no capítulo I, como no de *soft law*, objeto do capítulo II, serão analisados os documentos paradigmáticos que compõe o sistema das Nações Unidas (sistema global) e o sistema da Organização dos Estados Americanos (sistema regional). No entanto, o GAFI/FATF e as disposições regulatórias dele emanadas, principalmente suas 40 Recomendações, são o foco desse tópico. Optou-se por uma análise detida nesse ponto não apenas porque esse instrumento constitui principal documento do regime internacional AML, mas principalmente porque pontuar o conteúdo dos *standards*, entender os critérios de avaliação e monitoramento, e analisar os mecanismos de conformidade é a única forma de compreender qual é sua efetiva influência no direito pátrio. Com isso, responde-se as seguintes perguntas: *1)* como os Estados se organizam no regime jurídico internacional para enfrentar o problema da lavagem de capitais? *2)* Qual o papel do *hard* e do *soft law* dentro do regime internacional antilavagem de dinheiro? *3)* Como os elementos do regime internacional preventivo vêm sendo tratados pelos instrumentos de *hard* e *soft law*?

---

92.2012.4.03.0000. TRF3 - PRIMEIRA SEÇÃO, DATA:29/04/2014), requisição direta de dados fiscais pelo Ministério Público (HC 0020405-76.2016.4.03.0000, TRF3 - QUINTA TURMA, DATA:13/02/2017), e a possibilidade de o Estado adotar medidas aptas a assegurar os bens e valores passíveis à perda em razão do cometimento do crime de lavagem de capitais (MSCrim 5015138-96.2020.4.03.0000. TRF3 - 11ª Turma, DATA: 12/08/2020).

Na sequência, é examinado o regime local de combate à lavagem de dinheiro, que, como no âmbito internacional, é composto por normas preventivas e repressivas, de cunho material e processual. Quanto às normas de direito material, ao lado da repressão criminal, estão os atos normativos oriundos das autoridades administrativas, que integram o regime preventivo AML. Assim, primeiramente é esmiuçado o conteúdo penal da Lei nº 9.613/98, e depois a regulamentação editada pelo Banco Central – BACEN. A seleção dessa autoridade supervisora se deu em virtude do impacto que as entidades sob sua ingerência causam no regime AML. Nesse sentido, destaca-se que das 26.966.343 comunicações recebidas pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF no período de 1998 a 2020, mais de 20,3 milhões (cerca de um pouco mais de setenta e cinco por cento) foram oriundas de instituições supervisionadas por aquela autarquia. Justifica-se, assim, o recorte temático. O próximo passo é averiguar as atribuições da Unidade de Inteligência Financeira – UIF, que no Brasil é representada pelo COAF. Finda as normas materiais do regime local, são analisadas as normas de direito material processual, isto é, os dispositivos trazidos pela Lei nº 9.613/98 e outros meios de obtenção de prova para o combate do crime de lavagem. Novamente, não se trata de toda e qualquer prova, mas somente daquelas relacionadas às intervenções no direito à privacidade. Por isso, a quebra do sigilo financeiro é o enfoque do tópico. Por fim, adentra-se às intervenções no direito à privacidade, a partir da análise do *leading case* RE nº 1.055.94. O critério de seleção deste caso não foi somente por sua repercussão no meio jurídico, mas também e sobretudo pelas razões encontradas nos votos dos Ministros do STF. Busca-se, dessa maneira, verificar “se” e “como” as Recomendações do GAFI/FATF tem intervindo no direito à privacidade, e se essa intervenção é legítima, de forma a apresentar uma resposta dogmaticamente fundamentada aos seguintes problemas: 4) Como as normas do regime internacional AML estão impactando as normas no país? e 5) Quais os efeitos à privacidade?

Para analisar essas questões, a dissertação foi desenvolvida por meio da técnica de levantamento e a revisão bibliográfica de livros, periódicos especializados, bem como a análise documental, normativa e jurisprudencial. A análise deste material realizou-se de forma descritiva (o que é) e explicativa (porque é), já que a abordagem foi qualitativa. Sob o prisma documental, pretendeu-se catalogar e mapear a literatura nacional, europeia e norte americana produzida, especialmente, nos últimos quinze anos a respeito dos efeitos das normas criadas pelo GAFI/FATF. Esse mapeamento é importante, pois indica os principais modelos. Fora isso, o trabalho pretendeu catalogar os principais instrumentos normativos da ONU e da OEA sobre esse tema. Já sob o ponto de vista qualitativo, foram indicados os principais efeitos que as

recomendações do GAFI/FATF têm no sistema jurídico nacional, inclusive a partir de *leading case* julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

Destarte, esperou-se encontrar critérios mais sólidos e específicos para a aplicação das normas criadas pelo GAFI/FATF, bem como para assegurar o respeito aos direitos por elas afetados, contribuindo não só para o estado da arte da discussão brasileira, mas também para a correta aplicação das recomendações do GAFI/FATF nas mais diversas instâncias decisórias.

Nota-se que essa investigação está inserida na linha de pesquisa “Cooperação internacional e direitos humanos” do programa de mestrado em direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Na medida em que a tipificação do crime de lavagem de capitais visa proteger a ordem econômico-financeira e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico do Estado, se está garantindo o desenvolvimento nacional. De outro lado, a proteção promovida pelo combate à lavagem de capitais está diretamente relacionada com a questão dos mecanismos de proteção internacionais de direitos humanos. Afinal, para o combate desse delito, além de ser imprescindível a utilização de mecanismos de cooperação internacional, dada a transnacionalidade do delito, não se pode desconsiderar a necessidade de intervenções no direito fundamental à privacidade, pois as quebras de sigilo, sobretudo bancário, são indispensáveis à persecução penal. Desse modo, embora o regime internacional de combate à lavagem de capitais seja fundado em normas de *soft law*, o combate ao crime não pode se sobrepor aos direitos do indivíduo que sofre a persecução penal.

## CAPÍTULO I – O regime internacional de combate à lavagem de dinheiro: Aspectos gerais e institutos de *hard law*

A lavagem de capitais não é um fenômeno socioeconômico recente, porém sua criminalização surge com o crescimento do chamado "crime organizado"<sup>17</sup>. De acordo com *Oxford English Dictionary*, o termo *money laundering* foi empregado pela primeira vez em meados da década de 1970, no contexto do escândalo de *Watergate*. Parte dos acadêmicos, porém, afirma que a expressão foi cunhada por autoridades policiais estadunidenses na década de 1920, para descrever o uso de lavanderias pela máfia para escamotear a origem de seus recursos ilícitos<sup>18</sup>. A primeira tipificação do delito remonta ao artigo 648 bis do Código Penal Italiano, criado em 1978<sup>19</sup> como resposta a uma série de roubos e de extorsões mediante sequestro cometidos pelo grupo Brigadas Vermelhas; mas a primeira legislação penal sobre o tema, e também seu marco mais influente, é o chamado *Money Laundering Control Act*<sup>20</sup>, norma sancionada em 27 de outubro de 1986, nos Estados Unidos da América, enquanto política criminal contra as drogas e organizações criminosas<sup>21</sup>.

Em síntese, o branqueamento de dinheiro pode ser conceituado como “o processo de ocultação de bens de origem delitiva, com o fim de dotá-los com uma aparência final

---

<sup>17</sup> PRADO, Luiz Regis. Delito de lavagem de capitais: um estudo introdutório. *Revista dos Tribunais*. p. 433-434.

<sup>18</sup> SHAMS, Heba. The Fight against Extraterritorial Corruption and the Use of Money Laundering Control. *Law & Bus. Rev. Am.* p. 108. Tradução livre.

<sup>19</sup> A redação original do artigo 648 bis do Código Penal Italiano de 1978, que trazia a rubrica “Substituição de dinheiro ou valores provenientes de roubo qualificado, extorsão qualificada ou extorsão mediante sequestro” era a seguinte: “Fora dos casos de concurso de agentes, todo aquele que cometer fatos ou atos visando substituir dinheiro ou valores provenientes dos delitos de roubo qualificado, extorsão qualificada ou extorsão mediante sequestro, por outros bens ou valores, com o fim de obter lucro para si ou para outrem, ou de ajudar os autores desses delitos a assegurarem o produto do crime, é punido com reclusão de quatro a dez anos e multa de um milhão a vinte milhões de lira.” (Tradução livre, do original: “Sostituzione di denaro o valori provenienti da rapina aggravata, estorsione aggravata o sequestro di persona a scopo di estorsione. Fuori dei casi di concorso nel reato, chiunque compie fatti o atti diretti a sostituire denaro o valori provenienti dai delitti di rapina aggravata, di estorsione aggravata o di sequestro di persona a scopo di estorsione, con altro denaro o altri valori, al fine di procurare a se o ad altri un profitto o di aiutare gli autori dei delitti suddetti ad assicurarsi il profitto del reato, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni e con la multa da lire un milione a venti milioni. Si applica l’ultimo comma dell’articolo precedente”).

<sup>20</sup> Embora essa legislação seja a pioneira na esfera penal, ela não foi a primeira a tentar reprimir a lavagem de ativos, papel esse que coube à denominada *The Currency and Foreign Transactions Reporting Act of 1970 (Bank Secrecy Act)*. Grosso modo, essa lei foi projetada especificamente para criar uma “trilha de papel” (*paper trail*) para rastrear drogas e outros produtos derivados de atividade ilícitas de volta às suas fontes ilegais. Por ela, as instituições financeiras eram obrigadas a manter um registro de qualquer transação em dinheiro superior a dez mil dólares, relatando-a às autoridades. Todavia, este instrumento tinha de caráter exclusivamente preventivo, pois não considerava a lavagem um delito. Como resultado, os criminosos poderiam conceber métodos para movimentar fundos ao exterior ou para os Estados Unidos sem quaisquer consequências, pois não violavam as disposições normativas. (HILSHER, Gerald L. *Banking Secrecy: Coping with Money Laundering in the International Arena*. In EFFROS, Robert C., eds. *Current Legal Issues Affecting Central Banks*. p. 240 e 243. Tradução livre).

<sup>21</sup> DE CARLI, Carla Veríssimo. *Lavagem de dinheiro: ideologia da criminalização e análise do discurso*. p. 78-85.

legítima”<sup>22</sup>. Sua realização é de fundamental importância, pois permite ao criminoso usufruir dos lucros obtidos ilicitamente. Conta, tradicionalmente com três etapas: a colocação, a estratificação e a integração<sup>23</sup>. No estágio inicial, também chamado de *placement*, o lavador introduz seus lucros ilegais no sistema financeiro. Depois que os ativos entram no sistema financeiro, há sua estratificação (*layering*). Nessa fase, há uma série de conversões e/ou movimentos dos bens para distanciá-los de sua fonte ilícita (*paper trail*). Como exemplo, pode haver compra e venda de títulos de investimento ou sucessivas transferências bancárias por contas mantidas em instituições financeiras em todo o mundo (*off-shores* ou paraísos fiscais). Por fim, no terceiro estágio – de integração ou *integration* –, os fundos entram novamente na economia legítima, seja por meio de investimentos em imóveis, artigos de luxo, aplicação em atividades comerciais, mas sempre por sua movimentação em sistemas financeiros estáveis<sup>24</sup>.

Se há algo que caracteriza a lavagem de dinheiro, é seu caráter internacional. Com o intuito de elidir a ação da Justiça e evitar a perda dos lucros espúrios, os criminosos operam em nível transnacional, direcionando seus ativos para países cujas legislações punam brandamente a prática de lavagem ou facilitem o anonimato das transações<sup>25</sup>. Essa natureza global levou a

---

<sup>22</sup> CORDERO, Isidoro Blanco. *El delito de Blanqueo de Capitales*, p. 86. Tradução livre.

<sup>23</sup> Aqui cabe a advertência de que embora a doutrina aponte a existência dessas etapas, esse modelo não funciona. “Primeiro, porque não corresponde com precisão à fenomenologia da lavagem de dinheiro. Nem sempre as três etapas estão presentes, sendo certo que podemos falar em lavagem de dinheiro consumada apenas com a primeira etapa, a da colocação; outras vezes, as fases podem se apresentar sobrepostas, não sendo possível uma nítida separação entre colocação, estratificação e integração. Depois, porque o modelo explicativo parte do pressuposto de uma divisão (real) da economia. (...) O que ocorre é que dinheiro ‘lavado’ circula pelas mesmas instituições financeiras utilizadas pelo sistema financeiro legítimo. (...) Penso que é preciso abandonar a ideia das três etapas e pensar a lavagem de dinheiro como um processo: um processo de legitimação de um capital espúrio. Um processo que pode sempre ser aperfeiçoado, mediante a adição de novas camadas de operações, as quais vão distanciar cada vez mais o dinheiro de sua origem: a infração penal antecedente. (...) Jamais poderemos dizer que o objetivo da lavagem foi alcançado, no sentido de que o dinheiro está, ao final, ‘limpo’, que é ‘legítimo’. Ele sempre vai manter a ilicitude originária. O que a lavagem de dinheiro consegue é dificultar – ou até mesmo impossibilitar – ao Estado a prova dessa ilicitude e a recuperação dos bens e valores, mas isso é outra coisa. Para mim, o que a lei quer impedir é justamente o ‘processo’ de lavagem de dinheiro; por isso ela elegeu alguns momentos dele, criminalizando-os em distintos tipos penais. Eles não corresponderão necessariamente às etapas da divisão mais conhecida do modelo de três fases, mas representam quaisquer das várias camadas de operações que são realizadas com o propósito de ocultar ou dissimular a verdadeira natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade do bem” (DE CARLI, Carla Veríssimo. Questões atuais sobre a lavagem de dinheiro. *Revista Eletrônica de Direito Penal*. p. 02-04).

<sup>24</sup> GAFI/FATF. <https://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/#d.en.11223>. Tradução livre.

<sup>25</sup> Nessa senda vale destacar que muito da política antilavagem vem de esforços dos Estados Unidos em pulverizar uma espécie de “moral universalizante” sobre gravidade desse delito e da imprescindibilidade de seu combate para minar os recursos financeiros das organizações criminosas. Essa danosidade mostra-se mais palatável à comunidade internacional dada a celeuma envolvendo o bem jurídico supostamente atingido pelo branqueamento de capitais. Carlos Aránguez Sanches aponta que comumente a doutrina arrola como bem jurídico lesado *i)* a administração da justiça; *ii)* as funções de polícia em relação ao delito prévio; *iii)* a segurança interior do Estado; *iv)* o mesmo bem jurídico tutelado pelo crime antecedente; ou *v)* a ordem socioeconômica. Ainda, boa parte dos estudiosos sustentam que a lavagem é delito pluriofensivo, lesando *i)* a ordem socioeconômica e a administração da justiça; *ii)* a ordem socioeconômica e a estabilidade democrática; *iii)* a ordem socioeconômica e o bem jurídico tutelado pelo crime antecedente; ou *iv)* a administração da justiça e o mesmo bem jurídico do crime. (SÁNCHEZ, Carlos Aránguez. *El delito de blanqueo de capitales*. p. 90-94. Tradução livre). Não sem controvérsia, prevalecem

comunidade internacional a reagir, adotando um de um regime de proibição igualmente internacional<sup>26</sup>.

### 1.1. O regime internacional

Os regimes internacionais são definidos “como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores”<sup>27</sup>. Afirmar a existência de um regime internacional significa, portanto, que os atores internacionais compartilham de determinadas crenças em fatos e questões morais, as quais orientam a adoção de padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações, orientados para regular e controlar certas relações e atividades, bem como para fazer e executar a decisão coletiva.

Especificamente no caso do regime antilavagem de dinheiro – AML, a necessidade de sua criação advém da inadequação de medidas de aplicação da lei pelos Estados isoladamente, em face de atividades criminosas transacionais<sup>28</sup>. Assim, seu objetivo é fornecer elementos de padronização para cooperação entre governos, minimizando potenciais locais aonde o branqueamento de capitais possa ser cometido e/ou os criminosos possam fugir de processos e punições. Infere-se do exposto que os principais componentes desse regime são: *i)* a criminalização da lavagem de dinheiro; *ii)* o fortalecimento dos métodos de rastreamento, congelamento e confisco de receitas, bens ou instrumentos oriundos, empregados ou destinados a serem usados tanto no branqueamento de capitais, como no seu delito antecedente; *iii)* a implementação de ferramentas regulatórias para

---

entendimentos que consideram a administração da justiça ou a ordem socioeconômica como sendo o bem jurídico tutelado. Essa é, inclusive, “a linha adotada pela Diretiva 91/308/CEE (Preâmbulo), nos seguintes termos: “A utilização das entidades de crédito e das instituições financeiras, na lavagem dos produtos de atividades delitivas, pode pôr seriamente em perigo tanto sua solidez e estabilidade quanto a credibilidade do sistema financeiro em seu conjunto, ocasionando com isso a perda de confiança do público’. Isso não significa que outro bem jurídico ou a Administração da Justiça não possam vir a ser incidentalmente lesados.” (PRADO, Luiz. Regis. Delito de lavagem de capitais: um estudo introdutório. *Revista dos Tribunais*. p. 442-443)

<sup>26</sup> CORDERO, Isidoro Blanco. La lucha contra el blanqueo de capitales procedentes de las actividades delictivas en el marco de la Unión Europea. *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*. p. 10. Tradução livre.

<sup>27</sup> KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervinientes. *Revista Sociologia Política*, p. 94.

<sup>28</sup> Nesse sentido, a adoção de um regime internacional de proibição para a lavagem de dinheiro se justifica pelos seus extensos efeitos macroeconômicos adversos, para os quais é necessária adoção de macropolíticas em seus esforços de prevenção (QUIRK, Peter J. Money Laundering: Muddying the Macroeconomy. *Finance & Development*. p. 09. Tradução livre).

prevenir o uso de sistemas financeiros, negócios ou profissões não-financeiras designadas – APFND; e *iv*) a melhoria da cooperação internacional<sup>29</sup>.

Nesse mister, o regime internacional AML tem evoluído gradativamente ao longo da história. Enquanto incipiente durante a década de 1970, os instrumentos produzidos nesse primeiro estágio de combate à lavagem de capitais tinham natureza eminentemente regulatória e preventiva. Foi só na segunda etapa, iniciada na década de 1980, que se deu a criminalização e a internacionalização do delito. Já em 1989, o regime de AML entrou em sua terceira fase, a de supranacionalização, com o estabelecimento da Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI (ou do inglês *Financial Action Task Force* – FAFT), cujo objetivo era desenvolver e coordenar os esforços para combater a lavagem de capitais, identificando o rastro dos fluxos de dinheiro. Com os atentados 2001, o mandato do GAFI/FAFT foi estendido para incluir também o financiamento ao terrorismo, fazendo surgir uma nova fase. Tendo em vista os muitos ramos do direito que atuam para uma estratégia de combate eficaz, o regime de AML passou a ser caracterizado por uma abordagem holística, que visa tanto sua repressão, como a adoção de medidas para sua prevenção<sup>30</sup>. Desse modo, as políticas de combate à lavagem de dinheiro baseiam-se em dois pilares igualmente importantes: a criminalização do branqueamento de capitais, e a elaboração de arranjos adequados a fim de prevenir este crime. A junção dessas duas vertentes é conhecida como *estratégia de duas vias*<sup>31</sup>.

No âmbito preventivo, o regime internacional é projetado para dissuadir os criminosos de utilizarem indivíduos e instituições privadas para lavar os produtos e proventos de seus delitos. Este pilar tem como elementos principais *i*) a devida diligência do cliente – DDC, *ii*) o dever de comunicação, *iii*) a regulamentação e a supervisão, e *iv*) a aplicação de sanções. De forma breve, enquanto a DDC e o dever de comunicar recaem sobre os particulares, com objetivo, respectivamente, de limitar o acesso dos lavadores de dinheiro ao sistema financeiro e alertar as autoridades sobre atividades que podem configurar a lavagem de capitais; a regulamentação, a supervisão e a aplicação de sanções ficam a cargo das autoridades estatais competentes. A função da regulamentação é implementar as leis de combate à lavagem de dinheiro, geralmente especificando requisitos detalhados de DDC e do dever de comunicação; a supervisão garante a conformidade das

---

<sup>29</sup> SHAMS, Heba. The Fight against Extraterritorial Corruption and the Use of Money Laundering Control. *Law & Bus. Rev. Am.* p. 112. Tradução livre.

<sup>30</sup> ARNONE, Marco; BORLINI, Leonardo. International anti-money laundering programs. *Journal of Money Laundering Control.* p. 239-240. Tradução livre.

<sup>31</sup> BORLINI, Leonardo. EU Anti-Money Laundering Regime: An Assessment within International and National Scenarios. *SSRN Electronic Journal.* 15. Tradução livre.

instituições financeiras e atividades e profissões não-financeiras designadas – APNFD’s às leis e regulamentos; e pela aplicação de sanções são punidos aqueles que não implementam o regime de prevenção. Noutra giro, o pilar repressivo visa punir os criminosos que, apesar dos esforços preventivos, consigam ser bem-sucedidos em sua empreitada. Assim como ocorre no regime preventivo, o regime internacional repressivo AML também conta com quatro elementos-chave: *i)* a existência de crimes antecedentes, *ii)* a investigação, *iii)* o processo e a punição do delito, e *iv)* o confisco. A lista de crimes antecedentes estabelece a base legal para a criminalização da lavagem de dinheiro. Várias técnicas de detecção e investigação são usadas para identificar casos específicos de branqueamento de capitais e vincular cada um a crimes subjacentes. Se subsidiado pela investigação, o lavador de dinheiro é processado. Se condenado, ele não apenas é submetido a uma sanção penal privativa de liberdade e/ou pecuniária, mas pode ter seus ativos confiscados<sup>32</sup>.

É bem verdade que, desde 1988, as Nações Unidas recorrem a esforços políticos no combate do crime de lavagem de dinheiro, mediante a ratificação pelos Estados de convenções. Esses tratados obrigam suas partes a legislarem sobre crimes relacionados à lavagem de dinheiro, prevendo a cooperação internacional para reprimi-la. Verifica-se, portanto, a instituição de um regime internacional de proibição, pois sua prática é coibida tanto em normas internacionais, quanto em leis criminais domésticas. Tanto a substância dessas normas, como os processos de sua aplicação são institucionalizados no âmbito global por meio de um regime de proibição. Os Estados que se recusam a cumpri-las ou com elas não se conformam são rotulados como desviantes e condenados não apenas por outros Estados, mas também pela maioria das comunidades e indivíduos<sup>33</sup>.

É possível vislumbrar, então, o uso da coerção para a adoção e implementação dos instrumentos internacionais AML<sup>34</sup>. Aqui *coerção* pode ser entendida como a intencionalidade de um Estado ou organização (internacional, interestatal ou privada) em forçar outro a adotar regimes, políticas, ou normas por meio da manipulação de custos-benefícios econômicos, ou mesmo pelo uso da força.

---

<sup>32</sup> REUTER, Peter; TRUMAN, Edwin M. *Chasing Dirty Money: The Fight Against Money Laundering*. p. 46-47. Tradução livre.

<sup>33</sup> NADELMANN, Ethan A. Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society. *International Organization*. p. 480-483. Tradução livre.

<sup>34</sup> Como é cediço, existem duas maneiras pelas quais o direito internacional e os regimes internacionais mudam o comportamento de um Estado: pela coerção e pela socialização. Por socialização entende-se o processo por meio do qual os atores efetivamente aceitam as normas de uma comunidade, as quais são internalizadas e implementadas domesticamente. A socialização é, portanto, um mecanismo por meio do qual Estados líderes convencem os demais a se tornarem seguidores de normas, e não mais violadores delas (FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, p. 902. Tradução livre). E a difusão das normas de AML não fugiriam dessa regra. Assim, ao lado da difusão coercitiva, há também o processo de socialização, que tem operado principalmente por meio de persuasão normativa.



No caso do regime repressivo de AML, seu desenvolvimento e difusão derivou da campanha global liderada pelos Estados Unidos contra o narcotráfico. Desde a edição da *US Money Laundering Control Act*, em 1986, o governo estadunidense fez questão de internacionalizar sua ofensiva contra as drogas e a lavagem de capitais. Apenas dois anos depois, foi aprovada, em 1988, a *Money Laundering Prosecution Improvement Act*, que deu ao Presidente o poder de sancionar bancos estrangeiros recalcitrantes e insolventes, negando-lhes acesso ao mercado financeiro dos EUA. Essa mesma lei também autorizou ao Departamento do Tesouro concluir acordos bilaterais com governos estrangeiros, a fim de obter acesso a informações sobre todas as transações em dólares americanos que ocorressem dentro de suas jurisdições. Esta tentativa americana de impor leis de câmbio aos demais Estados, sob pena de isolar aqueles que não as cumprissem, não alcançou muito sucesso. No entanto, ela serviu como um "incentivo" para que os outros países apoiassem as iniciativas estadunidenses em criar um sistema multilateral de combate à lavagem de dinheiro. Deste modo, os demais Estados passaram a adotar medidas de combate à lavagem de capitais<sup>35</sup>. Além disso, as instituições supranacionais, como as Nações Unidas, o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI/FATF), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (WB) exerceram, e exercem até hoje, um papel crucial na difusão de políticas sob coerção econômica<sup>36</sup>, por meio dos chamados institutos de *soft law*.

Os institutos de *soft law*, ao lado da estratégia de duas vias, e talvez muito em decorrência dela<sup>37</sup>, também são peculiares à quarta fase do regime internacional AML. A este respeito, as 40 Recomendações elaboradas pelo GAFI/FAFT, em fevereiro de 1990, e posteriormente atualizadas ao longo dos anos, representam, de longe, as medidas de *soft law* mais relevantes neste regime. Elas exigem que todos os países tenham sistemas eficazes para prevenir e lidar com a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e o financiamento da proliferação de armas de destruição em massa – AML/CFT. Seu principal objetivo é, portanto, estabelecer padrões globais que devem ser implementados pelos países em seus ordenamentos jurídicos domésticos. A importância de alterar a legislação nacional com base em *standards* internacionais funda-se na necessidade de promover com eficácia a cooperação internacional. No intuito de garantir essa base jurídica

---

<sup>35</sup> JOJARTH, Christine. *Crime, War, and Global Trafficking: Designing International Cooperation*. p. 140. Tradução livre

<sup>36</sup> NGUYEN. Chat Le. The International Anti-Money Laundering Regime and Its Adoption by Vietnam. *Asian Journal of International Law*. p. 208.

<sup>37</sup> Fala-se aqui que parte da utilização do *soft law* no regime AML advém da estratégia de duas vias, pois enquanto para a repressão do delito de lavagem são adotados preferencialmente tratados, as medidas de prevenção são normalmente tratadas por meio de institutos de *soft law*.

compartilhada entre os Estados, as organizações internacionais, seja de vocação universal ou regional, têm levado a cabo um trabalho incansável, por meio da prestação de assistência técnica ou da pressão política com a *lista negra* (*naming and shaming technique*), para que haja a maior adesão e implementação possível dos instrumentos que compõe o regime internacional AML<sup>38</sup>.

Percebe-se, portanto, que ao lado do *hard law*, os institutos de *soft law* exercem um papel de fundamental importância no regime internacional AML. No entanto, há na literatura uma discordância considerável sobre as definições precisas destes conceitos. Por ora cabe advertir ao leitor que se adota, ao menos provisoriamente, uma divisão binária<sup>39</sup> entre esses institutos. Enquanto *hard law* se refere a obrigações legais de natureza formalmente vinculante, os instrumentos de *soft law* não são formalmente vinculantes, mas podem, mesmo assim, se tornar normas cogentes<sup>40</sup>. Portanto, os instrumentos dessas categorias normativas trilham caminhos distintos quanto aos efeitos jurídicos.

Feita essa primeira introdução ao tema, passa-se a seu aprofundamento.

---

<sup>38</sup> VALLE, SANDRA. Prefácio. In DE CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (orgs.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. p. 11.

<sup>39</sup> A escolha por esse posicionamento justifica-se mais por ordem prática do que teórica. Sob o ponto de vista teórico há uma discussão acerca de ser *soft* e *hard law* um *continuum*, ou se esse posicionamento tradicional, estanque e binário deve ser mantido. Os defensores da visão tradicional temem que a aceitação doutrinária de uma escala de normatividade contribua para uma “normatividade relativa” patológica, na qual não está claro “onde começa e onde termina a norma jurídica”. Sem uma concepção clara do que é direito e do que não é, questiona-se automaticamente a capacidade da ordem jurídica de cumprir suas funções e propósito. Segundo essa posição, desistir da concepção binária é temeroso, pois a segurança jurídica sobre o que é e o que não é direito acaba sendo minada, arriscando-se o funcionamento adequado do próprio direito. Igualmente, é necessária uma compreensão clara do que é direito para distinguir a esfera jurídica da esfera política. Por fim, na prática estatal e na realidade das negociações internacionais, os Estados distinguem claramente entre normas vinculantes e não vinculantes, tanto na negociação de instrumentos, quanto em sua implementação. (Friedrich, Jürgen. *International Environmental soft law*. p. 04-06. Tradução livre). Por isso, se opta, pelo ao menos nesse momento do trabalho por essa distinção.

<sup>40</sup> A literatura existente sobre direito e ciências sociais sobre *hard* e *soft law* pode ser dividida em três campos: a legal positivista, a racionalista e a construtivista. Em comum, todos eles abordam como essas categorias normativas podem ser usadas alternativamente, bem como podem interagir de maneiras complementares. Todavia, cada campo tem diferentes pontos de partida. Os positivistas jurídicos tendem a favorecer o *hard law* e vê-lo em oposição binária ao *soft law*. Para eles, *hard law* se refere a obrigações legais de natureza formalmente vinculante, enquanto *soft law* se refere àquelas que não são formalmente vinculantes, mas podem, no entanto, levar a formação de uma norma vinculante. Os racionalistas, em contraste, afirmam que *hard* e *soft law* têm atributos distintos, cabendo aos Estados os escolherem em diferentes contextos. Eles também asseveram que o *hard* e o *soft law*, à luz desses diferentes atributos, podem ser construídos uns sobre os outros. Por último, os construtivistas sustentam que os interesses dos Estados são formados por processos de socialização de interação interestadual, que podem ser facilitados pelo *hard* e pelo *soft law*. Esse campo frequentemente favorece os instrumentos de *soft law* por sua capacidade de gerar normas compartilhadas e um senso de propósito e identidade comuns, sem as restrições levantadas por preocupações com litígios em potencial. (SHAFFER, Gregory C.; POLLACK, Mark A., *Hard Vs. Soft Law: Alternatives, Complements, and Antagonists in International Governance*. *Minnesota Law Review*. p. 707. Tradução livre).

## 1.2. *Hard law* e *soft law*: endereçando o problema

O tema de *hard* e *soft law* permeia a questão das fontes formais de direito internacional público<sup>41</sup>. Por fontes entende-se “os documentos ou pronunciamentos de que emanam direitos e deveres dos sujeitos de direito internacional. É por meio delas que usualmente se compreende ser possível constatar formalmente as normas do direito internacional”<sup>42</sup>.

Ao longo do século XIX e na primeira metade do século XX, a teoria positivista se empenhou em identificar as fontes do direito internacional. Esses esforços eram justificados pela necessidade de encontrar uma teoria que neutralizasse a incerteza peculiar a uma sociedade internacional desprovida de autoridade exclusiva e hierárquica na produção do direito (descentralizada). Na ausência de um modelo formalista que expressasse claramente a convicção dos atores internacionais de estarem vinculados à norma jurídica, o ordenamento falharia em atestar o seu caráter jurídico, ante a inexistência de um padrão legal. Restaria a ele, então, somente ser entendido como um sistema moral ou político. Nesse contexto, a teoria formalista das fontes deu uma contribuição essencial para a diferenciação do sistema jurídico internacional, reduzindo a lei àquilo que era passível de ser sancionado pelo juiz internacional; e a norma que trazia essa determinação era o artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça – ECIJ. Assim, para a escola positivista, esta disposição desempenhava um papel vital na governança mundial, substituindo a autoridade central. Como decorrência, as únicas normas jurídicas vinculantes para os Estados eram aquelas que emanavam dos procedimentos pré-estabelecidos nesse artigo<sup>43</sup>.

Atualmente, as fontes formais do Direito Internacional Público ainda estão consolidadas no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça – ECIJ, mas apenas em rol exemplificativo. São elas: as convenções, os costumes internacionais e os princípios gerais de direito (fontes primárias). Ao lado delas constam também as decisões judiciais e a doutrina jurídica qualificada (fontes secundárias). Sem adentrar na controvérsia que permeia o tema, que em muito extrapola os objetivos deste trabalho, cumpre consignar que

---

<sup>41</sup> A justificar essa afirmação: Os paradigmas legal, estatal e positivista que fundamentam a teoria das fontes no direito internacional parecem, de fato, ser impotentes para dar conta das novas “fontes” com as quais somos confrontados. Igualmente, o princípio da hierarquia das normas não é mais suficiente para ordenar a multiplicação das fontes. Por isso, uma das questões que se colocam hoje é ser, ou não, apropriado incluir todos ou alguns dos instrumentos de *soft law* nessa categoria (HACHEZ, Isabelle. Balises conceptuelles autour des notions de «source du droit», «force normative» et «soft law», *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, p. 16. Tradução livre).

<sup>42</sup> ACCIOLY, Hildebrando P. P.; SILVA, Geraldo E. do Na.; CASELLA, Paulo B. *Manual de direito internacional público*. p. 146.

<sup>43</sup> DUPLESSIS, Isabelle. Le vertige et la soft law: réactions doctrinales en droit international. *Revue Québécoise de droit international, hors-série avril. Hommage à Katia Boustany*. p. 253-254. Tradução livre.

a maior parte da doutrina entende não haver hierarquia entre as fontes sistematizadas no artigo 38 do ECIJ. Essa ausência de escalonamento normativo decorreria da própria configuração da ordem internacional, pois, ao contrário do que ocorre com o direito interno, ela carece de uma autoridade legislativa e de uma aplicação centralizada da lei. Tradicionalmente, o direito internacional é considerado um sistema amplamente horizontal de governança, no qual a autoridade jurídica e o exercício de suas funções essenciais (elaboração, determinação e aplicação das leis) são fragmentadas e descentralizadas. A horizontalidade é, inclusive, um fato central da vida internacional e também o ponto de partida para teorizar sobre esse ramo jurídico<sup>44</sup>. Essa característica é acentuada pela globalização. A sociedade internacional contemporânea segue um princípio setorial de diferenciação e especialização, perceptível pela formação dos regimes internacionais, que, ao invés de submeter suas normas à uma lógica de subordinação, a configura em forma rede. Por isso, a regulação jurídica se organiza por feixes temáticos e setorialmente especializados<sup>45</sup>.

Destarte, as fontes do direito internacional previstas no artigo 38 do ECIJ são consideradas de igual categoria e *status*, de modo que, nesta visão, a hierarquia é estranha à estrutura da ordem jurídica internacional. No entanto, não se pode negar que na prática essa horizontalidade não é tão perfeita. Os processos legislativos internacionais, para começar, favorecem estruturalmente alguns atores (por exemplo, Estados, grandes potências, capital transnacional, etc.), enquanto marginalizam outros. Apesar de existir um amplo compromisso com a igualdade legislativa, o sistema internacional acomoda, e às vezes institucionaliza, desigualdades na elaboração de seu direito. Logo, o fato de não haver hierarquia formal e pré-determinada não significa que não haja preferências por fontes particulares. Em determinado contexto, elas se tornam mais adequadas por possuir certos atributos consideradas desejáveis (por exemplo, determinação, versatilidade, universalidade)<sup>46</sup>.

Esse é exatamente o caso das convenções, que, a partir da Paz de Vestefália, acabaram por ter primazia na solução de litígios, dada a segurança jurídica que oferecem.

---

<sup>44</sup> PROST, Mario. Sources and the hierarchy of International Law: Source preferences and scales of values. In BESSON, S.; D' ASPREMONTE J., & KNUCHEL S. (Eds.). *The Oxford Handbook on the Sources of International Law*. p 640-641. Tradução livre.

<sup>45</sup> LADEUR, Karl-Heinz. European Law as Transnational Law – Europe Has to Be Conceived as an Heterarchical Network and Not as a Superstate!. *German Law Journal*. p. 1358. Tradução livre.

<sup>46</sup> PROST, Mario. Sources and the hierarchy of International Law: Source preferences and scales of values. In BESSON, S.; D' ASPREMONTE J., & KNUCHEL S. (Eds.). *The Oxford Handbook on the Sources of International Law*. p. 642. Tradução livre.

Convenção nada mais é do que um tipo de tratado<sup>47</sup>. Por tratado entende-se “todo acordo formal concluído entre pessoas jurídicas de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos. (...). Pelo efeito compromissivo e cogente que visa produzir, o tratado dá cobertura legal à sua própria substância”<sup>48</sup>. Portanto, tratado é o gênero por meio do qual se instrumentaliza, formalmente, um acordo de vontades, estipulando direitos e obrigações entre sujeitos de direito internacional. Dependendo de seu objeto, forma de celebração ou suas partes, esse gênero pode assumir diferentes espécies (convenção, protocolo, estatuto, declaração, entre outros).

A fim de precisar seus efeitos jurídicos, deve ser esclarecido o alcance do acordo celebrado. Quando firmam um tratado, os Estados têm por objetivo criar vínculos obrigacionais entre eles. Por isso, a produção de efeitos jurídicos é essencial. O tratado não pode ser visto senão na sua dupla qualidade de ato jurídico e de norma. “O acordo formal entre Estados é o ato jurídico que produz a norma, e que, justamente por produzi-la, desencadeia efeitos de direito, gera obrigações e prerrogativas, caracteriza enfim, na plenitude de seus dois elementos, o tratado internacional”<sup>49</sup>. Desse modo, para a existência de um tratado internacional é necessário que as partes ou tenham a intenção de criar direitos e obrigações legais, ou de estabelecer relações regidas pelo direito internacional.

Afirmar que os tratados geram obrigações e prerrogativas, implica caracterizá-los como instrumentos de *hard law*, ou seja, como nascedouros de obrigações juridicamente vinculantes, precisas (ou que podem se tornar precisas por meio de adjudicação ou emissão de regulamentos detalhados) e que delegam para uma autoridade a competência de sua interpretação e implemento. Como consequência, a adoção de um tratado por um Estado implica a redução dos custos de transações, fortalece a credibilidade de seus compromissos, amplia as estratégias políticas disponíveis e resolve problemas de contratação incompleta. Por outro lado, esse ato acarreta uma restrição em seu comportamento e, muitas vezes, de sua soberania<sup>50</sup>, bem como possibilita sua responsabilização internacional<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> PORTELA, Paulo Henrique G. *Direito Internacional Público e Privado*. p. 69-70 e 73.

<sup>48</sup> REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público*, p. 14.

<sup>49</sup> REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público*, p. 42.

<sup>50</sup> Abbott, Kenneth; SNIDAL, Duncan. *Hard and Soft Law in International Governance*. *International Organization*. p. 422. Tradução livre.

<sup>51</sup> Vale destacar que embora sejam cogentes no âmbito internacional, a exigibilidade dos tratados no âmbito interno depende da incorporação de seu conteúdo e mecanismos necessários à execução à ordem jurídica nacional, principalmente quando se tratar de matérias relacionadas ao Direito Penal Internacional, vez que há o monopólio do *jus puniendi*. O processo de incorporação de tratados no direito brasileiro é ato conjunto dos Poderes Legislativo e Executivo. Após ter sido apreciado pelo Congresso Nacional, o tratado é promulgado por decreto do Presidente da República. Quanto ao *status* com que os tratados internacionais são incorporados à nossa ordem jurídica, após a EC/45 e decisão do STF, entende-se que os tratados e convenções internacionais terão *status* de norma constitucional, norma suprallegal ou lei ordinária, a depender de sua natureza e do seu procedimento de aprovação.

No entanto, as tradicionais fontes previstas no artigo 38 do ECIJ não se mostram suficientes para satisfazer as necessidades da sociedade pós-moderna, as quais demandam a criação de novas categorias jurídicas. E neste ponto surge o *soft law*. Entende-se<sup>52</sup> por *soft law* os “instrumentos elaborados por Estados e atores não estatais, não vinculantes juridicamente, mas que influenciam a conduta dos Estados, das organizações internacionais e dos seus indivíduos.”<sup>53</sup>. Trata-se, portanto, de “um conjunto de regras cujo valor normativo seria limitado, seja porque os instrumentos que as contêm não seriam juridicamente obrigatórios, seja porque as disposições em causa, ainda que figurando em um instrumento constringente, não criariam obrigações de direito positivo ou não criariam senão obrigações pouco constringentes”<sup>54</sup>.

Vale destacar que não há nenhum instrumento de *hard law* que reconheça a existência do *soft law*. Ele é fruto de uma construção doutrinária, surgida justamente para explicar novos processos de criação normativa. O fim da Segunda Guerra Mundial causou profundas alterações na comunidade internacional. Novos fenômenos demandaram novas soluções. O *soft law* aparece, então, como uma resposta a essa realidade. Nesse sentido, três são as alterações fáticas que parecem justificar seu surgimento.

Em primeiro lugar, no período pós-guerra houve uma alteração estrutural da comunidade internacional, que passou a contar com uma rede ramificada de instituições permanentes e sua estrutura perene de cooperação. As Nações Unidas, com seus inúmeros órgãos, desempenharam um papel crucial nesse ponto. Além disso, foi, e ainda é, crescente a importância das organizações não-governamentais, que forneceram um complemento eficiente à essa estrutura intergovernamental, garantindo, em particular, uma relação dinâmica entre a diplomacia interestatal e a opinião pública. Em segundo lugar, ocorreu uma diversificação dos componentes desta comunidade internacional. A entrada dos países subdesenvolvidos no cenário internacional tornou necessário adaptar e reconsiderar muitas normas consuetudinárias elaboradas numa época puramente eurocentrista. Assim, no intuito de negociar e modificar uma série de normas da ordem jurídica internacional, os países emergentes têm especulado sobre a utilização de instrumentos “brandos”. Por fim, a rápida evolução da tecnologia e da economia, bem como a crescente interdependência

---

<sup>52</sup> Usa-se a palavra “entender” e não conceituar, pois não há um conceito aceitável para *soft law*. Nesse sentido Dinah Shelton, um pouco antes de apresentar seu conceito à categoria normativa, afirma não haver uma definição aceita de *soft law* (Soft Law. In AMSTRONG, David (ed). *The Routledge Handbook of International Law*. p. 69. Tradução livre).

<sup>53</sup> MACHADO, Máira Rocha. *Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*. p. 45.

<sup>54</sup> NASSER, Salem Hikman. *Fontes e normas do direito internacional: um estudo sobre a soft law*. p. 260.

entre Estados demandaram não apenas a criação de novos ramos do direito internacional, mas também que tais ramos fossem adaptáveis e dinâmicos<sup>55</sup>.

Dessa forma, o *soft law* integra o arcabouço legislativo contemporâneo, inaugurando uma espécie de categoria normativa até então desconhecida pelo Direito Internacional. O primeiro emprego do termo remonta ao ano de 1930 e é atribuída ao presidente do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, o britânico Arnold McNair<sup>56</sup>, ao definir como “branda” as declarações normativas de alguns princípios operativos abstratos, cuja ampla abstração característica dificultava sua aplicação direta à lide. Não obstante, a expressão começou a ganhar seu sentido atual somente a partir de 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. Embora esse documento não impusesse obrigações legais aos Estados, ele obteve ampla aceitação e resultou na rápida e generalizada inclusão de seus preceitos nas constituições nacionais. Para explicar essa situação atípica, a doutrina desenvolveu essa nova categoria legal<sup>57</sup>. No entanto, foi na década de 1970 que o termo realmente se difundiu, devido ao surgimento do direito ambiental internacional, cujo tratamento jurídico, desde a assinatura do Declaração de Estocolmo em 1972, é realizado em abundância por acordos não-vinculantes<sup>58</sup>.

Já na década de 1980, o tema do *soft law* entrou em voga na literatura especializada. Em 1983, o *Institut de Droit International*, sob a relatoria de Michel Virally, dedicou expressiva parte de sua seção de Cambridge à análise da distinção entre "textos internacionais de caráter jurídico nas relações mútuas entre seus autores" e "textos internacionais desprovidos desse caráter". Os membros do Instituto constataram que os sujeitos internacionais adotavam frequentemente, sob diversas denominações e sobre os mais variados temas, textos que, apesar de gerarem obrigações em suas relações mútuas, se apresentavam em uma certa zona cinzenta entre o universo do direito e do não-direito<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> DUPUY, Pierre-Marie. Soft Law and the International Law of the Environment. *Michigan Journal of International Law*. p. 420–421. Tradução livre.

<sup>56</sup> Segundo inúmeros autores, Mc Nair empregou o termo pela primeira vez no texto *The Functions and Differing Legal Character of Treaties: British Practice and Opinions*, publicado no *British Year Book of International Law*, de 1930. Entre os muitos trabalhos nesse sentido, podem ser citados os de Georges Abi-Saab (Éloge du droit assourdi: quelques réflexions sur le rôle de la Soft law en droit international contemporain. In *Nouveaux itinéraires en droit. hommage à François Rigaux*. Bruxelas: Vruylant, 1993. p. 60); Mary Footer (The (Re)turn to ‘Soft law’ in reconciling the antinomies in WTO Law. *Melbourne Journal of International Law*, p. 242); Liziane P. S. Oliveira e Márcia R. Bertoldi (A Importância do *Soft Law* na Evolução do Direito Internacional. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*. p. 6271); e Isabelle Duplessis (Le vertige et le soft law: réactions doctrinales em droit international. *Revue québécoise de droit international*, p. 252).

<sup>57</sup> CASTANEDA, Fabián Augusto Cardenas. A Call for Rethinking the Sources of International Law: Soft Law and the Other Side of the Coin. *Anu. Mex. Der. Inter*. p. 373. Tradução livre.

<sup>58</sup> COLLINS, Richard; MERCEDES-ALBORNOZ, María. On the Dwindling Divide between the Public and Private: The Role of Soft Law Instruments in Global Governance. In ABOU-NIGM, Verónica R., MCCALL-SMITH K.; FRENCH, D. (ed). *Linkages and Boundaries in Private and Public International Law*. p. 109.

<sup>59</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. p. 151.

Ainda nesse ano, a obra *Vers une normativité relative en droit international?*, de Prosper Weil, foi traduzida para o inglês<sup>60</sup>, causando murmúrio na comunidade acadêmica devido às pesadas críticas apresentadas sobre o conceito de *soft law*. Suas análises foram contrapostas pelas publicações de Alain Pellet, Georges Abi-Saab e Ulrich Fastenrath<sup>61</sup>, com argumentos muito semelhantes.

De forma geral, Weil afirmava que o *soft law*, ao lado do *jus cogens*, seria uma patologia do direito internacional. A introdução de uma "normatividade relativa" pelos instrumentos de *soft law*, ou, pior ainda, o reconhecimento de normatividade em instrumentos sem exigibilidade alguma, seria um fator de relativização desse ramo jurídico. Segundo o autor, a caracterização de uma norma como jurídica decorreria exclusivamente da inscrição da vontade dos Estados em um tratado, que, por sua vez, exprimiria um compromisso, presumindo-se estar sujeito à ratificação. Em outras palavras, para uma norma ser definida como legal, bastaria a manifestação formal dos Estados nesse sentido, independente da aptidão de seu conteúdo para vinculá-los ou não. Sob este raciocínio, Weil distinguiu os sentidos que eram atribuídos à expressão *soft law* – a saber: *i*) conjunto de regras precárias, programáticas, e não-vinculantes; e *ii*) conjunto de instrumentos “pré-jurídicos” –, aduzindo que somente na primeira acepção é que o termo poderia ser integrante do direito. Estariam, portanto, os instrumentos pré-jurídicos dele excluído, pois manifestariam uma intenção, mas não seriam legais e prescritivos. O mesmo ocorreria com aqueles instrumentos cujos próprios Estados lutassem para afastar seu caráter vinculante. Seria o caso, por exemplo, das resoluções das organizações internacionais. Havendo uma clara intenção de as partes não assumirem os compromissos prescritos, esses documentos não poderiam integrar o direito internacional; e classificá-los como *soft law* seria abusivo. Não obstante, o jurista reconheceu que as resoluções poderiam ser fontes de novas normas, mas apenas como a expressão sociológica ou política de tendências, intenções e desejos<sup>62</sup>.

Em sentido contrário, os debatedores criticam a posição positivista de Weil, e apontam que algumas áreas do direito internacional estariam se desenvolvendo com a ajuda

---

<sup>60</sup> A obra foi originalmente publicada em 1982, sendo traduzida em 1983 para o inglês e publicada sob o título *Towards Relative Normativity in International Law?*, na revista *The American Journal of International Law*, v. 77, n. 3, p. 413-442.

<sup>61</sup> As obras são, respectivamente, *i*) *Le “bon droit” et l’ivraie – plaidoyer pour l’ivraie (Remarques sur quelques problèmes de méthode en droit international du développement)* publicada no livro *Le droit des peuples à disposer d’eux-mêmes: méthodes d’analyse du droit international*, em 1984; *ii*) *Éloge du “droit assourdi”. Quelques réflexions sur le rôle de la soft law en droit international contemporain*, publicada no livro *Nouveaux itinéraires en droit. Hommage à François Rigaux*, em 1993; e *iii*) *Relative Normativity in International Law* publicada na revista *European Journal of International Law*, também em 1993.

<sup>62</sup> WEIL, Prosper. *Towards Relative Normativity in International Law?*. *The American Journal of International Law*. p. 415-419.



de instrumentos não convencionais, porquanto mais flexíveis. Manter essa clássica visão do direito internacional acarretaria o esvaziamento de sua função, pois somente por meio do *soft law* é que certos direitos e obrigações poderiam ser sustentados. Com efeito, essas normas “brandas” promoveriam uma normatividade relativa, evolutiva e imperfeita, mas cuja imperfeição seria sinal da força, também relativa, conquistada pelos países emergentes. Fora isso, o emprego cada vez mais frequente desses institutos decorreria de sua melhor capacidade de acomodar interesses e valores diversos, bem como de seu importante papel interpretativo para os instrumentos de *hard law*. Sendo assim, a normatividade do *soft law* abarca não apenas os acordos não-vinculantes entre Estados, mas é estendida também a todos os instrumentos que produzam um efeito indireto. Logo, de forma geral, esses autores defendem que, apesar de trazer “padrões imperfeitos”, os institutos de *soft law* seriam “marcos normativos”. E sua normatividade relativa abarcaria, inclusive, a fase gestacional dos tratados internacionais, na qual há um incentivo para que se atinja o objetivo a ser posteriormente acordado. Por isso, tanto em uma como em outra acepção, os instrumentos de *soft law* veiculariam normas jurídicas, sendo integrantes do direito<sup>63</sup>.

Embora transcorridas quase três décadas entre o início dessa celeuma doutrinária, as discussões acerca do *soft law* perduram até hoje. Provavelmente isso ocorre pela adoção de um termo paradoxal para definir um fenômeno ambíguo. Paradoxal porque, de um ponto de vista geral e clássico, o império da lei costuma ser considerado *hard*, ou seja, ou a norma é obrigatória ou simplesmente ela não existe. Ambíguo porque a realidade assim designada, tanto pelos seus efeitos jurídicos como pelas suas manifestações, é, por muitas vezes, difícil de ser identificada com clareza<sup>64</sup>. E aqui merecem ser destacados três pontos: a caracterização do que vem a ser *soft law*, suas espécies e se podem eles ser entendidos como fontes de direito internacional.

Quanto ao primeiro ponto, no final da seção anterior foi afirmado que provisoriamente seria adotada a divisão binária entre *hard* e *soft law*. Essa abordagem inicial se deu por razões didáticas, no intuito de simplificar as diferenças entre os institutos. No entanto, adotar a abordagem do positivismo legal sobre o tema é assumir um posicionamento simplista frente a um fenômeno multifacetado.

---

<sup>63</sup> BRUNET, Pierre. Soft Law or Law in progress? Relecture d’articles classiques (P. Weil, A. Pellet et G. Abi-Saab) In Deumier, Pascale; Sorel, Jean Marc. *Regards croisés sur la soft law en droit interne, européen et international*. p. 209-219; e FASTENRATH, Ulrich. Relative Normativity in International Law. *European Journal of International Law*. p. 330-338.

<sup>64</sup> DUPUY, Pierre-Marie. Soft Law and the International Law of the Environment. *Michigan Journal of International Law*. p. 422. Tradução livre.

Existe uma grande diversidade de instrumentos que integram o chamado *soft law*. Eles divergem em sua forma, linguagem, objeto, partes, destinatários, finalidades, nível de abstração e generalidade, e procedimentos de acompanhamento e monitoramento. Essas variáveis impossibilitam adotar a simples diferenciação entre normas vinculantes e não-vinculantes, dificultam o reconhecimento dos instrumentos que o integram e desafiam a própria estrutura tradicional da ordem jurídica internacional. Um desses desafios é que muitos tratados, instrumentos clássicos de direito internacional, trazem em seu bojo normas consideradas “*soft*”<sup>65</sup> <sup>66</sup>. Em outras palavras, a escolha do instrumento não garante a existência de uma norma “rígida”, o que o define como *hard* ou *soft law* é a “suavidade” de seu conteúdo<sup>67</sup>.

Dada essa complexidade, opta-se por combinar duas perspectivas para diferenciar *hard* e *soft law*. Ao lado da perspectiva positivista (vinculante/não-vinculante), acrescentam-se outros dois critérios sugeridos por Abbott e Snidal, os quais devem ser avaliados de forma concomitante. Assim, uma norma nas relações internacionais será de uma ou outra categoria a depender de três dimensões que variam ao longo de um *continuum*: i) obrigatoriedade; ii) precisão das regras; e iii) delegação a um terceiro para tomar decisões. Nesse sentido, *hard law* refere-se às obrigações juridicamente vinculantes, precisas em seu conteúdo (ou assim podem se tornar por meio de complementação) e que preveem uma autoridade competente para interpretar e implementar seus dispositivos. Já o *soft law* é definido residualmente, pois seus arranjos legais são enfraquecidos em relação a umas dessas dimensões<sup>68</sup>. Em outras palavras, se um instrumento não é formalmente vinculante, é *soft law* em uma dimensão. Da mesma forma, se ele é formalmente vinculante, mas seu conteúdo é vago, ou não prevê qualquer autoridade para monitorar sua implementação também pode ser considerado *soft law*.

---

<sup>65</sup> CHINKIN, C. M. The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law. *The International and Comparative Law Quarterly*. p. 850-851. Tradução livre.

<sup>66</sup> As normas de *soft law* podem aparecer em instrumentos de natureza obrigatória, como tratados. “Esse tipo de tratado estabelece uma regulamentação flexível que não cria direitos nem obrigações específicas. Ele é frequente na regulamentação dos temas ligados aos direitos humanos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente, devido à ausência de vontade política estatal para se comprometer com um regime jurídico rígido. Nestes segmentos do direito utiliza-se um regime jurídico progressivo devido a pouca adaptabilidade dos mecanismos usuais e tendo em vista o alto grau de incerteza e complexidade dos temas abordados por esses novos direitos. Aqui estão consubstanciados os chamados tratados guarda-chuva e tratados-quadro” (OLIVEIRA, L. & BERTOLDI, M. A importância da Soft Law na evolução do Direito internacional. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*. p. 6276).

<sup>67</sup> DUPUY, Pierre-Marie. Soft Law and the International Law of the Environment. *Michigan Journal of International Law*. p. 422. Tradução livre. DUPUY, Pierre-Marie. Soft Law and the International Law of the Environment. *Michigan Journal of International Law*. p. 429. Tradução livre.

<sup>68</sup> ABBOTT, Kenneth; SNIDAL Duncan. Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*. p. 423-424. Tradução livre.

A razão para tal abordagem justifica-se por sua capacidade de ampliar o conceito de *soft law* para além da normatividade do instrumento, capturando melhor a sua existência. “Muito mais adequado é vislumbrar uma continuidade e entre o *hard* e o *soft law*, de sorte que ambos desempenham, ainda que diferentemente, papéis complementares na experiência jurídica”<sup>69</sup>. Destarte, neste trabalho entende-se por *soft law*:

as normas, jurídicas ou não, dotadas de linguagem vaga, ou de noções com conteúdo variável ou aberto, ou que apresentam caráter de generalidade ou principiológico que impossibilite a identificação de regras específicas e claras; (2) normas que preveem, para os casos de descumprimento, ou para resolução de litígios delas resultantes, mecanismos de conciliação, mediação, ou outros, à exceção da adjudicação; (3) atos concertados, produção dos Estados, que não se pretende sejam obrigatórios. Sob diversas formas e nomenclaturas, esses instrumentos têm em comum uma característica negativa: em princípio todos eles não são tratados; (4) as resoluções e decisões dos órgãos das organizações internacionais, ou outros instrumentos por elas produzidos, e que não são obrigatórios; (5) instrumentos preparados por entes não estatais, com a pretensão de estabelecer princípios orientadores do comportamento dos Estados e de outros entes, e tendendo ao estabelecimento de novas normas jurídicas.<sup>70</sup>

Aqui ressalta-se algo que pode ter passado despercebido na exposição, mas pela linguagem adota está subentendido: as normas de *soft law* necessariamente devem ser escritas, isto é, inseridas em um instrumento. Essa necessidade pode ser explicada a partir dos tradicionais conceitos de *negotium* e o *instrumentum*<sup>71</sup>. Em regra, o ato jurídico contém o desejo das partes envolvidas, que é chamado de *negotium*. Esta vontade é geralmente registrada em um documento, denominado *instrumentum*. O *instrumentum* é o “contêiner” da vontade<sup>72</sup>. Com efeito, o primeiro é o conteúdo substantivo específico da norma e o segundo o objeto material tangível em que tal negociação é incorporada. Portanto, o *soft law* necessariamente requer a existência de um *instrumentum*. Essa afirmação se mantém verdadeira mesmo nas hipóteses em que o termo se refere a um *negotium* vago ou impreciso inserido em um documento de *hard law*, pois a atribuição da característica *soft* decorre da maneira como o instrumento foi redigido<sup>73</sup>.

Com base no exposto acima, passa-se ao próximo ao próximo tema que merece ser pontuado: a diferença de tipos de *soft law*. Por um lado, uma norma de *soft law* pode

---

<sup>69</sup> AMARAL JUNIOR, A. do. O Código Civil, a globalização e os novos contornos do Direito Privado. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*. p. 578.

<sup>70</sup> NASSER, Salem Hikmat. *Fontes e normas do direito internacional: um estudo sobre a soft law*. p. 25.

<sup>71</sup> CASTANEDA, Fabián Augusto Cardenas. A Call for Rethinking the Sources of International Law: Soft Law and the Other Side of the Coin. *Anu. Mex. Der. Inter*. p. 382. Tradução livre.

<sup>72</sup> D’ASPREMONT, Jean. Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials. *European Journal of International Law*. p. 1081. Tradução livre.

<sup>73</sup> CASTANEDA, Fabián Augusto Cardenas. A Call for Rethinking the Sources of International Law: Soft Law and the Other Side of the Coin. *Anu. Mex. Der. Inter*. p. 382. Tradução livre.

decorrer de instrumentos aprioristicamente vinculantes, que contêm obrigações vagas e indeterminadas; por outro, essas obrigações podem advir daqueles instrumentos escritos que não são formalmente vinculantes, mas que, independentemente de sua forma ou fim, pretendem ter alguma influência normativa e impacto na conduta dos sujeitos internacionais<sup>74</sup>. Na doutrina, a primeira espécie pode aparecer com o nome de “*soft law legal*”, “*soft negotium*” ou “*soft law formal*”; já a última vem sendo denominada de “*soft law não-legal*”, “*soft instrumentum*” ou “*soft law informal*”<sup>75</sup>. É bem verdade que essa divisão não é absoluta e nem isenta de objeções<sup>76</sup>, sobretudo quando adotado o critério de continuidade entre o menor e maior grau de especificidade normativa. No entanto, ela se mostra uma ferramenta para facilitar a análise do fenômeno.

Ademais, embora não se trate do objetivo desse trabalho, não se pode passar ao largo da questão sobre a possibilidade de as normas de *soft law* serem ou não fontes de direito internacional. As regras de *soft law* têm implicações jurídicas no direito internacional. Disso não há dúvidas. Contudo, elas não parecem influir imediatamente sobre a formação da lei, mas são veiculadas por meio de fontes tradicionais. Assim, elas não afetam diretamente o direito internacional, embora atuem de alguma forma sobre as fontes do artigo 38 do ECIJ, seja criando expectativas, consolidando posicionamentos, fixando interpretações ou mobilizando a opinião pública<sup>77</sup>. Por isso, parece adequada a adoção de uma posição intermediária. Se tradicionalmente as fontes eram distinguidas em formais (dotadas de obrigatoriedade) e informais (apelavam aos governos, corporações e indivíduos para adotarem os comportamentos recomendados), o uso difundido do *soft law*, e suas peculiaridades, anulam essa divisão radical. Por isso, as regras de *soft law* são “fontes de baixa intensidade”, que preenchem lacunas, antecipam o direito futuro e desfrutam de capacidade persuasiva a ponto de motivarem as condutas pretendidas<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> BAXTER, Richard. International Law in “Her Infinite Variety”. *International and Comparative Law Quarterly*, p. 549. Tradução livre.

<sup>75</sup> Essa diferença feita por Jean D'aspemont (Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials. *European Journal of International Law*. p.1081-1085), é por ele nomeada de “*soft negotium*” e “*soft instrumentum*”, mesma nomenclatura empregada por Richard Baxter. Ao seu turno, Christine Chinkin e Fabian Castaneda adotam os termos “*legal soft law*” e “*non-legal soft law*”. Já, Emmanuel Ebikake vai adotar os termos “*formal soft law*” e “*informal soft law*” para se referir ao mesmo fenômeno.

<sup>76</sup> Alguns estudiosos afirmam que não é preciso o emprego do termo *soft law* para se referir à linguagem mais exortativa ou promocional de certas disposições de um tratado, pois esses instrumentos são vinculantes e contêm obrigações legais, mesmo que seus compromissos específicos sejam redigidos em termos gerais ou fracos (SHELTON, Dinah. *Soft Law*. In AMSTRONG, David (ed). *The Routledge Handbook of International Law*. p. 69. Tradução livre).

<sup>77</sup> CASTANEDA, Fabián Augusto Cardenas. A Call for Rethinking the Sources of International Law: Soft Law and the Other Side of the Coin. *Anu. Mex. Der. Inter.* p. 387. Tradução livre.

<sup>78</sup> AMARAL JUNIOR, A. do. O Código Civil, a globalização e os novos contornos do Direito Privado. *Revista da Faculdade de Direito Universidade de São Paulo*. p. 578.

Logo, com base no exposto, ao lado dos tratados, tradicionais normas de direito internacional, os instrumentos de *soft law* vêm sendo adotados por seu dinamismo e fluidez de conteúdo. Isso significa que, no atual estágio do regime internacional AML, as convenções deixaram de ser o único ou o primordial instrumento de definição de condutas e de organização de intervenção jurídica. Atores não-estatais e instrumentos jurídicos de natureza não-convencional desempenham um papel cada vez mais importante<sup>79</sup>. Em matéria de lavagem de dinheiro, entre esses instrumentos não-convencionais, destacam-se as 40 Recomendações do GAFI/FATF. E aqui surge a questão que nomeou essa seção. “A atuação do GAFI/FATF suplanta, em influência e efetividade, os diversos tratados e convenções internacionais que possuem disposições sobre lavagem de dinheiro”<sup>80</sup>. Embora opere dentro de um quadro de *soft law*, e mais especificamente de *soft law instrumentum*, dado o caráter não vinculante de seu documento, o conjunto das 40 Recomendações tem a intenção de ser obrigatório não só aos países membros, mas também aos não-membros. A organização prevê, inclusive, mecanismos de supervisão e coerção a fim de ser dada efetividade às suas Recomendações. Essas questões voltarão a ser tratadas oportunamente. Por ora cabe ao leitor apenas reservar as distinções aqui traçadas. Elas serão indiretamente retomadas mais a frente neste mesmo Capítulo, bem como serão de suma importância quando forem examinadas as restrições ao direito à privacidade no Capítulo III. Para o momento, porém, limita-se a afirmar que os instrumentos de *soft law*, juntamente com os tratados internacionais sobre o tema, dão forma ao regime AML, influenciando-se mutuamente. Desse modo, conhecer o conteúdo dessas normas principais se mostra imprescindível.

### 1.3. Institutos de *hard law*: o sistema das Nações Unidas – ONU e o sistema da Organização dos Estados Americanos – OEA

Numa classificação em que se considere o alcance de cada organização internacional, é possível dividi-las em universais ou regionais. Entende-se como organizações de alcance universal todas aquelas vocacionadas a acolher o maior número possível de Estados, sem restrições de qualquer índole<sup>81</sup>. A mais importante organização dessa espécie é a Organização das Nações Unidas. Ao seu turno, as organizações de alcance

---

<sup>79</sup> MACHADO, Máira Rocha. *Internacionalização do Direito Penal: A Gestão de Problemas Internacionais por Meio do Crime e da Pena*. p. 21.

<sup>80</sup> DE CARLI, Carla Veríssimo. O sistema internacional antilavagem de dinheiro. In DE CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (orgs.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. p. 41-42.

<sup>81</sup> REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público*. p. 306.

regional são formadas por Estados de uma região geograficamente determinada, que, por compartilharem interesses comuns de ordem geográfica, condições históricas e/ou culturais particulares, decidem formar uma aliança para aplicar conceitos do direito internacional geral<sup>82</sup>. São exemplos desse tipo: a Organização dos Estados Americanos, a União Europeia, o Conselho da Europa, a Unidade Africana, a Liga árabe e a Organização de Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico.

No âmbito do regime internacional antilavagem, as atividades da ONU merecem destaque no sistema internacional em função de sua abrangência mundial e em razão do fomento e da celebração de convenções internacionais relacionadas à matéria, ratificadas por muitos de seus Estados-membros. O marco inicial da atuação da ONU na prevenção e combate à lavagem de dinheiro é adoção da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, conhecida como Convenção de Viena, de 1988. Além dela, foram adotadas a Convenção de Palermo (Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional) e a Convenção de Mérida, de 2003 (Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção), todas ratificadas pelo Brasil.

No âmbito das organizações regionais, este trabalho faz um recorte metodológico e, como resultado, se deterá apenas àquela que o Brasil integra, ou seja, a Organização dos Estados Americanos – OEA. No seio dessa organização, quanto à prevenção e combate à lavagem de dinheiro, merece destaque a adoção da Convenção Interamericana contra a Corrupção, e a existência da Comissão Interamericana para o Controle de Drogas de Abuso – CICAD, órgão especializado em programas de ação para reduzir a produção, o tráfico e o uso de drogas na América, atuando também para combater práticas ligadas ao tráfico, como a lavagem de dinheiro.

Levando em consideração que os tratados são fontes primárias de obrigações no regime internacional AML, além de constituírem espécie de farol para a atividade legislativa interna dos Estados, mister se faz a análise desses documentos paradigmáticos. Não se pode olvidar que, conquanto nenhum desses instrumentos tenha por objeto principal a lavagem de dinheiro, todos eles trazem importantes disposições sobre o tema, na tentativa de enfraquecer o crime organizado transnacional mediante o combate dos ativos obtidos ilicitamente.

---

<sup>82</sup> ACCIOLY, Hildebrando P. P.; SILVA, Geraldo E. do Na.; CASELLA, Paulo B. *Manual de direito internacional público*. p. 466.

Por uma questão metodológica, optou-se por analisar os tratados integrantes no sistema global<sup>83</sup> conjuntamente, partindo da Convenção de Viena. Essa escolha justificase pelo fato de que esse tratado se tornou a pedra angular do regime internacional AML, tendo influência substancial nas iniciativas subsequentes. Por isso, a fim de tornar o tema menos repetitivo, apenas serão ressaltadas eventuais inovações inseridas nos demais tratados. Após, serão tecidos comentários sobre o instrumento oriundo da OEA<sup>84</sup>.

### 1.3.1. O sistema da ONU: a Convenção de Viena, a Convenção de Palermo e a Convenção de Mérida

A Convenção de Viena, de 19 de dezembro de 1988, é o marco inaugural para o regime global de AML<sup>85</sup>. Embora esteja inserida no contexto de contenção ao avanço do tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, essa convenção reflete a crescente preocupação acerca do crime organizado transnacional. Seus principais propósitos foram engajar de forma mais concreta as Nações Unidas no combate ao crime organizado transnacional e criminalizar

---

<sup>83</sup> Levando em consideração o ambiente em que se desenvolve um tratado, ele também pode “adquirir” a vocação de ser universal ou regional. Os tratados desenvolvidos em organizações universais terão alcances globais; já aqueles desenvolvidos em organizações regionais terão vocação restrita ao alcance daquela organização. Aqui adota-se esse critério para simplificar a celeuma que envolve a possibilidade de existir um direito internacional convencional universal. Tradicionalmente o âmbito de aplicação das normas de direito público divide-se em universal (ou comum) e regional (ou particular). Por direito internacional universal entende-se o conjunto de princípios derivados do costume internacional, que vinculam todos os Estados, independentemente do seu consentimento expresso; já por direito internacional regional se compreende o conjunto de normas convencionais e consuetudinárias que vinculam apenas um certo número de Estados. *A priori*, o direito convencional não poderia ser universal, pois somente estariam obrigadas a um tratado as partes que a ele subscrevem (*princípio pacta tertiis nec nocent nec prosunt*). Como não há tratados concluídos entre todos os membros da comunidade internacional, não seria possível afirmar a existência de um direito internacional convencional comum (MELLO, Celso D. de Albuquerque Mello, *Curso de Direito Internacional Público, I Volume*. p. 175 e 187). No entanto, André Gonçalves Pereira registra que, dado o disposto no Artigo 2º, nº 6º, da Carta da ONU, pelo qual se estabelece certas obrigações para os Estados não-membros, é possível afirmar a existência de um direito internacional convencional universal. Dele fazem parte os tratados que vinculam a grande maioria dos Estados, tal como a própria Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos do Homem e dos Pactos Internacionais sobre Direitos do Homem. Já o direito convencional regional seria composto pelas normas oriundas de tratados que estabelecem obrigações para um número reduzido de Estados (PEREIRA, André Gonçalves. *Curso de Direito Internacional Público*. p. 115).

<sup>84</sup> Vale destacar a existências de outros importantes documentos atinentes à regimes regionais de combate à lavagem de capitais, como por exemplo, as Convenções de Estrasburgo (1990) e de Varsóvia (2005), e as Diretrizes Europeias de 1990, 2001 e 2005. No entanto, como seu âmbito de aplicabilidade não se opera ao Brasil, por uma questão de recorte temático, tais não foram tratados no presente trabalho.

<sup>85</sup> Esta convenção entrou em vigor internacional em 11 de novembro de 1990. No Brasil, ela foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 162, de 14 de junho de 1991, e ratificada pelo Brasil pelo Decreto 154, de 26 de junho de 1991.

a lavagem de dinheiro<sup>86</sup>. Essa preocupação está consignada no preâmbulo da convenção, nos seguintes termos:

Reconhecendo os vínculos que existem entre o tráfico ilícito e outras atividades criminosas organizadas, a ele relacionadas, que minam as economias lícitas de ameaçam a estabilidade, a segurança e a soberania dos Estados; Reconhecendo também que o tráfico ilícito é uma atividade criminosa internacional, cuja supressão exige atenção urgente e a mais alta prioridade; Conscientes de que o tráfico ilícito gera consideráveis rendimentos financeiros e grandes fortunas que permitem às organizações criminosas transnacionais invadir, contaminar e corromper as estruturas da administração pública, as atividades comerciais e financeiras lícitas e a sociedade em todos os seus níveis; Decididas a privar as pessoas dedicadas ao tráfico ilícito do produto de suas atividades criminosas e eliminar, assim, o principal incentivo a essa atividade.

Assim, esta Convenção melhora e fortalece a coordenação e cooperação internacionais entre todas as autoridades relevantes, como as agências alfandegárias e policiais, e órgãos judiciais. Como consequência, pode-se afirmar que “a ideia central lançada pela Convenção é a de que leis adotadas internacionalmente e internalizadas pelos países, conjugadas com as necessárias medidas de cooperação internacional, tendem a inibir o crime e permitem o confisco dos bens e valores de origem ilícita”<sup>87</sup>. Para isso, a Convenção não apenas pretende alcançar a responsabilização dos criminosos que praticam lavagem de dinheiro, mas também enfraquecer as organizações criminosas em seu ponto mais sensível – o lucro. E neste ponto reside seu pioneirismo.

Quanto a repressão penal da prática delituosa em si, a Convenção de 1988 não traz uma tipificação penal ou utiliza o termo “lavagem de dinheiro” (nem qualquer equivalente). No entanto, esse tratado foi o primeiro a combater esse ilícito<sup>88</sup>, obrigando as partes a incluírem em suas legislações nacionais, respeitados os princípios constitucionais, normas que coíbam as seguintes condutas (artigo 3, parágrafo 1, inciso V, alíneas b-i, b-ii, c-i): *i*) a conversão ou a transferência de bens, com conhecimento de que tais são procedentes de tráfico de entorpecentes, isso com o objetivo de ocultar ou encobrir a origem ilícita dos bens, ou de ajudar a qualquer pessoa que participe na prática do delito em questão, para fugir das consequências jurídicas de seus atos; *ii*) a ocultação ou o encobrimento, da natureza, origem, localização, destino, movimentação ou propriedade verdadeira de bens, sabendo que eles procedem do

---

<sup>86</sup> POLETTO, Ricardo dos Santos. *Palermo e a nova agenda de segurança global: o crime organizado transnacional na política externa brasileira*. p. 46.

<sup>87</sup> CORRÊA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. p. 32.

<sup>88</sup> JOJARTH, Christine. *Crime, War, and Global Trafficking: Designing International Cooperation*. p. 100-101. Tradução livre.



retromencionado delito; *iii*) a aquisição, posse ou utilização de bens, tendo conhecimento, no momento em que os recebe, de que tais procedem do tráfico de drogas.

Essas formulações são ao mesmo tempo muito restritas e muito amplas. Restritas no sentido de que se aplicam apenas a bens derivados de crimes relacionados às drogas; e amplas na medida em que abrangem qualquer ato de maquiá-los no intuito de ocultar sua origem, localização, disposição, movimento, propriedade ou quaisquer outros direitos com relação à titularidade. A própria definição de bem é também muito ampla, pois inclui qualquer tipo possível de ativo<sup>89</sup>.

Quanto ao tratamento jurídico despendido dos lucros ilícitos, foram trazidas definições para termos essenciais à matéria, como “apreensão”, “apreensão preventiva”, “bens”, “confisco” e “produto” (artigo 1); foram também introduzidos vários dispositivos abordando a maneira de lidar com os rendimentos oriundos do tráfico, ou mesmo aqueles que foram transformados ou convertidos em outros bens. E aqui surgem as inovações mais importantes apresentadas por esse tratado: trazer previsões a respeito aos rendimentos obtidos mediante a atividade ilícita (artigo 3), bem como sobre a possibilidade de seu confisco (artigo 5).

Sobre o confisco foi despendido extenso tratamento. Na medida da possibilidade, e, de acordo com seu direito interno, os Estados deverão *i*) prever o confisco do produto dos crimes ou dos bens correspondentes em valor a esse produto, e dos bens, equipamentos e instrumentos utilizados na prática das infrações previstas na Convenção; e *ii*) tornar possíveis a identificação, a localização, o embargo ou a apreensão desses bens, inclusive quando solicitado por outro Estado, dentro de cooperação internacional. Se o produto do crime tiver sido convertido em outros ativos, eles podem ser objeto de medidas cautelares patrimoniais e de posterior confisco, os quais também poderão incidir quando o produto do crime estiver misturado com bens adquiridos legalmente, até o valor calculado do produto do crime. Previu-se, até mesmo, a possibilidade de cada Estado-parte considerar a inversão do ônus da prova com respeito à origem lícita do suposto produto ou outros bens sujeitos a confisco, resguardados os direitos de terceiros de boa-fé (artigo 5, parágrafos 7 e 8).

Além disso, a Convenção prevê ainda a cooperação entre os Estados-parte; a não oponibilidade do sigilo bancário para produção de prova relativa a documentos bancários, financeiros ou comerciais; a possibilidade de extradição; a assistência jurídica recíproca, a transferência de procedimentos penais; e a técnica da entrega vigiada.

---

<sup>89</sup> SHAMS, Heba. The Fight against Extraterritorial Corruption and the Use of Money Laundering Control. *Law & Bus. Rev. Am.* p. 112-114. Tradução livre.

Posteriormente, verificou-se que a criminalização da lavagem de dinheiro limitada às receitas relacionadas com o narcotráfico gerava uma série de problemas práticos e tornava a lei ineficaz, pois os ativos obtidos por outros crimes graves, como sequestro, fraude e roubo não estariam abarcados pelos termos da Convenção. Assim, em 1999 foi elaborada a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, em Palermo, na Itália, que foi assinada em Nova Iorque, em 15 de novembro de 2000<sup>90</sup>.

A Convenção de Palermo representa uma tentativa da comunidade internacional de abordar, em nível global, o crime organizado transnacional. Para tanto, objetiva-se minar os lucros das organizações criminosas mediante a utilização de ferramentas legais destinadas a permitir que agências de aplicação da lei confiscuem ativos criminosos e reprimam a lavagem de dinheiro em todo o mundo<sup>91</sup>.

Palermo representa um aperfeiçoamento do arcabouço jurídico em relação à Viena. Nesse sentido, a convenção propicia a abertura do objeto material do crime ao ampliar o rol de delitos antecedentes (artigo 6), prevê a possibilidade de responsabilização pela autolavagem (artigo 6.2., subseção a) e inova ao trazer o termo “lavagem”, até então considerado impróprio para o emprego jurídico. Além dessas, poucas diferenças foram trazidas no que diz respeito ao desenho de sua antecessora. De qualquer forma, as maiores contribuições desse tratado foram promover importantes adaptações nas legislações nacionais e reforçar a vertente da cooperação internacional, incrementando as medidas inicialmente prescritas em Viena. Logo, a Convenção de Palermo tenta chegar a um consenso universal sobre as medidas já conhecidas, procurando dotá-las do devido rigor técnico. É o caso, por exemplo, da criação de Unidades de Inteligência Financeira – UIF (ou FIU, sigla em inglês de *Financial Intelligence Unit*) para a coleta, a análise e a difusão nacional de informações sobre possíveis atividades ilícitas; da disposição sobre medidas para a regulamentação e a supervisão do sistema financeiro, e outros setores vulneráveis à prática do branqueamento de capitais (artigo 7); da insistência na necessidade de se admitir a responsabilidade, penal, civil e/ou administrativa, das pessoas jurídicas (art. 10); e da manutenção da necessidade de confiscar os bens que constituem o produto do crime (art. 12)<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> A convenção entrou em vigor internacional em 29 de setembro de 2003 (artigo 38 do próprio tratado). No Brasil, foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 231, de 29 de maio de 2003, e teve o depósito do instrumento de ratificação em 29 de janeiro de 2004. Ela entrou em vigor para o Brasil em 28 de fevereiro de 2004.

<sup>91</sup> NGUYEN. Chat Le. The International Anti-Money Laundering Regime and Its Adoption by Vietnam. *Asian Journal of International Law*. p. 204-205. Tradução livre.

<sup>92</sup> CAPARRÓS, Eduardo Fabián. Internacionalización del Lavado de Activos e Internacionalización de la Respuesta. In CORDERO, Isidoro Blanco; CAPARRÓS, Eduardo Fabián; SALDARRIAGA, Victor Prado;

Quanto à ampliação do leque de crimes antecedentes à lavagem, o artigo 6, sem alterar a descrição da conduta de branqueamento de capitais prevista no artigo 3 de Viena, recomenda que seja adotada a mais ampla gama possível de infrações principais. No entanto, este dispositivo estabelece que, no mínimo, devem ser abarcados aqueles crimes puníveis com uma pena privativa de liberdade máxima não inferior a quatro anos (crimes graves), além da participação em grupo criminoso organizado, e dos delitos de corrupção e de obstrução da justiça. Para esse fim podem ser considerados os delitos praticados em outro país, desde que atendido o princípio da dupla incriminação. De maneira igualmente pioneira, a Convenção considera como criminosa a conduta de autolavagem, salvo quando assim exigirem os princípios fundamentais do direito interno de um Estado-parte (artigo 6.2., subseção a), bem como criminaliza a corrupção (artigo 8), associando-a ao branqueamento de capitais.

Ao seu turno, o artigo 7 enumera as medidas que deverão ser adotadas pelos Estados para combater a lavagem de dinheiro: *i)* instituição de um regime interno completo de regulamentação e controle dos bancos e instituições financeiras não bancárias e, quando se justifique, de outros organismos especialmente susceptíveis de serem utilizados para a prática desses crime, sendo enfatizados os requisitos relativos à identificação do cliente, ao registro das operações e à denúncia de operações suspeitas; *ii)* a capacidade de cooperação e a troca de informações em âmbito nacional e internacional entre autoridades responsáveis pela administração, regulamentação, detecção e repressão da lavagem de dinheiro (incluindo, quando previsto no direito interno, as autoridades judiciais), considerando-se a possibilidade de criar um serviço de informação financeira que funcione como centro nacional de coleta, de análise e de difusão de informação relativa a eventuais atividades de lavagem de dinheiro. Ainda, prevê que *iii)* os Estados-Partes considerem a possibilidade de aplicar medidas viáveis para detectar e vigiar o movimento transfronteiriço de numerário e de títulos negociáveis, respeitando-se as garantias relativas à legítima utilização da informação e a circulação de capitais lícitos. Estas medidas poderão incluir a exigência de que os particulares e as entidades comerciais notifiquem as transferências transfronteiriças de quantias elevadas em numerário e títulos negociáveis.

Assim como em Viena, a Convenção de Palermo aborda as questões de congelamento e confisco de bens e de recursos financeiros de origem ilícita. A linguagem, as medidas e dispositivos prescritos são similares àqueles previstos em sua antecessora, inclusive quanto à

possibilidade de inversão de ônus da prova acerca da origem do bem. Contudo, ela permite a restituição dos bens confiscados ao Estado requerente da assistência jurídica, como forma de recompensar as vítimas do crime. Ademais, é previsto que os Estados-parte deverão cooperar em escala mundial, sub-regional e bilateral entre autoridades judiciais, organismos de detecção e de repressão e autoridades de regulamentação financeira, tudo com o fim de combater a lavagem de dinheiro.

Finalmente, esse tratado traz a partir do artigo 13 um número significativo de preceitos que buscam compilar de forma ordenada as iniciativas nacionais e internacionais adotadas nos últimos quinze anos em matéria de cooperação internacional.

Por último, no âmbito dos esforços da Organização das Nações Unidas para criar um ordenamento jurídico que pudesse fazer face ao crime transnacional, foi adotada, em 31 de outubro de 2003<sup>93</sup>, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, na cidade mexicana de Mérida. Mesmo que seja um instrumento sobre o combate à corrupção, partes importantes deste tratado foram dedicadas à prevenção e repressão da lavagem de capitais, à cooperação internacional e à recuperação de ativos.

Embora reproduza boa parte do que já constava no tratado anterior, Mérida se singulariza por adotar como princípio fundamental a restituição de ativos confiscados ao Estado de onde foram desviados<sup>94</sup>, por tratar do chamado “encobrimento”, e por obrigar os Estados-Parte a instituírem rígidos controles administrativos sobre a atuação de setores sensíveis (instituições financeiras e não-financeiras usadas frequentemente para lavagem de dinheiro).

No artigo 24 é instituída a possibilidade de os Estados, sem prejuízo da criminalização da lavagem de dinheiro, qualificarem como delito a prática do “encobrimento” ou a retenção contínua de bens, quando os agentes souberem que eles são produto dos ilícitos tratados na convenção, ainda que deles não tenham participado.

No que tange aos procedimentos a serem adotados pelas instituições financeiras, Mérida também inova ao exigir o compartilhamento de informações exatas e válidas sobre o remetente nos formulários de transferência eletrônica de fundos e de mensagens conexas, para que se mantenham essas informações durante todo o ciclo de operação. Determina também que se examinem, de maneira mais minuciosa, as transferências de fundos que não contenham informação detalhada sobre o remetente (artigo 14).

---

<sup>93</sup> O Brasil assinou esta Convenção em 9 de dezembro de 2003, sendo aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e ratificada em 15 de junho de 2005. Ela entrou em vigor internacional, bem como para o Brasil, em 14 de dezembro de 2005.

<sup>94</sup> CORRÊA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. p. 55.

Continuando no tratamento sobre as instituições financeiras, inúmeros dispositivos versam acerca de medidas de controle de contas bancárias e de transações de pessoas físicas e jurídicas, sobre as quais os Estados entendam conveniente um maior escrutínio. Afirma-se a necessidade de registrar adequadamente as contas e as transações relacionadas a estas pessoas por um prazo conveniente; preocupa-se com o estabelecimento de bancos sem presença real e que não estejam afiliados a grupo financeiro sujeito à regulação, sugerindo aos Estados que exijam de suas instituições financeiras a recusa de relações com estas instituições na qualidade de bancos correspondentes<sup>95</sup>.

Ao reproduzir os dispositivos pré-existentes no direito internacional, acrescentando-lhes maiores detalhamentos e ampliando seu escopo, a Convenção de Mérida se apresenta como o acordo internacional mais importante e incisivo no regime internacional AML, pois sedimentou formato global no combate ao branqueamento de capitais.

### 1.3.2. O sistema da OEA: A Convenção Interamericana contra a Corrupção

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada em Caracas, em 29 de março de 1996<sup>96</sup>, é o primeiro tratado internacional a tratar especificamente sobre esse tema. Fruto de esforços dos Estados Unidos em proteger os interesses econômicos de suas empresas, a tipificação adotada foi abrangente, englobando a corrupção ativa e passiva, perpetrada tanto em âmbito doméstico e internacional. Embora tenha servido de parâmetro para a Convenção de Mérida, de 2003, a Convenção da ONU é bem mais abrangente.

No que tange à lavagem de dinheiro, a Convenção da OEA não faz menção a este crime, e tampouco às medidas para sua prevenção e repressão. No entanto, ela enfatiza a necessidade de cooperação internacional “para identificar, localizar, bloquear, apreender e confiscar bens de origem ilícita” (artigo XV). A esse respeito, a Convenção também é genérica, não prescrevendo maneiras específicas de prestar assistência jurídica mútua, nem de apreender e confiscar bens. Quanto ao destino dos bens apreendidos e confiscados, o texto abre a possibilidade de partilha desses bens entre Estados-Parte cooperantes. Assim como ocorre nos tratados de âmbito global, aqui também o sigilo financeiro não pode ser alegado como obstáculo à assistência jurídica ao Estado requerente.

---

<sup>95</sup> DE CARLI, Carla Veríssimo. *Lavagem de dinheiro: ideologia da criminalização e análise do discurso*. p. 149-152.

<sup>96</sup> O Congresso Nacional aprovou a Convenção por meio do Decreto Legislativo no 152, de 25 de junho de 2002, com reserva para o art. XI, § 1º, inciso "c", entrando em vigor para o Brasil em 24 de agosto de 2002

## **CAPÍTULO II – O regime internacional de combate à lavagem de dinheiro: institutos de *soft law***

Como foi anteriormente exposto, o regime jurídico internacional AML é composto por tratados (*hard law*) e instrumentos de *soft law*. Dada as especificidades no combate à lavagem de dinheiro, os instrumentos de *soft law* gozam de especial importância, pois são empregados no intuito de evitar a prática delitativa. Seu papel, portanto, centra-se na aplicação uniforme de medidas preventivas contra o branqueamento de capitais, incluindo a identificação do produto do crime. Ao contrário do controle repressivo, que tem como base legal os tratados e objetiva criminalização da conduta e o confisco dos bens obtidos ilícitamente, o regime internacional preventivo AML visa impedir o impacto negativo da lavagem no sistema financeiro<sup>97</sup>.

Esses instrumentos e iniciativas internacionais incluem o trabalho do GAFI/FATF, e de outros órgãos e organizações regionais similares, como o Grupo de Ação Financeira da América Latina – GAFILAT. Desde sua criação, o GAFI/FATF tornou-se a principal força motriz internacional na definição de padrões na luta contra a lavagem de dinheiro. Seu principal instrumento nessa tarefa é o conjunto de suas 40 Recomendações<sup>98</sup>. Embora sejam princípios e normas que pretendem criar padrões de comportamento, essas recomendações, como o próprio nome indica, formam um instrumento internacional não-vinculante. Por isso, enquadram-se na categoria de *soft law instrumentum*.

Ao lado do GAFI/FATF existem, ainda, outros órgãos que atuam na prevenção à lavagem de capitais editando normas de *soft law*. É o caso, no sistema global, do Comitê de Basileia para Supervisão Bancária (*Basel Committee on Banking Supervision – BCBS*) e, no sistema regional, da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas – CICAD. Os principais instrumentos sobre a matéria criados por estes organismos são, respectivamente, a Diretrizes para gestão de risco relacionado à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e o Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem Relacionados com o Tráfico Ilícito de Drogas e Outros Delitos Graves. Ao lado deles também há o Grupo de Egmont de Unidades de Inteligência Financeira que, embora não exerça um papel normativo relevante, atua como um importante centro de troca de informações.

---

<sup>97</sup> EBIKAKE, Emmanuel. Money laundering: An assessment of soft law as a technique for repressive and preventive anti-money laundering control. *Journal of Money Laundering Control*. p. 33. Tradução livre.

<sup>98</sup> HOPTON, Doug. Money laundering: a concise guide for all business. p. 17. Tradução livre.

Em virtude de sua importância no regime internacional de proibição, mister se faz analisar o conteúdo desses instrumentos, sobretudo no que tange às 40 Recomendações do GAFI/FATF, razão pela qual a esse tema será dedicado uma atenção maior.

## 2.1. O Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI/FATF

O Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI/FATF é um organismo intergovernamental, relativamente independente, com sede em Paris, dentro da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Seu objetivo é o desenvolvimento e promoção de estratégias de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, tanto a nível internacional como nacional<sup>99</sup>. É, portanto, um órgão de formulação de políticas públicas, que trabalha para gerar a vontade política necessária para levar a cabo reformas legislativas e regulamentares nacionais nestas áreas<sup>100</sup>.

O GAFI/FATF surge no cenário internacional por iniciativa do G7<sup>101</sup>, durante a Cúpula Econômica de Paris, realizada em julho de 1989. Seguindo a proposta dos Estados Unidos, o grupo, juntamente com Comissão Europeia, decidiu formar uma força-tarefa composta por países membros e não-membros na tentativa de minar os lucros oriundos do tráfico de entorpecentes. Essa força-tarefa teria o objetivo de propor medidas, inclusive normativas, de prevenção à lavagem de dinheiro, propiciando a harmonização legal entre os Estados, no intuito de criar a base que a possibilitasse e fortalecesse a cooperação jurídica internacional<sup>102</sup>. Dessa forma, além dos participantes da Cúpula (Canadá, Comissão Europeia, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido e Estados Unidos), foram convidados oito países adicionais para ampliar sua composição, e refletir as opiniões de outros Estados particularmente preocupados

---

<sup>99</sup> Embora a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo exibam algumas distinções, eles compartilham semelhanças operacionais importantes que facilitam uma resposta comum das autoridades nacionais. Mais obviamente, o financiamento do terrorismo e a lavagem de dinheiro costumam ocorrer por meio de tipos semelhantes de instituições bancárias, instituições financeiras não bancárias, empresas e profissionais não financeiros. Além disso, tanto os lavadores de dinheiro quanto os financiadores do terrorismo buscam conduzir suas operações financeiras em relativo sigilo para escapar da detecção oficial. Eles valorizam as relações com bancos, empresas, agências de transferência de dinheiro ou advogados que solicitem poucas informações de seus clientes e exigem divulgações mínimas (BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *The FATF and Its Institutional Partners: Improving The Effectiveness and Accountability of Transgovernmental Network. Temple Int'l & Comp. L.J.* p. 03-04. Tradução livre).

<sup>100</sup> DAMAIS, Alain. *The Financial Action Task Force. In MULLER, Wouter H., KALIN, Christian H. Kalin, GOLDSWORTH, John (Eds.). Anti-Money Laundering: International Law and Practice.* p. 71. Tradução Livre.

<sup>101</sup> O G7 é composto por França, Reino Unido, Estados Unidos, Japão, Canadá, Itália e Alemanha.

<sup>102</sup> TURNER, Nicholas W. *The Financial Action Task Force: International Regulatory Convergence Through Soft Law, N.Y.L. SCH. L. REV.* p. 552. Tradução livre.

ou com experiência específica na luta contra o branqueamento de capitais (Austrália, Áustria, Bélgica, Luxemburgo, Países Baixos, Espanha, Suécia e Suíça)<sup>103</sup>.

O GAFI/FATF nasce, portanto, como um mecanismo de consecução de objetivos de política externa, notadamente dos EUA e dos países europeus, voltados ao combate ao crime transnacional, em sua vertente do tráfico ilegal de entorpecentes, por meio do enfrentamento da lavagem de dinheiro<sup>104</sup>, sendo o primeiro organismo internacional criado no intuito exclusivo de combater esse delito.

Como estava inserida na estrutura do G7, a força-tarefa serviria inicialmente para examinar e descrever a lavagem de dinheiro no mundo e propor ações internacionais a esse respeito, as quais seriam avaliadas pelos membros daquele grupo. Por isso, a ela foi concedido mandato específico de um ano. Após cerca de nove meses de sua criação, em abril de 1990, o GAFI/FATF emitiu um relatório contendo um conjunto de 40 Recomendações, com o objetivo de fornecer um plano de ação abrangente e necessário para combater a lavagem de dinheiro<sup>105</sup>. Essas recomendações foram adotadas pela Cúpula do G7, realizada em Houston, em julho de 1990, oportunidade em que o mandato da organização foi estendido por mais um ano. As 40 Recomendações compõem o primeiro instrumento internacional consolidado a abordar primariamente o combate ao branqueamento de ativos e reforçar a cooperação internacional a fim de evitá-lo<sup>106</sup>.

Embora ainda constasse com um número restritos de membros, a Declaração de Houston afirmava que todos os países estavam instados a participar da luta contra a lavagem de dinheiro, implementando as Recomendações. Segundo o G7 e a força-tarefa, a eficácia universal do regime AML era essencial para seu sucesso, pois, enquanto persistissem jurisdições que não o adotasse de forma abrangente, os criminosos utilizariam essas jurisdições para a prática desse delito. Para alcançar esse objetivo basilar, era necessário divulgar as Recomendações e exercer pressão, a princípio benigna, sobre membros e não-membros. Grande parte desta ambição, porém, advinha do fato de que os 16 integrantes do GAFI/FATF representavam a maior parte do Produto Interno Bruto – PIB mundial e constituíam os principais centros financeiros. Isso

---

<sup>103</sup> GAFI/FATF. *Financial Action Task Force – 30 years*. p. 15. Tradução livre.

<sup>104</sup> CORRÊA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. p. 91.

<sup>105</sup> GAFI/FATF. Disponível em <https://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/>. Acesso em 10/12/2020.

<sup>106</sup> GAFI/FATF. *Financial Action Task Force – 30 years*. p. 16. Tradução livre.



lhes conferia o poder de influenciar as decisões dos mais diferentes Estados, apesar de não lhes conferir legitimidade para tanto<sup>107</sup>.

Na Cimeira realizada em Londres, em julho de 1991, o G7 institucionalizou o GAFI/FATF, ao afirmar que a organização deveria operar de forma continuada, e instruiu a OCDE a prestar-lhe apoio técnico e administrativo, fornecendo-lhe um Secretariado. Nesse mesmo ano, os membros da força-tarefa ampliaram seu mandato para desempenhar suas atividades de um para cinco anos, renováveis por mais cinco, e ao mesmo tempo decidiram que sua Presidência, assistida pelo Secretariado provido pela OCDE, continuaria a ser exercida de forma rotativa entre seus membros, em bases anuais, levando em conta, na medida do possível, a representação regional<sup>108</sup>.

Ainda nesse mesmo ano, seguindo um processo de autoavaliação, o GAFI/FATF começou a monitorar a implementação das Recomendações por seus membros; julgou necessária a implantação de sistema de monitoramento de países não-membros; bem como identificou a necessidade de que os países membros submetessem à “pressão pública” aqueles que não cumprissem ou não quisessem aderir às Recomendações. Nesse sentido, foram enumeradas quatro tarefas essenciais a serem cumpridas: *i*) o estabelecimento de um processo de autoavaliação e de avaliações mútuas de países membros; *ii*) o estímulo para que não-membros adotassem as Recomendações, com monitoramento do seu cumprimento; *iii*) o estudo de tipologias (estudo de casos concretos de operações de lavagem de dinheiro, com o fim de acompanhar a constante evolução das técnicas e de identificar os setores econômicos envolvidos); e *iv*) a cooperação entre organizações internacionais, e países ou territórios<sup>109</sup>. Vale destacar que o estudo de tipologias conjugado com a análise da experiência dos países na implementação das Recomendações está na origem de suas constantes revisões e adaptações.

A partir de 1992, a força-tarefa conquistou, gradualmente, autonomia em relação ao G7, mas suas decisões ainda dependiam de endosso do Conselho de Ministros da OCDE, o qual se tornou dispensável somente após 1995. Tendo conquistado relativa independência operacional, a instância decisória máxima do organismo passou a ser a Reunião de Ministros das Finanças de países membros<sup>110</sup>. Em 1996, o Grupo ampliou o escopo de suas Recomendações para expandir o rol de crimes antecedentes à lavagem de dinheiros para além do tráfico de drogas e,

---

<sup>107</sup> CORRÊA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. p. 92-93 e 101-103.

<sup>108</sup> GAFI/FATF. *Annual Report 1991-1992*. p. 05. Tradução livre.

<sup>109</sup> GAFI/FATF. *Annual Report 1991-1992*. p. 03 e 05. Tradução livre.

<sup>110</sup> CORRÊA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. p. 99.

em 2001, seu mandato foi ampliado para incluir esforços de coordenação na luta global contra o financiamento do terrorismo, o que levou à criação de oito Recomendações Especiais (uma nona foi adicionada em 2004). Juntas, as Recomendações originais e Especiais são conhecidas como Recomendações GAFI/FATF 40 + 9<sup>111</sup>.

À luz das mudanças mais recentes nos métodos e técnicas de lavagem de dinheiro e em resposta às solicitações para desenvolver contramedidas eficientes, as Recomendações foram revisadas em 1996, 2003 e 2012<sup>112</sup>. Como, ao longo dos anos, esses *standards* foram atualizados de acordo com as tipologias, foi possível que a força-tarefa ajustasse seus grupos de trabalho à medida que seu mandato evoluía. Hoje, ele se concentra em quatro áreas de trabalho: *i*) identificação de as ameaças ao sistema financeiro; *ii*) desenvolvimento de padrões para combater essas ameaças; *iii*) avaliação da conformidade dos países com os *standards* do GAFI/FATF; e *iv*) identificação de países que não cumprem as Recomendações<sup>113</sup>.

Desse modo, passadas mais de três décadas desde sua criação, o GAFI/FATF conta atualmente com 39 membros<sup>114</sup>, sendo 37 países e 2 organizações internacionais, 1 país-observador<sup>115</sup>, 9 membros-associados<sup>116</sup> e inúmeras organizações internacionais

---

<sup>111</sup> GAFI/FATF. *As Recomendações do GAFI: Padrões Internacionais de combate à lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo e da proliferação*. p. 07.

<sup>112</sup> A versão das 40 Recomendações do GAFI/FATF, publicada em 2012, foi atualizada em 2013, 2015 a 2019, sendo sua mais recente edição em outubro de 2020 (a lista completa das atualizações pode ser consultada em <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html#UPDATES>), a metodologia adotada em 2013 foi alterada em novembro de 2020, os Procedimentos para a Quarta Rodada de Avaliações Mútuas AML/CFT do GAFI/FATF emendados em janeiro de 2021, mesma data de alteração dos Processos e procedimentos universalmente consolidados para avaliações mútuas (*mutual evaluations*) e acompanhamento (*follow-up*).

<sup>113</sup> GAFI/FATF. *Financial Action Task Force – 30 years*. p. 17. Tradução livre.

<sup>114</sup> Os Membros do GAFI/FATF são as jurisdições e organizações que concordaram em trabalhar juntos na forma de uma força-tarefa para os objetivos comuns estabelecidos em seu mandato. Os atuais membros são África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Comissão Europeia, Conselho de Cooperação do Golfo, República da Coreia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Groelândia, Holanda, Hong Kong, Índia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, Malásia, México, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Rússia, Singapura, Suécia e Suíça.

<sup>115</sup> Indonésia.

<sup>116</sup> Os membros associados surgem como uma parte da estratégia do GAFI/FATF, adotada a partir de meados de 1990, para engajar diferentes regiões do mundo, sem, todavia, expandir o seu número de membros. Assim, foram criados organismos regionais congêneres, os *FATF-Style Regional Bodies* – FSRBs. Atualmente são eles: Asia/Pacific Group on Money Laundering, Caribbean Financial Action Task Force, Council of Europe Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism – MONEYVAL, Eurasian Group, Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group, Grupo de Ação Financeira da América Latina – GAFILAT, Inter Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa, Middle East and North Africa Financial Action Task Force, e Task Force on Money Laundering in Central Africa.

observadoras<sup>117</sup>. Juntamente com as nove *FATF-Style Regional Bodies* – FSRBs, o Grupo tem hoje atuação em mais de 200 Estados, que se comprometeram com suas Recomendações<sup>118</sup>.

Para se tornar um membro da organização, o candidato deve ser considerado “estrategicamente importante”. Esta designação leva em consideração fatores quantitativos (como população e produto interno bruto), fatores qualitativos (como a importância relativa do setor financeiro do candidato), e fatores adicionais (como a adesão do candidato aos padrões do setor financeiro e a participação em outras organizações internacionais). Além disso, o aspirante deve declarar por escrito estar altamente comprometido com a força-tarefa e suas 40 Recomendações. Após uma consulta interna na organização e às autoridades políticas e regulatórias nacionais relevantes, o Plenário pode conceder ao candidato o “*status* de observador”. No entanto, somente após a conclusão de uma Avaliação Mútua satisfatória, e a elaboração de um plano de ação corretivo para áreas consideradas não-conformes, é que um observador se torna elegível para membro<sup>119</sup>. O Brasil se tornou membro da organização em junho de 2000.

Em abril de 2019, durante a renovação de seu mandato, foram aprovadas pelos Ministros do GAFI/FATF algumas importantes mudanças. Esse novo mandato passou a servir como estrutura para as atividades da força-tarefa e incluiu mudanças em seus processos de governança. Primeiramente, foi reconhecido que o Grupo evoluiu de um fórum temporário para um órgão sustentável e politicamente comprometido em combater a lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Por isso, a partir do ano de 2020, optou-se manter seu mandato

---

<sup>117</sup> As seguintes organizações internacionais têm *status* de observador no GAFI/FATF, sendo que todas elas possuem, entre outras funções, a missão ou função específica de combate à lavagem de dinheiro. São elas: Banco Africano de Desenvolvimento, *Anti-Money Laundering Liaison Committee of the Franc Zone*, Banco Asiático de Desenvolvimento, Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, *Camden Asset Recovery Inter-agency Network*, Grupo Egmont de Unidades de Inteligência Financeira, Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento, Banco Central Europeu, Eurojust, Europol, *Group of International Finance Centre Supervisors*, Banco Interamericano de Desenvolvimento, *International Association of Insurance Supervisors*, Fundo Monetário Internacional, Organização Internacional de Comissões de Valores, Interpol, Organização dos Estados Americanos (Comitê Interamericano contra o Terrorismo – CICTE e Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas – CICAD), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, Organização das Nações Unidas (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – UNODC; Diretoria Executiva do Comitê de Contraterrorismo das Nações Unidas – UNCTED; Apoio Analítico e Equipe de Monitoramento de sobre ISIL (Da'esh), Al-Qaeda e Talibã e indivíduos e entidades associados; Grupo de Peritos para o Comitê do Conselho de Segurança, Painel de Peritos para o Comitê do Conselho de Segurança, e Filial de Órgãos Subsidiários do Conselho de Segurança), Banco Mundial e *World Customs Organization*. Vale destacar que no atual mandato do GAFI/FATF ressalta-se a importância do FMI e do Banco Mundial para a promoção financeira e estabilidade econômica e desenvolvimento. Eles desempenham um papel especial no desenvolvimento, bem como na promoção e disseminação de medidas de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Igualmente ressalta-se a necessidade de cooperar com a ONU, sendo essas uma das tarefas do grupo a fim de manter seus objetivos.

<sup>118</sup> GAFI/FATF. <https://www.fatf-gafi.org/countries/>. Acesso em 22/05/2021. Tradução livre.

<sup>119</sup> GAFI/FATF. <https://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/membershipprocessandcriteria.html>. Acesso em 22/05/2021. Tradução livre.

em aberto (e não mais por períodos determinados). Em segundo lugar, a fim de fortalecer sua capacidade de responder às ameaças que todos os países enfrentam e melhor implementar seus *standards*, houve a extensão do mandato da presidência do GAFI/FATF (presidente e o vice-presidente) para um período de dois anos. Em terceiro lugar, no intuito de aumentar o envolvimento de seus Ministros, foi estabelecido que, a partir de 2022, seriam realizadas reuniões a cada dois anos para discutir questões estratégicas e fazer um balanço do progresso da organização. Ademais, o novo mandato reconheceu a necessidade de a força-tarefa continuar a liderar uma ação global decisiva, coordenada e eficaz para combater as ameaças de abuso do sistema financeiro por criminosos e terroristas e fortalecer sua capacidade de responder a essas ameaças globais<sup>120</sup>.

Apesar dessas mudanças de governança, os objetivos do GAFI/FATF remanescem os mesmos, ou seja, proteger os sistemas financeiros e econômico de ameaças de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, fortalecendo a integridade do setor financeiro e contribuindo para sua segurança e proteção. A fim de cumprir seus objetivos e trabalhar conforme necessário com outros atores internacionais, o novo mandato fixa como tarefas do Grupo: *i*) identificar e analisar a lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e outras ameaças à integridade do sistema financeiro, incluindo os métodos e tendências envolvidas; examinando o impacto das medidas destinadas a combater o mau uso do sistema financeiro internacional; *ii*) desenvolver e refinar os padrões internacionais de combate ao lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo (40 Recomendações), para garantir que estão atualizados e são eficazes; *iii*) avaliar e monitorar seus membros, por meio de avaliações por pares (*peer reviews* e *mutual evaluations*) e processos de acompanhamento (*follow-up*), para determinar o grau de técnica, conformidade, implementação e eficácia dos sistemas de combate ao branqueamento de capitais; *iv*) identificar e se envolver com jurisdições não-cooperantes de alto risco e com aquelas com deficiências estratégicas em seus regimes nacionais, coordenando ações para proteger a integridade do sistema financeiro contra as ameaças por elas representadas; *v*) promover a implementação plena e efetiva das 40 Recomendações em todos os países, por meio da rede global de órgãos regionais do FSRB's e organizações internacionais; *vi*) responder, conforme necessário, à ameaças e riscos emergentes à integridade do sistema financeiro, de acordo com as necessidades identificadas pela comunidade internacional; *vii*) manter o envolvimento com outras organizações e órgãos internacionais, e em particular com a

---

<sup>120</sup> GAFI/FATF. *Mandate* (2019). p. 03-04. Tradução livre. Disponível em <https://www.fatfgafi.org/publications/fatfgeneral/documents/fatf-mandate.html>. Acesso em 21/05/2021.

ONU, para aumentar o alcance de suas atividades e objetivos; *viii*) incluir e consultar o setor privado e a sociedade civil sobre questões relacionadas ao seu trabalho geral, por meio do fórum consultivo anual, e outros métodos, para manter contato regular, a fim de promover a transparência e o diálogo para uma implementação mais eficaz de seus padrões; e *ix*) realizar quaisquer novas tarefas acordadas por seus membros<sup>121</sup>.

Ademais, não houve alterações quanto a estrutura do GAFI/FATF, que permanece composto pela presidência (formada por um presidente e um vice-presidente), grupo diretor, plenário e secretariado. Como resultado, a força-tarefa é um órgão técnico, liderado por um presidente, que é o principal porta-voz e representante da organização. Ele tem basicamente como função convocar e presidir as reuniões do plenário e do grupo diretor, bem como relatar os principais aspectos de trabalho do Grupo aos Ministros de Estado. O presidente, alto funcionário do governo de um dos países membros, é apoiado em seu papel por um grupo diretor (escolhido pelo plenário) e pelo secretário executivo, que é um funcionário permanente e líder do Secretariado. Desde 2017, lhe é garantido um assento entre líderes de organizações internacionais, como o FMI, o Banco Mundial e a ONU, em reuniões de Ministros de Finanças do G20 e Governadores de Bancos Centrais. Reconhecendo o volume de trabalho envolvido e a necessidade de assegurar consistência na liderança da organização, foi criada, em 2008, a função de vice-presidente, que em regra se torna o presidente designado para o mandato seguinte<sup>122</sup>.

Ao seu turno, o plenário é o órgão de tomada de decisões. É composto por representantes de cada membro da organização e membro associado. À medida que o alcance global da organização cresceu de 16 membros originais para uma rede global, que representa 205 jurisdições, o mesmo aconteceu com o próprio plenário. As reuniões plenárias atuais reúnem cerca de 700 delegados, de 205 jurisdições e 23 organizações de observadores, que trabalham juntos por meio de uma agenda completa de questões estratégicas para prevenir, detectar e interromper a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e o financiamento de armas de proliferação de destruição em massa<sup>123</sup>. Durante as reuniões realizadas em fevereiro, junho e outubro de cada ano, o GAFI/FATF discute o progresso de suas ações AML/CFT. Isso inclui a análise de como os países vem implementando seus *standards*. O plenário ainda aprova novas políticas, incluindo orientações e melhores práticas para otimizar a adoção dos padrões da força-

---

<sup>121</sup> GAFI/FATF. *Mandate* (2019). p. 03-04. Tradução livre. Disponível em <https://www.fatfgafi.org/publications/fatfgeneral/documents/fatf-mandate.html>. Acesso em 21/05/2021.

<sup>122</sup> GAFI/FATF. *Financial Action Task Force – 30 years*. p. 18-19. Tradução livre.

<sup>123</sup> GAFI/FATF. *Financial Action Task Force – 30 years*. p. 28-29. Tradução livre.

tarefa. Ele também determina quais Estados representam um risco significativo para o sistema financeiro, examina as novas ameaças e, enfim, implementa novas iniciativas estratégicas que contribuam para a segurança e proteção da economia global<sup>124</sup>.

A fim de formular as políticas que chegam ao Plenário para votação, os Grupos de Trabalho reúnem delegados para realização de trabalho técnico. Ao longo dos anos, esses Grupos de Trabalho evoluíram para refletir a mudança de foco da atividade desenvolvida pela própria organização. Hoje, especialistas da *FATF Global Network* trabalham em cinco grupos distintos<sup>125</sup> para identificar riscos para o sistema financeiro global, avaliar como os países estão respondendo a essas ameaças, e desenvolver políticas e orientações para ajudar os Estados a estabelecerem uma estrutura sólida AML/CFT. As contribuições dos especialistas nas várias áreas são cruciais para o sucesso do GAFI/FATF, pois os relatórios e orientações da força-tarefa baseiam-se na experiência jurídica, policial e operacional de seus membros. Além deles, a organização também trabalha em estreita colaboração com seus observadores, incluindo o FMI, as Nações Unidas, o Grupo Egmont<sup>126</sup> de Unidades de Inteligência Financeira, o Banco Mundial, e com a sociedade civil<sup>127</sup>.

Por fim, o secretariado do GAFI/FATF permanece localizado na sede da OCDE, em Paris, e emprega uma equipe de 50 especialistas em uma vasta área de expertise, como aplicação da lei, inteligência financeira, profissões jurídicas e desenvolvimento de políticas em legislação, regulamentação e execução, bem como pessoal administrativo. Suas funções principais são apoiar as atividades da organização em seus grupos de trabalho, facilitar a cooperação entre membros, associados e/ou observadores, garantir comunicações eficientes, gerenciar registros,

---

<sup>124</sup> GAFI/FATF. *Financial Action Task Force – 30 years*. p. 28-29. Tradução livre.

<sup>125</sup> São eles: *i*) Grupo de Riscos, Tendências e Métodos; *ii*) Grupo de Desenvolvimento de Políticas; *iii*) Grupo de Avaliações e Conformidade, *iv*) Grupo de Revisão de Cooperação Internacional; e *v*) Grupo de coordenação de rede global.

<sup>126</sup> O Grupo Egmont é um grupo internacional de unidades de inteligência financeira – UIF's, criado para promover e aprimorar a cooperação internacional em esforços de combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. De forma muito simplificada, uma UIF é um órgão central que obtém informações de operações suspeitas de lavagem de dinheiro, processa essas informações e as divulga a uma autoridade competente. (MULLER, Wouter H. The Egmont Group. In MULLER, Wouter H; KALIN, Christian H.; GOLDSWORTH, John (Eds.). *Anti-Money Laundering: International Law and Practice*. p 85. Tradução livre). Nesse mister, o objetivo do Grupo Egmont é incrementar o apoio aos programas nacionais de combate à lavagem de dinheiro dos países que o integram, ampliando a cooperação entre as UIF's e a sistematização do intercâmbio de experiências e de informações de inteligência financeira, o que melhora a capacidade e a perícia dos funcionários das unidades e gera melhor comunicação por meio da aplicação de tecnologia específica. O tema será abordado novamente em momento específico.

<sup>127</sup> GAFI/FATF. *Financial Action Task Force – 30 years*. p. 32-35. Tradução livre.

correspondência e sites, e desempenhar outras funções atribuídas pelo presidente ou pelo plenário<sup>128</sup>.

Esses são os fatos históricos e organizacionais básicos sobre o Grupo de Ação Financeira Internacional. Agora se caminha ao exame de sua maior contribuição: as 40 Recomendações.

### 2.1.1. As 40 Recomendações

As Recomendações do GAFI/FATF são padrões endossados internacionalmente contra a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa. Conquanto tenham sido inicialmente elaboradas para evitar que o sistema financeiro fosse utilizado pelo crime organizado para propósitos de lavagem de ativos (finalidade preventiva), compartilhando, até certo ponto, o mesmo espírito da Declaração da Basileia, sua abrangência é muito maior, não se limitando aos bancos ou mesmo ao setor financeiro<sup>129</sup>. Atualmente, elas estabelecem uma estrutura abrangente e consistente de medidas que os países devem implementar para combater esses delitos.

No âmbito nacional, os Estados têm estruturas jurídicas, administrativas e operacionais diversas, bem como sistemas financeiros diferentes. Por isso, seus ordenamentos apresentam diferentes ferramentas para prevenir e combater essas ameaças. As Recomendações do GAFI/FATF estabelecem um padrão internacional que os países devem implementar por meio de medidas adaptadas às suas circunstâncias particulares. Esses *standards* compreendem as próprias Recomendações, suas Notas Interpretativas e as definições aplicáveis no Glossário<sup>130</sup>; que são acompanhadas por um estudo sobre as melhores práticas para sua efetivação<sup>131</sup>. De maneira ampla, a força-tarefa estabelece que os Estados devem adotar medidas a:

- identificar os riscos e desenvolver políticas e coordenação doméstica;

---

<sup>128</sup> TURNER, Nicholas W. *The Financial Action Task Force: International Regulatory Convergence Through Soft Law*, *N.Y.L. SCH. L. REV.* p. 552. Tradução livre.

<sup>129</sup> CORRÊA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. p. 38-39.

<sup>130</sup> GAFI/FATF. Disponível em [https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf\\_releasedate\)](https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)) e <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html#UPDATES>. Acesso em 24/05/2021. Tradução livre.

<sup>131</sup> Os Manuais de Orientação e de Melhores Práticas, e outros guias, tem o escopo de auxiliar os países a implementarem os *standards* do GAFI/FATF. Esses documentos não são obrigatórios na avaliação do cumprimento dos Padrões, mas podem ser úteis durante o processo de efetivação das Recomendações (GAFI/FATF. *As Recomendações do GAFI: Padrões Internacionais de combate à lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo e da proliferação*. p. 07).

- combater a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e da proliferação;
- aplicar medidas preventivas para o setor financeiro e outros setores designados;
- estabelecer poderes e responsabilidades para as autoridades competentes (por exemplo: autoridades investigativas, policiais e fiscalizadoras) e outras medidas institucionais;
- aumentar a transparência e disponibilidade das informações sobre propriedade de pessoas jurídicas e de outras estruturas jurídicas; e
- facilitar a cooperação internacional<sup>132</sup>.

Como as ameaças ao sistema financeiro continuam a evoluir, as Recomendações são revisadas de tempos em tempos, a partir do estudo das tipologias<sup>133</sup>. A revisão, contudo, só ocorre depois de completo o ciclo de avaliações mútuas de seus membros. Antes disso, a organização se vale de atualizações, criadas mediante notas interpretativas, para orientar sua aplicação. Elas não modificam as Recomendações em sua essência e alcance, mas são indicativas de elementos que serão considerados em futura revisão<sup>134</sup>.

A atual versão das 40 Recomendações, já integrando as recomendações especiais em seu texto<sup>135</sup>, surgiu após a conclusão da terceira rodada de avaliações mútuas de seus membros, com a participação dos *FATF-style regional bodies* e de organizações observadoras, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas. Seu

---

<sup>132</sup> GAFI/FATF. *As Recomendações do GAFI: Padrões Internacionais de combate à lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo e da proliferação*. p. 06-07.

<sup>133</sup> Essa flexibilidade do conjunto de Recomendações do GAFI/FATF decorre de ser esse instrumento integrante do *soft law*, porém com caráter mandatório. E aqui reside justamente sua maior peculiaridade, a qual inclusive motivou toda essa pesquisa, mas que será abordada em momento oportuno. Nesse sentido, ressalta-se, além da adoção de uma forma não-vinculante, a qualidade e constante adaptabilidade das Recomendações derivam das próprias qualidades intrínsecas ao tipo de organização que é o GAFI/FATF: informalidade, flexibilidade, homogeneidade e conhecimento técnico (BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *The FATF and Its Institutional Partners: Improving The Effectiveness and Accountability of Transgovernmental Network*. *Temple Int'l & Comp. L.J.* p. 05 e 12. Tradução livre).

<sup>134</sup> CORRÊA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. p. 109.

<sup>135</sup> Nesse sentido: “O combate ao financiamento do terrorismo é um grande desafio. Em geral, um sistema ALD/CFT efetivo é uma ferramenta importante para enfrentar o financiamento do terrorismo, e grande parte das medidas que antes focavam somente nessa questão, está agora integrada às Recomendações revisadas, o que elimina a necessidade de Recomendações Especiais. No entanto, algumas Recomendações tratam especificamente do financiamento do terrorismo, presentes na Seção C das Recomendações do GAFI. São elas: Recomendação 5 (criminalização do financiamento do terrorismo), Recomendação 6 (sanções financeiras específicas relativas ao terrorismo e ao financiamento do terrorismo) e Recomendação 8 (medidas para prevenir o uso indevido de organizações sem fins lucrativos). A proliferação de armas de destruição em massa também é uma grande preocupação de segurança, e, em 2008, o mandato do GAFI foi expandido para tratar também do financiamento da proliferação de armas de destruição em massa. Para combater essa ameaça, o GAFI adotou uma nova Recomendação (Recomendação 7), que tem como objetivo garantir a implementação consistente e efetiva de sanções financeiras específicas quando forem exigidas pelo Conselho de Segurança da ONU” (GAFI/FATF. *As Recomendações do GAFI: Padrões Internacionais de combate à lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo e da proliferação*. p. 08).



texto foi consolidado em 2012, mas sua última atualização ocorreu em outubro de 2021, com pequenas alterações em seu glossário e notas interpretativas<sup>136</sup>.

*Grosso modo*, as Recomendações cobrem quatro áreas amplas. O primeiro grupo determina a repressão penal e processual penal à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (R. 3 a R. 7). O segundo eixo exorta os países a adotarem certas medidas institucionais preventivas (R. 1, R. 2, R. 8, R. 9, R. 15, R. 24 a R. 35). A terceira categoria aborda medidas preventivas destinadas às instituições financeiras e outros particulares (R. 10 a R. 14 e R. 16 a R. 23). Por fim, a última série de Recomendações diz respeito à cooperação internacional (R. 36 a 40).

O detalhamento de cada núcleo temático é o objeto das próximas seções. No entanto, somente se debruçará sobre aquelas recomendações relacionadas ao regime AML. Embora muitas delas sejam também aplicáveis ao CFT, opta-se por essa limitação em virtude, novamente, do recorte temático da presente dissertação. Esta delimitação do objeto da análise com base na divisão do conteúdo e dos eixos temáticos das Recomendações justifica-se ainda pela necessidade de entender de forma abrangente seus preceitos, bem como evitar que essa análise, que já é longa, se torne exaustiva. Vale destacar que a divisão desses eixos temáticos e das recomendações que os compõem foi realizada pela autora, com base meramente didáticos. Nessa senda, algumas normas poderiam integrar mais de um grupo, mas optou-se por um deles tanto por razões de preponderância quanto ao tema tratado, como por conveniência na explanação de seu conteúdo. Feitas essas ressalvas metodológicas, volta-se ao exame de cada uma das quatro áreas retromencionadas<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> No ano de 2021 foram efetuadas três alterações no conjunto das 40 Recomendações. A primeira, em junho de 2021 incidiu sobre a Nota Interpretativa da Recomendação 15, para esclarecer a aplicabilidade da avaliação de risco. No entanto, tal escapa aos objetivos do trabalho, pois não é afeta ao regime AML. Já em outubro desse mesmo ano foram procedidas mais duas alterações, uma no glossário, para incluir um rol exemplificativo de crimes ambientais na definição de “categorias de crimes designados”; e outra, também em outubro, atualizando as INR. 22/23, e conseqüentemente suas entradas relacionadas (glossário e INR. 26). Em grandes linhas, o escopo dessa alteração foi esclarecer que, para os fins da R. 23, as obrigações previstas na R. 18 para os grupos financeiros são extensíveis aos grupos de atividades e profissões não-financeiras designadas – APNFD’s organizadas sob aquela mesma estrutura (controle e coordenação do grupo por qualquer tipo de pessoa jurídica, existência de filiais ou sucursais sujeitas às políticas AML, procedimentos unificados para todo o conglomerado etc.). Assim, foram realizadas as respectivas atualizações no glossário, clarificando que o termo “grupos financeiros” não se refere apenas às instituições submetidas aos Princípios Fundamentais (*Core Principles*); e na INR 26 (GAFI/FATF. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation (2012-2021)*. p. 88, 98, 121, 123 e 136-137)

<sup>137</sup> A fim de evitar e repetitiva e desnecessária citação da fonte de cada uma das recomendações, nas seções subsequentes, que versam sobre sua análise, somente haverá a citação de fontes quando tais forem outras que não o próprio conjunto das 40 Recomendação, seu glossário ou suas notas interpretativas. Por isso, toda vez que houver somente a identificação de páginas, trata-se desse documento, o qual está disponível no *site* <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf>.

### 2.1.1.1. Medidas repressivas

No primeiro eixo temático, a fim de combater a lavagem de dinheiro, as Recomendações trazem *standards* legais a serem adotados pelos Estados em seu direito interno para a criminalização da conduta e o confisco dos ativos dela decorrente. De forma geral, as recomendações que integram esse bloco (R.3 e R.4) baseiam-se, ou mesmo reproduzem, parte das disposições trazidas pelas Convenções da ONU. Como essa seção se ocupa, basicamente, da criminalização da conduta de lavagem (base do direito material penal) e da operacionalização do confisco (importante para o direito processual), pode-se afirmar que ela faz parte do regime repressivo AML, ainda que inseridas em um instrumento de *soft law*.

Quanto à criminalização do branqueamento de capitais, a Recomendação 3 exige que os Estados adotem uma descrição típica para reprimir a lavagem de dinheiro com base nas convenções de Viena (1988) e de Palermo (2000). Assim, os países devem incluir a maior quantidade possível de crimes antecedentes à lavagem. Quando o rol de delitos primários estiver relacionado a uma categoria de delitos (abordagem de limite), tal opção deve prever, pelo menos, aqueles que sejam considerados como graves (R. 3 e INR. 3). Diferente do que ocorre na Convenção de Palermo, essa recomendação não traz o que se entende por crime grave. Ela também difere do tratado ao incluir expressamente como delito antecedente, ao menos, todos aqueles puníveis por uma pena máxima de mais de um ano de prisão, ou, no caso de países que tenham um limite mínimo, aqueles apenados com prisão de mais de seis meses. Essa exigência “mínima” de tipificação mostra-se muito mais gravosa, pois no artigo 6 daquele documento somente há previsão dos “crimes graves”, enquadrando-se nessa categoria apenas os delitos com pena privativa de liberdade máxima superior a quatro anos.

Da mesma forma como ocorre no direito convencional, é facultado aos Estados não punirem a “autolavagem”; e o crime de branqueamento de dinheiro deverá se estender a qualquer tipo de propriedade, independente de seu valor, que represente direta ou indiretamente os proventos de crime. No entanto, nos padrões do GAFI/FATF há expressa menção de ser desnecessário que alguém seja condenado pelo crime antecedente. Ainda, os Estados devem prever crimes auxiliares apropriados à lavagem, incluindo a participação, associação ou conspiração para cometer, tentar cometer, auxiliar, facilitar e aconselhar seu cometimento, exceto se não permitido pelos princípios fundamentais das leis internas.

A INR. 3 ainda traz importantes *standards* relacionados ao processo e a execução penal, ao mencionar que os Estados nacionais devem se assegurar de que *i)* a intenção e o

conhecimento necessários para provar o crime de lavagem de dinheiro possam ser inferidos por circunstâncias factuais objetivas; *ii*) seja atribuída responsabilidade penal às pessoas físicas, com a aplicação de sanções proporcionais e efetivas, em sua dimensão de prevenção geral e especial; *iii*) seja atribuída às pessoas jurídicas responsabilidade, administrativa e, quando possível, criminal, cujas esferas de punição devem gozar de independência entre si, sem prejuízo da persecução penal às pessoas naturais.

Outra medida legislativa a ser adotada em nível nacional relaciona-se ao confisco e outras medidas cautelares (R. 4). Partindo novamente das Convenções de Viena, Palermo e Mérida, recomenda-se que os Estados adotem medidas legislativas e institucionais para permitir que suas autoridades competentes possam congelar, apreender e confiscar, sem prejuízo dos direitos de terceiros de boa-fé, bens que tenham sido lavados, que sejam produtos ou instrumentos utilizados, ou que os agentes tenham a intenção de utilizar, em crimes de lavagem de dinheiro ou crimes antecedentes, ou então bens de valor equivalente (bens lícitos e não relacionados à prática delitiva). Embora a redação aqui seja muito mais clara e assertiva, o tratamento despendido à matéria reproduz o que já vinha sendo preceituado pelos tratados. O destaque fica a cargo da extensa definição trazida para o termo “confisco”, conforme glossário anexo à própria recomendação:

O termo confisco, que inclui o perdimento quando aplicável, significa a privação permanente de fundos ou outros ativos por ordem de uma autoridade competente ou tribunal. O confisco ou perdimento acontece por meio de processo administrativo ou judicial que transfere a propriedade de fundos específicos ou outros ativos para o Estado. Nesse caso, a(s) pessoa(s) ou entidade(s) que tivesse(m) direito sobre os bens específicos ou outros ativos no momento do confisco ou do perdimento perde(m) todos os direitos, a princípio, sobre os fundos ou outros ativos confiscados ou perdidos. Ordens de confisco ou perdimento normalmente estão ligadas uma condenação criminal ou decisão judicial por meio do qual se determina que o bem confiscado ou perdido seja derivado de uma violação da lei, ou tenha seu uso pretendido para tal fim.

Destarte, os Estados devem realizar alterações em seu direito processual para permitir *i*) a identificação, rastreamento, e avaliação dos bens sujeitos a confisco; *ii*) a adoção de medidas cautelares, tais como bloqueio e apreensão, para prevenir quaisquer negociações, transferência ou alienação desses bens; *iii*) a previsão de medidas preventivas ou impeditivas de ações aptas a prejudicar sua capacidade de bloquear e apreender, ou recuperar, bens que estejam sujeitos ao confisco; e *iv*) a eleição de medidas investigativas apropriadas.

Ademais, os países devem considerar a adoção de medidas que permitam o confisco dos produtos ou instrumentos citados anteriormente, sem que seja exigida a condenação criminal prévia (*non-conviction based forfeiture*); ou, pelo menos, que haja a inversão do ônus da prova

quanto à origem dos bens. Ao lado dessas alterações legislativas, devem ser estabelecidos mecanismos que permitam às autoridades competentes administrarem efetivamente e, quando necessário, disporem dos bens bloqueados, apreendidos ou confiscados. Tais mecanismos devem ser aplicáveis no contexto de processos domésticos e em relação a pedidos de cooperação internacional.

#### 2.1.1.2. Medidas preventivas dirigidas aos Estados

O segundo feixe temático diz respeito à adoção pelos Estados de diversas medidas institucionais para implementar os padrões recomendados pelo GAFI/FATF. Vislumbram-se aqui duas espécies de deveres gerais a serem observados: *a)* aqueles relacionados à implementação de políticas baseadas na identificação e avaliação de riscos (R. 1, R. 2, R. 15, e R. 26 a R. 28); e *b)* outras medidas institucionais (R. 9, R. 24, R. 25 e R. 29 a R. 35).

Nas Recomendações 1 e 2, o GAFI/FATF introduz uma nova metodologia de trabalho com o tema do combate à lavagem de dinheiro “ao estabelecer a análise do risco como fator primordial no ambiente nacional, permitindo assim que as recomendações possam ter aplicação mais ou menos reforçada em determinado país, a depender dessa análise de riscos”<sup>138</sup>.

Assim, dentro do regime preventivo, o primeiro passo é a contínua identificação, avaliação e compreensão dos riscos de lavagem de dinheiro, a fim de que se criem políticas de coordenação AML informadas pelos riscos identificados (R. 1 e INR. 1). Essa medida visa *i)* direcionar potenciais mudanças no sistema nacional AML, inclusive com alterações legislativas, *ii)* auxiliar a alocação e priorização dos recursos pelas autoridades competentes; e *iii)* disponibilizar informações para as avaliações de risco AML conduzidas por instituições financeiras, e atividades e profissões não-financeiras designadas – APNFD’s.

Além de ser necessário revisitá-las frequentemente, a efetividade dessas políticas depende da adoção de ferramentas para garantir a cooperação e coordenação nacionais. Nomeadamente, deve haver a escolha de uma autoridade ou mecanismo para coordenar as ações de avaliação de risco, bem como a mobilização de recursos com o objetivo de garantir a plena mitigação dos riscos de lavagem de dinheiro (R. 1 e R. 2).

Os Estados devem assegurar que os formuladores de políticas públicas, a unidade de inteligência financeira – UIF, as autoridades de aplicação da lei, as autoridades supervisoras e

---

<sup>138</sup> ANSELMO, Márcio Adriano. *O regime internacional de combate à lavagem de dinheiro: da jurificação à efetividade*. p. 123.

outras autoridades competentes relevantes, nos níveis operacional e de formulação de políticas públicas AML, disponham de mecanismos efetivos que lhes permitam cooperar e, quando necessário, coordenarem-se, a nível nacional, para o desenvolvimento e a aplicação de políticas e atividades destinadas a combater o branqueamento de capitais (R. 2). Os países devem, ainda, manter as avaliações de risco atualizadas e dispor de aparelhos que proporcionem informações pertinentes sobre os seus resultados a todas as autoridades competentes, entidades de autorregulação – EAR, instituições financeiras e APNFD’s relevantes (R. 1 e INR. 1).

Com base nessa avaliação, os Estados devem aplicar uma abordagem baseada no risco – ABR. O princípio geral de uma ABR é que as respostas institucionais variem conforme a intensidade do risco identificado, assegurando a alocação eficiente de recursos por todo o regime AML. Desse modo, os Estados devem promover uma contramedida proporcional e suficiente ao risco identificado. Se o risco identificado for alto, sem prejuízo de outros procedimentos, deve ser exigido que as instituições financeiras e as APNFD’s adotem medidas reforçadas para gerir ou mitigar os riscos encontrados, e incorporem essas informações em suas avaliações. Ainda nessas situações, havendo exigência de medidas reforçadas ou específicas nas Recomendações do GAFI/FATF, todas elas devem ser aplicadas, apesar de serem facultadas variações em sua extensão, conforme o nível específico de risco. Noutro giro, quando forem identificados riscos mais baixos, os países poderão permitir, em determinadas circunstâncias, a aplicação de medidas simplificadas para algumas das Recomendações do GAFI/FATF, desde que isso seja consistente com a avaliação do país sobre seus riscos de lavagem de dinheiro.

Como regra geral, os Estados devem exigir que as instituições financeiras e as APNFD’s identifiquem e avaliem seus respectivos riscos de branqueamento de ativos, adotando medidas efetivas para mitigá-los. Todavia, excepcionalmente, esses particulares podem ser isentos de adotar certas ações. Para tanto, o risco de lavagem deve ser comprovadamente baixo, a decisão deve ocorrer em circunstâncias estritamente limitadas e justificadas, e deve estar relacionada a um tipo particular de instituição financeira, atividade ou APNFD. Outra hipótese excepcional de isenção refere-se à atividade financeira (à exceção da transferência de dinheiro ou valores) conduzida por pessoa física ou jurídica de maneira eventual ou muito limitada, situação em que o risco de lavagem de dinheiro seja muito baixo. Vale destacar que mesmo com a isenção de adotar certas respostas frente ao risco, em nenhuma circunstância pode ser dispensada a obrigação de registro por esses particulares das informações coletadas (R. 11). Da mesma forma que em alguns casos é admitida a dispensa de certas obrigações, também é possível que os Estados as instituíam. Se os países determinarem, por meio de suas avaliações de risco, que existem tipos de instituições, atividades, negócios ou profissões que corram risco de serem

usadas para lavagem de dinheiro, eles poderão aplicar as exigências AML a tais setores, mesmo que não se incluam nas definições de instituição financeira e APNFD,

A necessidade de avaliação de riscos e da ABR aplica-se também à área de supervisão de instituições financeiras e APNFD's. As recomendações 26 e 28 indicam que os Estados devem assegurar a sujeição de instituições financeiras e APNFD's à regulação e supervisão, por meio do estabelecimento de autoridades para monitorar e garantir o cumprimento das obrigações AML. No caso das APNFD's, ao lado dos cassinos, somente devem ser monitoradas as atividades e profissões associadas ao branqueamento de capitais. Por isso, a inclusão de uma APNFD à supervisão depende da percepção de risco que a atividade envolve. Já quanto à titularidade dessa função, além de autoridades de supervisão, é também possível que o monitoramento de APNFD's seja atribuído às entidades de autorregulação (EAR), desde que tais entidades possam garantir que seus membros cumpram suas obrigações AML.

Nessa área, a ABR se refere *i)* ao processo geral por meio do qual um supervisor<sup>139</sup> ou uma EAR, em função de sua compreensão dos riscos, destina os seus recursos à supervisão em matéria AML; e *ii)* ao processo específico de supervisão das instituições financeiras ou APNFD's que utilizam uma ABR em matéria de AML (INR. 26 e 28). Sua função é permitir que as autoridades supervisoras ou EAR's direcionem recursos para as áreas que apresentem maior risco e, conseqüentemente, haja um aumento na eficácia das medidas AML. Isso significa que o supervisor, ou a EAR, deve compreender claramente os riscos de lavagem de dinheiro no país, e ter acesso a todas as informações relevantes sobre riscos domésticos e internacionais especificamente associados com clientes, produtos e serviços do supervisionado, bem como das atividades desenvolvidas no caso de APNFD. Para tanto, a essas autoridades deve-se atribuir poderes para a condução de inspeções e produção de qualquer informação relevante, e a capacidade de impor sanções nos casos de não-cumprimento das obrigações AML (R. 27 e R. 28). Devem, também, ser assegurados recursos financeiros, humanos e técnicos adequados, inclusive com aptidão e idoneidade, e manutenção de padrões de confidencialidade (N. 28, INR. 26 e INR. 28).

---

<sup>139</sup> Segundo o glossário anexo às 40 Recomendações: "Supervisores referem-se a autoridades competentes designadas ou entidades não-públicas com responsabilidade que visam a garantir a conformidade das instituições financeiras ('supervisores financeiros') e/ou APNFDs com as obrigações de combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo. Entidades não-públicas (que podem incluir certos tipos de EARs) deveriam ter a autoridade para supervisionar e sancionar instituições financeiras ou APNFDs com relação às obrigações ALD/CFT. Tais entidades não-públicas também deveriam estar autorizadas por lei a exercer as funções que desempenham, e serem supervisionadas por autoridade competente com relação a tais funções." (p. 198-199)

Como em outras áreas, a avaliação do perfil de risco de lavagem de dinheiro de uma instituição/grupo financeiro, inclusive os riscos de não-conformidade, ou de uma ADPNF, deve ser revisada periodicamente. Esse perfil é influenciado pelo grau de liberdade dado à instituição/grupo financeiro ou pelo grau de discricionariedade dado a uma ADPNF, fatores que podem variar em função de mudanças das circunstâncias e por evoluções das ameaças. No caso das ADPNF são ainda levadas em consideração suas características, especialmente aquelas relativas à sua diversidade e número.

Igualmente, os Estados devem adotar medidas legais ou regulatórias necessárias para prevenir que criminosos e seus associados sejam titulares ou beneficiários de participação significativa ou de controle em instituições financeiras, ou nelas exerçam função de gerência (R. 26). Com relação as APNFD, o mesmo deve ser feito pelo supervisor ou a EAR, a fim de evitar que criminosos, e seus associados, sejam profissionais creditados, titulares ou beneficiários efetivos de participações significativas ou de controle, ou então ocupem funções de direção, por exemplo submetendo estas pessoas a uma avaliação mediante um teste de competência e de integridade (*fit and proper*) (R. 28). Por fim, as autoridades competentes, supervisores e EAR's devem elaborar orientações e fornecer *feedbacks*, que auxiliarão as instituições financeiras e as APNFD's a aplicarem as medidas nacionais de combate à lavagem de dinheiro, e, em particular, a detectar e comunicar transações suspeitas (R. 34).

Dentro da questão da análise de risco, sempre que houver o desenvolvimento de novos produtos e novas práticas comerciais, nomeadamente novos mecanismos de distribuição e a utilização de novas tecnologias, ou em fase de desenvolvimento, relacionadas com novos produtos ou com produtos pré-existentes, os Estados devem determinar que se identifiquem e se avaliem os riscos de lavagem de dinheiro. Essa obrigação também é imposta às instituições financeiras, para as quais a avaliação de risco deve preceder o lançamento ou utilização da inovação, bem com serem adotadas medidas adequadas para gerir e mitigar esses riscos (R. 15).

No outro grupo deste feixe temático estão aquelas Recomendações relativas às medidas preventivas diversas que devem ser implementadas pelos países, mediante alterações legislativas. Assim, são instituídas as seguintes obrigações aos Estados: inoponibilidade dos deveres de sigilo (R. 9), transparência das estruturas societárias (R. 24 e R. 25), criação de Unidade de Inteligência Financeira (R. 29), atribuição de poderes e responsabilidades das autoridades de investigação e de aplicação da lei (R. 31 e R. 32), regramento sobre transportadores de valores (R. 32), manutenção de estatísticas (R. 33) e previsão de sanções (R. 35).

Quanto aos deveres de transparência, os Estados devem adotar medidas para prevenir o uso indevido de estruturas societárias criadas no país, com ou sem personalidade jurídica, incluindo *express trust*<sup>140</sup> ou estruturas semelhantes (*legal arrangements*), para a prática de lavagem de dinheiro. Para isso, devem assegurar o fornecimento de informações adequadas, precisas e atualizadas a respeito da composição e controle desses entes (informações de propriedade) e fornecer o acesso tempestivo desses dados às autoridades, bem como considerar medidas para facilitá-lo para instituições financeiras e APNFDs. Essas informações básicas devem ser tornadas públicas (R. 24 e R. 25). Outrossim, devem ser levados em consideração as diferentes formas e estruturas dessas pessoas jurídicas, e os níveis dos riscos de lavagem associados com cada tipo, de modo a obter níveis apropriados de transparência<sup>141</sup>. Merece destaque a previsão trazida na INR. 24 quanto às sociedades anônimas de capital aberto: os países devem adotar medidas para prevenir o mau uso de ações e certificados de ações ao portador, de ações nominais e de administradores que atuem por conta de outrem (*nominee shareholders and nominee directors*), dada a maior potencialidade desses institutos serem empregados como forma de maquiagem de bens de origem ilícita.

A Recomendação 29 articula a necessidade de os países estabelecerem uma unidade de inteligência financeira – UIF, independente e autônoma, que sirva como um centro nacional de recebimento e análise de comunicações de operações suspeitas, e de outras informações relevantes sobre lavagem de dinheiro e infrações subjacentes associadas, bem como de disseminação dos resultados dessa análise. Para que esse centro de inteligência seja eficiente, a R. 9, assevera que os países devem assegurar que as normas sobre o sigilo profissional e das instituições financeiras não obstem a aplicação das Recomendações do GAFI/FATF. Trata-se, aparentemente, de uma norma procedimental, integrante do sistema preventivo AML, segundo a qual se objetiva dar eficácia às Recomendações. No entanto, ela também se mostra uma importante regra de direito material, ou até mesmo constitucional, dada relacionar-se com o sigilo fiscal e bancário.

---

<sup>140</sup> Em termo gerais, o *trust* “é uma forma, uma concha hospitaleira para inúmeras situações na qual um indivíduo tem poderes sobre bens que não lhe pertencem e um outro indivíduo tem outros direitos, mais passivos mas reais sobre esses bens, cada um entre eles tendo um verdadeiro direito de propriedade, concomitante mas em princípio não concorrente”. (XAVIER, Luciana Pedrosa. *O direito brasileiro à procura de um conceito: Encontros e desencontros com o trust*. p. 26). Assim, segundo o glossário anexo às 40 Recomendações “*Express trust* se refere a um *trust* claramente criado pelo instituidor, geralmente por meio de um documento, por exemplo, um ato constitutivo. Contrasta-se com os *trusts* que se constituem por força da lei e que não resultam da clara intenção ou decisão de um instituidor de criar um *trust* ou outra estrutura jurídica semelhante (por exemplo, *trust* por determinação da lei)” (p. 187).

<sup>141</sup> As INR 24 e INR 25 tecem diferenças aplicáveis entre as espécies societárias, mas, em termos gerais, a essência da recomendação já foi aqui resumida.



Nesse sentido, a UIF faz parte da rede operacional AML de um país, na qual desempenha um papel central, liderando o sistema de inteligência financeira e auxiliando as autoridades competentes no desempenho de suas funções. Considerando que existem diferentes modelos de UIF, o GAFI/FATF não presume ou indica a opção de um país por um modelo particular, mas estabelece que ela, minimamente, deva ter condições de obter informações adicionais por parte das entidades responsáveis pela transmissão de informações, e acesso em tempo útil às informações financeiras, administrativas e provenientes das autoridades de aplicação da lei, para desempenhar cabalmente as suas funções.

Atuando como centro de recebimento e análise de informações, as UIF's devem ser encorajadas a utilizar software de análise, a fim de tratarem a informação da forma mais eficaz e de serem auxiliadas a estabelecerem as ligações pertinentes entre os dados. Porém, estas ferramentas não podem substituir totalmente o julgamento dos analistas. Essa análise de dados realizada deve acrescentar valor às informações recebidas. Nesse mister, podem ser efetuadas análises operacionais ou análises estratégicas. As primeiras exploram as informações disponíveis para identificar alvos específicos, acompanhar pistas de atividades ou transações específicas, assim como estabelecer conexões entre tais alvos e possíveis proventos do crime de branqueamento de capitais ou de suas infrações antecedentes. Ao seu turno, as análises estratégicas utilizam informações disponíveis, inclusive dados que podem ser fornecidos por outras autoridades competentes, para identificar tendências e padrões relacionados à lavagem. Ela também pode auxiliar na definição de políticas e objetivos para a UIF, ou, de forma mais abrangente, para outras entidades dentro do regime AML. Os Estados devem, ainda, impor às instituições financeiras e APNFD's a obrigação de se comunicar à UIF todas as transações em espécie, domésticas e internacionais, acima de um determinado valor fixado (INR. 29).

Quanto à disseminação de informações, a UIF deve estar apta para disseminar, espontaneamente e mediante pedido, informações e resultados das suas análises às autoridades competentes relevantes. Esta disseminação deve ser efetuada através de canais específicos, seguros e protegidos (INR. 29). Além das informações fornecidas pelas instituições financeiras e APNFD, a UIF deve ser capaz de obter e usar informações adicionais de entidades comunicantes, bem como ter acesso à maior variedade possível de informações financeiras, administrativas e policiais. Isso deverá incluir informações de fontes públicas, além de informações relevantes coletadas e/ou mantidas por outras autoridades (ou em seu nome), e também, quando apropriado, de dados mantidos em registros comerciais. No entanto, essas informações devem ser protegidas e trocadas de forma segura, sendo usadas apenas de acordo com os procedimentos, políticas, leis e regulamentações existentes no país (INR 29).

Além disso, o GAFI/FATF recomenda que os países garantam a existência de autoridades responsáveis pela persecução da lavagem de dinheiro e crimes antecedentes. Tais devem ter acesso a todos os documentos e informações necessários às investigações, bem como deter competência para propor as ações penais relacionadas a essa matéria e a ela relacionada. Seus poderes incluem a possibilidade de adotar medidas compulsórias para a requisição de registros mantidos por instituições financeiras, APNFD's e outras pessoas físicas ou jurídicas; de proceder busca de pessoas e propriedades; e de tomar declarações de testemunhas. Em verdade, para a busca e obtenção de provas, essas autoridades devem dispor de uma ampla variedade de técnicas investigativas compatíveis com a lavagem de dinheiro e seus crimes antecedentes, incluindo operações encobertas, interceptação de comunicações, acesso a sistemas computacionais e entrega controlada. Devem também ser assegurados mecanismos para garantir algum procedimento para identificar ativos sem notificação prévia do proprietário. Ainda, a elas cabe identificar, rastrear e iniciar ações de bloqueio e apreensão de bens que são, ou possam vir a ser, objeto de confisco, ou que se suspeitem ser produtos de crime. No intuito de garantir eficácia às técnicas investigativas ou mesmo à recuperação de ativos, os países devem adotar medidas, inclusive legislativas, para permitir que suas autoridades competentes adiem a investigação ou dispensem a prisão de pessoas suspeitas e/ou a apreensão do dinheiro. Sem tais medidas, o uso de procedimentos como as entregas controladas e operações secretas seria impedido (R. 30, R. 31 e INR. 30).

Pelo menos nos casos relacionados aos delitos que gerem produtos relevantes, essas autoridades designadas devem conduzir uma investigação financeira paralela e proativa, incluindo casos em que o crime antecedente associado ocorra fora de suas jurisdições. Por "investigação financeira" entende-se o exame das questões financeiras relacionadas a uma atividade criminal. Essa ação tem por objetivo identificar a extensão das redes criminosas e/ou escala da criminalidade; identificar e rastrear os proventos do crime ou quaisquer outros bens que sejam, ou possam vir a ser, objetos de confisco; e produzir provas que possam ser usadas em processos criminais. Ao seu turno, "investigação financeira paralela" refere-se à condução de investigação financeira concomitante ou no quadro de uma investigação criminal (tradicional) de lavagem de dinheiro (INR. 30). Quando necessário, os Estados devem se utilizar de grupos multidisciplinares, permanentes ou temporários, especializados em investigações financeiras ou patrimoniais, e garantir que se realizem investigações em cooperação com autoridades apropriadas de outros países.

Por sua vez, a Recomendação 32 foi desenvolvida com o objetivo de garantir que os criminosos não lavem os proventos de seus crimes por meio do transporte físico transfronteiriço

de divisas e instrumentos negociáveis ao portador – INP's (*cash couriers*)<sup>142</sup>. Como o fluxo de dinheiro em espécie é sempre de grande interesse nas atividades de lavagem, tal iniciativa visa coibir essa prática. Para tanto, os Estados podem adotar um sistema de declaração ou um sistema de informação (ou revelação). Pelo sistema de declaração, todas as pessoas que fizerem transporte físico transfronteiriço de divisas ou INP's com valor que exceda um limiar máximo pré-definido (US\$/EUR 15.000) são obrigadas a submeter uma declaração, escrita ou oral, para as autoridades competentes. Já no sistema de informações, não há exigência para que os viajantes façam essa declaração, mas eles devem dar uma resposta verdadeira às autoridades se lhes for solicitado. Os dados obtidos, independente do sistema adotado, devem ser disponibilizados para UIF (INR. 32). Essas medidas visam municiar os países de ferramentas para *i*) detectar o transporte físico transfronteiriço de divisas e INP's, *ii*) impedir que estes fatos sejam declarados ou informados falsamente<sup>143</sup>, e, caso isso ocorra, *iii*) aplicar sanções efetivas, proporcionais e dissuasivas, nas esferas criminal, civil e/ou administrativa. Ainda, elas têm por objetivo propiciar aos Estados *iv*) impedir ou restringir divisas ou INP's sob suspeita de relacionarem-se à lavagem de dinheiro ou ao seu crime antecedente, e *v*) possibilitar a aplicação das sanções adequadas, incluindo o confisco desses ativos, caso essa suspeita se confirme (R. 32 e INR. 32).

Ademais, os países devem manter estatísticas abrangentes a respeito de assuntos relevantes para a efetividade e eficiência de seus sistemas AML como, por exemplo, investigações de lavagem, processos e condenações, bens bloqueados, apreendidos e confiscados, assistência jurídica mútua ou outros pedidos de cooperação internacional (R. 33). Esses dois últimos elementos são ferramentas fundamentais para avaliação da implementação e efetividade no cumprimento das Recomendações.

Por fim, os Estados devem garantir que haja uma variedade de sanções efetivas, proporcionais e dissuasivas, de natureza criminal, civil e/ou administrativa, a serem aplicadas às instituições financeiras e APFND's, sejam elas pessoas físicas e jurídicas, que não cumpram as obrigações AML, bem como a seus diretores e à alta gerência (R. 35).

---

<sup>142</sup> Segundo a INR. 32: “Transporte transfronteiriço físico – refere-se ao transporte físico de dinheiro ou INP, entrando ou saindo de um país para outro. O termo inclui os seguintes meios de transporte: (1) transporte físico por pessoa física, ou em sua bagagem ou veículo, (2) frete de dinheiro ou INPs em cargas em contêineres ou (3) envio via correio de dinheiro ou INP por pessoa física ou jurídica”.

<sup>143</sup> Declaração ou informação falsas referem-se a uma distorção do valor em dinheiro ou INP's sendo transportados, ou ainda de uma distorção em outros dados relevantes que sejam exigidos para a apresentação na declaração, ou solicitados na informação ou pelas autoridades. Isso inclui a falta de declaração ou informação exigida.

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

### 2.1.1.3. Medidas preventivas dirigidas às instituições financeiras e outros particulares

No âmbito das medidas preventivas, ao contrário do que acontece nos tratados da ONU, em que são tratadas de maneira superficial e resumida, o GAFI/FATF prevê inúmeros deveres impostos às instituições financeiras e outros particulares, tendo dedicado amplo espaço no texto das Recomendações ao tema (R. 10 a R. 23). Outra importante diferença entre o tratamento dispendido à matéria nesses instrumentos diz respeito aos destinatários das obrigações. Enquanto as Recomendações são dirigidas diretamente aos particulares, num artifício para explicitar o que os países devem exigir desses agentes, as Convenções sempre têm como destinatários os Estados. É bem verdade que não há a ilusão de que não sejam os Estados o alvo último das Recomendações, mas a metodologia empregada para tanto é diferente<sup>144</sup>.

Ne seara das medidas adotadas, as Recomendações 10 e 11 reforçam a necessidade de serem aplicadas medidas já esboçadas na Declaração de Princípios da Basileia: conhecer seus clientes e parceiros de negócios, mantendo atualizados seus cadastros, bem como os registros das transações financeiras e comerciais efetuadas. Os dispositivos tratam, portanto, de deveres de devida diligência, sendo imprescindível que essas obrigações sejam instituídas em lei<sup>145</sup>, embora suas minúcias possam constar em outros textos normativos (R. 10 e R. 11).

O *due diligence* engloba uma série de obrigações às instituições financeiras visando dificultar a prática da lavagem de capitais com a adoção de medidas preventivas. Como o objetivo dos criminosos é ocultar a origem de seus ativos, essas disposições permitem a

---

<sup>144</sup> CORRÊA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. p. 41.

<sup>145</sup> Conforme nota no anexo sobre “a base legal dos pedidos sobre instituições financeiras e APNFD’s” (p. 172-174), o termo “lei”, adotado pelas Recomendação 10, 11 e 20, deve ser entendido como “qualquer legislação promulgada ou aprovada por meio de processos parlamentares ou outros meios equivalentes de acordo com o sistema constitucional do país, que imponha exigências obrigatórias com sanções para os casos de descumprimento. As sanções para descumprimento deveriam ser efetivas, proporcionais e dissuasivas (favor consultar Recomendação 35). A noção de lei também inclui decisões judiciais que imponham exigências relevantes e que sejam vinculantes em todo o país”.

aplicação da lógica do *follow the money* nas investigações de lavagem de dinheiro, ou seja, permitem o rastreamento do percurso de determinado fluxo de capitais<sup>146</sup>.

A R. 10 trata especificamente da devida diligência das instituições financeiras em conhecer seus clientes (*know-your-client-rule* – KYC). Tais medidas visam identificar o real titular de uma operação financeira ou conta bancária. No caso de pessoas jurídicas, a identificação abrange também o conhecimento da natureza dos negócios, sua propriedade e estrutura de controle. Para tanto, é estabelecido às instituições financeiras um dever negativo, ou seja, elas estão proibidas de manter contas anônimas ou sob nomes obviamente fictícios; e um dever positivo, isto é, elas devem adotar medidas efetivas para identificar seus clientes.

Essas obrigações positivas se desdobram em sem-número de exigências, que em grandes linhas, podem ser resumidas nas obrigações de instituições financeiras identificarem seus clientes e procuradores, verificando essa identidade por meio de documentos, dados ou informações (dados de identificação) confiáveis, de fontes independentes. Essa identificação deve ocorrer quando *i)* forem estabelecidas relações comerciais; *ii)* realizarem-se transações ocasionais acima do limite indicado (US\$/€ 15.000), independente se o montante for transacionado em uma única operação ou em várias aparentemente interligadas; *iii)* forem realizadas transações ocasionais que sejam transferências eletrônicas; *iv)* houver suspeita da prática de lavagem de dinheiro, independentemente de quaisquer isenções ou limites referidos em outras partes das recomendações do GAFI/FATF; e, *v)* se a instituição financeira tiver dúvidas sobre a veracidade ou adequação dos dados de identificação do cliente previamente obtidos, os quais, inclusive devem ser periodicamente confirmados.

A devida diligência deve ocorrer de forma contínua sobre as relações comerciais, incluindo o exame de transações realizadas durante todo esse relacionamento. Esse controle tem a finalidade de garantir que as instituições financeiras tenham as informações de seus clientes e dos perfis de negócios e riscos sempre atualizadas. No caso das pessoas jurídicas, também é exigido o entendimento da natureza de sua atividade, e da estrutura de propriedade e controle (INR. 10).

Ainda, as instituições financeiras devem realizar a devida diligência de acordo com uma ABR. Quando os riscos forem mais elevados, deve-se proceder o *due diligence* mais drasticamente. Porém, quando os riscos forem baixos, permite-se que as instituições

---

<sup>146</sup> ANSELMO, Márcio Adriano. *O regime internacional de combate à lavagem de dinheiro: da jurificação à efetividade*. p. 130.

financeiras apliquem medidas de devida diligência do cliente simplificadas. A INR. 10 discorre sobre algumas situações exemplificativas a serem consideradas na avaliação de riscos, que pode ser realizada pelo Estado ou pela própria instituição financeira, a saber: países ou áreas geográficas, produtos, serviços, transações e canais de entrega em particular, empresas que tenham acionistas nomeados ou ações no formato ao portador, negócios que envolvam grande quantidade de dinheiro em espécie, dentre outros.

Na hipótese de a instituição financeira ser incapaz de adotar as medidas relevantes de DDC, ela deverá ser impedida de iniciar, ou continuar, relações comerciais com aquele cliente, ou de realizar suas transações (R. 10). Ademais, ela pode submeter uma comunicação de operação suspeita – COS em relação àquele cliente. Nos casos em que as instituições financeiras tenham suspeitas de lavagem de dinheiro e tenham motivos suficientes para acreditar que a realização do processo de devida diligência alertaria o cliente, deve-se permitir que elas não realizem este processo, submetendo em vez disso um relatório de transação suspeita (INR. 10).

A Recomendação 11, por sua vez, trata da questão da manutenção do registro de operações. Tal procedimento é fundamental para a investigação de lavagem de dinheiro, bem como para assegurar a correta identificação dos fluxos financeiros. Nesses termos, exige-se que as instituições financeiras conservem todos os registros necessários das transações, tanto locais quanto internacionais, por no mínimo cinco anos depois de completadas. Todas as informações de devida diligência de registros de transações devem ser prontamente disponibilizadas para as autoridades locais competentes.

As Recomendações 12 a 16 tratam de medidas adicionais para clientes e atividades específicas. A Recomendação 12 apresenta exigências de KYC mais severas para as pessoas expostas politicamente – PEP. A justificativa para essas medidas adicionais decorre da maior probabilidade de estarem relacionadas com práticas de corrupção devido às posições que ocupam. Aumenta-se, portanto, o risco de lavagem de capitais. Segundo definição fornecida pelo próprio documento do GAFI/FATF (p. 195), são pessoas expostas politicamente:

PEPs estrangeiras são indivíduos que ocupam ou já ocuparam funções públicas proeminentes em país estrangeiro, por exemplo, Chefes de Estado ou de Governo, políticos de escalão superior, cargos governamentais de escalão superior, oficiais militares e membros do escalão superior do Poder Judiciário, executivos de escalão superior de empresas públicas e dirigentes de partidos políticos.

PEPs domésticas são indivíduos que ocupam ou já ocuparam funções públicas proeminentes domesticamente, por exemplo, Chefes de Estado ou de Governo, políticos de escalão superior, cargos governamentais de escalão superior, oficiais militares e membros do escalão superior do Poder Judiciário, executivos de escalão superior de empresas públicas e dirigentes de partidos políticos.

Pessoas que ocupam ou já ocuparam funções proeminentes em organização internacional referem-se a membros da alta gerência, por exemplo, diretores, subdiretores e membros do conselho ou funções equivalentes.

A definição de PEPs não pretende incluir pessoas em posições médias ou inferiores nas categorias mencionadas anteriormente

De forma geral, a R. 12 exige que as instituições financeiras estabeleçam medidas reforçadas de acompanhamento de PEP's estrangeiras, abrangendo também seus familiares e pessoas próximas. A devida diligência dos associados às PEP's reflete uma contramedida eficaz aos métodos empregados por oficiais e cleptocratas para escamotear os produtos da corrupção. Por isso, deve haver o acompanhamento das operações concretizadas com tais pessoas, desde o momento em que se permita qualificá-las como tal. Nesse mister, há a obrigação de adotar sistemas adequados de gerenciamento de riscos, permitindo a identificação de um cliente como PEP, de obter aprovação da alta gerência para estabelecer, ou continuar a ter, tais relações de negócios, adotar medidas razoáveis para estabelecer a origem da riqueza e dos recursos, e conduzir monitoramento reforçado contínuo.

Se as PEP's domésticas e estrangeiras forem beneficiárias de uma apólice de seguro de vida, e/ou quando solicitado que se verifique se elas são as reais beneficiárias, as instituições financeiras devem tomar medidas adicionais para averiguação de risco, o que deverá ser feito, no máximo, até o momento do pagamento do produto da apólice. Se forem identificados riscos mais altos, além de conduzir as medidas normais de DDC, deve-se informar, antes do pagamento, a alta gerência sobre a situação e conduzir análise reforçada em toda a relação de negócios com o segurado. Ademais, deve-se considerar o envio de uma COS (INR. 12).

Por sua vez, a Recomendação 13 trata da figura do correspondente bancário (*correspondente banking*). Para fins do dispositivo, o glossário define como correspondência bancária (p. 185):

a prestação de serviços por um banco (o “banco correspondente”) para outro banco (o “banco respondente”). Grandes bancos internacionais normalmente atuam como correspondentes para milhares de outros bancos em todo o mundo. Os bancos respondentes podem oferecer uma grande variedade de serviços, inclusive gestão de capitais (por exemplo, contas remuneradas em várias moedas), transferências eletrônicas internacionais, compensação de cheques, contas correspondentes de transferência e serviços de câmbio.

O objetivo do dispositivo é reforçar as medidas DDC em casos de correspondência bancária transfronteiriça, de forma a garantir que ambas as instituições financeiras adotem mecanismos de AML. Desse modo, os bancos respondente e correspondente devem reunir informações suficientes sobre o outro, para compreender suas práticas e os riscos de

lavagem de dinheiro. Dependendo dos resultados dessa análise, se for o caso, a correspondência deve ser cessada. Ainda, às instituições financeiras é vetado iniciar ou continuar uma relação de correspondente bancário com bancos de fachada, sendo-lhes imposto assegurar satisfatoriamente que as instituições correspondentes não permitam o uso de suas contas por bancos de fachada.

A Recomendação 14 versa sobre os serviços de transferência de numerários ou valores – STNV. Por serviço de transferência de numerário ou valores (STNV) entende-se uma gama de serviços financeiros que “envolvem a aceitação de dinheiro, cheques, outros instrumentos monetários ou outras reservas de valor e o pagamento de soma correspondente em espécie ou outra forma para um beneficiário por meio de comunicação, mensagem, transferência, ou por meio de uma rede de compensação à qual a STNV pertença”. Além dessa definição, o glossário anexo às recomendações alerta que as transações realizadas por STNV podem envolver intermediários, que o pagamento final pode ser realizado a um terceiro, e que essas operações podem incluir quaisquer novos métodos de pagamento. A fim de minimizar os riscos envolvendo essas operações, a R. 14 prevê, entre outras medidas, a necessidade de autorização ou registro das pessoas físicas ou jurídicas que atuem nesta área, bem como dos agentes<sup>147</sup>, os quais devem ser submetidos ao controle e ao monitoramento quanto à adoção das políticas AML. No intuito de garantir essa fiscalização, os Estados devem implementar ações para identificar prestadores de STNV sem autorização ou registro e aplicar as sanções apropriadas. O sistema de registro ou licenciamento, no entanto, é dispensado para aqueles agentes já licenciados ou registrados como instituições financeiras dentro do país, que estejam autorizadas a prestar serviços de transferência de dinheiro ou valores, e já se submetam à todas as obrigações aplicáveis nos termos das Recomendações GAFI/FATF (INR. 14).

A Recomendação 16, conquanto aplicável ao combate de lavagem de dinheiro, foi criada com o foco de prevenir o financiamento ao terrorismo. De forma geral, ela aborda a necessidade de se registrarem os dados dos responsáveis por transferências eletrônicas de fundos (*wire transfers*), nacionais e internacionais, com o propósito de rastreá-las. As instituições financeiras devem registrar essas informações básicas do remetente e do beneficiário, e devem disponibiliza-las imediatamente para *i)* as autoridades de aplicação da lei e/ou judiciais apropriadas, auxiliando-as na detecção, investigação e persecução de criminosos, e no rastreamento de seus bens; *ii)* as UIF's, para análise de atividades incomuns ou

---

<sup>147</sup> “Para fins das Recomendações 14 e 16, *agente* significa qualquer pessoa física ou jurídica que preste STNV em nome de um prestador de STNV, seja por contrato ou por direção do prestador de STNV” (p. 174).



suspeitas, e *iii*) as instituições financeiras remetentes, intermediárias e beneficiárias, com a finalidade de facilitar a identificação e comunicação de transações suspeitas e implementar as exigências de adotar ações de bloqueio e cumprimento das proibições de conduzir transações com pessoas e entidades designadas. Vale destacar que quaisquer transferências eletrônicas identificadas (como, por exemplo, aquelas realizadas com cartão cujo número acompanhe todas as transferências que surjam da transação), exceto aquelas realizadas entre pessoas físicas, bem como transferências e pagamentos entre instituições financeiras agindo em seus próprios interesses, estão excluídas do escopo da R. 16 (INR. 16) . No escopo dessa recomendação, o GAFI/FATF alerta para a necessidade de serem criadas leis e normas que não sejam excessivamente rigorosas, a ponto de se transformarem num custo demasiadamente alto para os agentes econômicos, que poderiam optar por expedientes informais e, portanto, não sujeitos a controles.

A Recomendação 17 aduz sobre recurso a terceiros para cumprimento de medidas de DDC. Os países poderão permitir que as instituições financeiras recorram a terceiros para coletarem os elementos de identificação do cliente e verificar sua identidade (elementos “a-c” das medidas de devida diligência prevista na R. 10) ou para iniciar a relação comercial, desde que sejam cumpridos critérios específicos. O termo “terceiros” aqui significa instituições financeiras ou APNFD’s que são supervisionadas ou monitoradas. Por isso, estão excluídos do escopo dessa recomendação relações de agência, ou terceirizadas (INR. 17). Quando for permitido o uso a tal recurso, a responsabilidade final pelas medidas de DDC permanece com a instituição financeira que recorre ao terceiro.

A Recomendação 18 trata da questão dos controles internos, filiais e subsidiárias estrangeiras das instituições financeiras. Voltada aos grupos financeiros, a Recomendação visa a assegurar que todo o grupo, inclusive filiais estrangeiras e subsidiárias, apliquem as medidas AML. Assim, deve ser desenvolvido um programa para a prevenção à lavagem de dinheiro, que deve incluir, pelo menos: *i*) o desenvolvimento de políticas, procedimentos e controles internos, inclusive acordos de gerenciamento de conformidade apropriados e procedimentos de investigação adequados, para garantir os altos padrões na contratação de empregados; *ii*) o treinamento contínuo de funcionários; e *iii*) uma função de auditoria independente para testar o sistema. O tipo e extensão das medidas a serem adotadas deverá ser apropriado, levando em consideração o risco de lavagem de dinheiro e o tamanho do negócio (INR. 18).

Mais relevante é o tema tratado na Recomendação 19. Quando forem realizadas operações com países de alto risco<sup>148</sup>, o GAFI/FATF recomenda a adoção de medidas reforçadas de DDC, em casos de relações com pessoas físicas ou jurídicas e instituições financeiras. Essas medidas devem ser especialmente adotadas nos lugares onde há dificuldades ou negativas de implementação de políticas AML. A medida reforçada de devida diligência deverá ser aplicada de forma efetiva e proporcional aos riscos. Exemplos de contramedidas que podem ser adotadas pelos Estados, bem como quaisquer outras que tenham efeitos semelhantes na mitigação dos riscos, são as seguintes: exigência de que as instituições financeiras apliquem elementos específicos de devida diligência reforçada; introdução de mecanismos reforçados de comunicação ou de comunicação sistemática de operações financeiras; recusa no estabelecimento de subsidiárias, filiais ou escritórios de representação de instituições financeiras do país em questão; proibição de suas instituições financeiras de estabelecerem filiais ou escritórios de representação (INR. 19). A fim de garantir eficácia a essa Recomendação, a INR. 19 indica que devem existir medidas eficazes em vigor para garantir que as instituições financeiras estejam cientes das preocupações com relação às falhas nos sistemas AML de outros países.

Já a Recomendação 20 trata de um dos temas centrais da política AML: a comunicação de operações suspeitas. Se uma instituição financeira suspeitar, ou tiver motivos razoáveis para suspeitar, que os fundos sejam produtos de atividade criminosa, deverá ser obrigada, por lei, a comunicar prontamente suas suspeitas à unidade de inteligência financeira. A referência à atividade criminosa na Recomendação refere-se a todos os atos criminosos que constituem uma infração subjacente para efeitos de branqueamento de capitais ou, pelo menos, àquelas infrações que constituem uma infração subjacente nos termos da R. 3. Essa obrigação abarca todas as operações suspeitas, incluindo as tentativas de efetuar uma operação, independentemente do seu montante. Essa exigência de comunicação deve ser imposta como uma obrigação direta, não sendo aceitável qualquer “comunicação indireta” de operações suspeitas. Esse mecanismo é essencial ao regime AML, pois é por meio dele que se assegura efetividade do sistema de inteligência financeira (INR. 20).

A Recomendação 21 traz garantias de proteção, civil ou criminal, em razão da divulgação de informações dos clientes. Nessa senda, quando noticiarem uma transação suspeita à UIF, as instituições financeiras, seus administradores, dirigentes e funcionários

---

<sup>148</sup> O GAFI/FATF entende por *países de alto risco* aquelas jurisdições que apresentam deficiências significativas na forma como implementaram as medidas AML/CFT

devem ser protegidos por lei contra a responsabilização, civil e criminal, por quebra à confidencialidade que estão sujeitos. Essa isenção aplica-se a qualquer restrição à divulgação de informações, independentemente do meio pelo qual foi estabelecida (contrato ou provisão legislativa, regulatória ou administrativa). Todavia, para incidir, a comunicação à UIF deve ser realizada de boa-fé, mesmo que não seja conhecido exatamente qual é a atividade criminosa em questão e ou se ela efetivamente ocorreu. Igualmente, essas pessoas são proibidas por lei de revelar (*tipping off*) que uma comunicação de operação suspeita – COS, ou informações relacionadas, estejam sendo enviadas à UIF (INF. 21).

As Recomendações 22 e 23, por sua vez, tratam do tema das Atividades e Profissões Não-Financeiras Designadas – APNFD’s. A Recomendação 22 institui a esse conjunto de particulares as obrigações estabelecidas nas R. 10, a R. 15 e R. 17, destinadas às instituições financeiras. São expressamente incluídos da incidência desta Recomendação os cassinos, agentes imobiliários, comerciantes de metais e pedras preciosas, advogados, tabeliães, contadores, quando no exercício de determinadas atividades, ou ainda os prestadores de serviços para *trusts*. Ao seu turno, a Recomendação 23 aplica as obrigações definidas nas R. 18 a R. 21 a, basicamente, esses mesmos profissionais. Cabe destacar que a INR. 23 adverte que não será exigido que advogados, tabeliães, outras profissões jurídicas independentes e contadores, comuniquem atividades suspeitas de seus clientes quando atuarem como profissionais legais independentes, se as informações relevantes tiverem sido obtidas em circunstâncias em que estiverem sujeitos a segredo profissional ou privilégio profissional de natureza legal.

#### 2.1.1.4. Cooperação internacional

O último bloco das Recomendações aborda a cooperação internacional. Com a crescente globalização das ameaças da lavagem de dinheiro, o GAFI/FATF arquitetou um sistema de cooperação internacional de grande alcance, abrangendo agências governamentais e grupos financeiros. As Recomendações 36 a 40 objetivam trazer maior eficiência para trocas de informações, rastreamento, bloqueios, confiscos e repatriação de bens ilegais, disciplinando temas como a assistência mútua (R. 37), bloqueio, confisco (R. 38) extradição (R. 39), e outras formas de cooperação (R. 40).

Inicialmente, a Recomendação 36 trata dos instrumentos internacionais, estabelecendo que os países devem assinar e implementar completamente os seguintes instrumentos de *hard*

*law*: i) Convenção de Viena (1988); ii) Convenção de Palermo (2000); iii) Convenção de Mérida (2003); iv) Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (1999)<sup>149</sup>. Além desses tratados integrantes do sistema das Nações Unidas, a Recomendação faz referência a outros tratados regionais, que devem ser ratificados. No sistema da OEA indica-se a Convenção Interamericana contra o Terrorismo (2002), a qual, embora traga bases para cooperação jurídica internacional, não versa sobre a lavagem de capitais.

Tratando efetivamente dos institutos de cooperação jurídica internacional, as Recomendações 37 e 38 disciplinam a assistência jurídica mútua. A R. 37 traz uma espécie de “regramento geral”, buscando assegurar que os países possam ter base legal adequada para fins de prestação de assistência, seja por meio de tratados, acordos ou outros mecanismos de cooperação. Já a R. 38 versa especificamente a respeito da assistência jurídica mútua em caso de congelamento e confisco. Esse tratamento em apartado reflete a essencialidade dessas medidas no regime AML.

Em termos gerais, o GAFI/FATF estabelece que os países devem prestar, de maneira rápida, construtiva e efetiva, a mais ampla assistência jurídica mútua possível com relação a investigações, processos e procedimentos relacionados à lavagem de dinheiro e aos seus crimes antecedentes. Para isso, não devem adotar medidas que proíbam, imponham condições desnecessárias, ou possam restringir ou impedir, a prestação de assistência. Explicita-se aqui que é vedada a recusa em atender um pedido de assistência com base no argumento de que se trata de caso envolvendo a prática de crimes fiscais ou em razão de sigilo ou confidencialidade bancária. Ao solicitarem o pedido, os Estados devem empregar esforços para fornecer informações factuais e legais completas, que permitirão seu atendimento de maneira oportuna e eficiente, inclusive nos casos de urgência, enviando-os por meios rápidos. Todavia, antes do envio do pedido, deve ser assegurado o respeito às exigências e formalidades legais para obtenção da cooperação.

Noutro giro, para garantir a celeridade e eficácia do procedimento, os Estados devem priorizar os processos relacionados a esses pedidos, garantindo sua execução oportuna. Devem, ainda, utilizar uma autoridade central, ou outro mecanismo oficial, para operacionalizar sua efetiva transmissão e execução, mantendo um sistema de gerência de casos para monitorar seu progresso. Essa autoridade ou mecanismo deve ser dotada de recursos financeiros, humanos e técnicos adequados. Igualmente, deve manter a confidencialidade dos pedidos de assistência

---

<sup>149</sup> Neste trabalho, a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo não foi analisada, pois ela em nada acrescentando ao regime AML. No entanto, como o GAFI/FATF visa combater ambos os delitos, a referida recomendação traz essa convenção essencial ao arcabouço CFT.

jurídica mútua recebidos e as informações neles contidas, com o objetivo de proteger a integridade da investigação. Caso essa confidencialidade não puder ser cumprida, o país requerido deve informar essa situação imediatamente ao país requerente.

A R. 36 trata expressamente da questão da dupla incriminação. Se a assistência mútua não envolver ações coercitivas, ela pode ser prestada ainda que ausente a dupla incriminação. Contudo, quando tais medidas coercitivas forem necessárias, esse requisito estará cumprido independentemente de ambos os países subsumirem o delito à mesma categoria de infrações ou ao mesmo *nomem iuris*. Basta que essa conduta subjacente esteja criminalizada em ambos os ordenamentos. Percebe-se, portanto, a adoção de uma interpretação ampla na verificação do requisito da dupla incriminação.

A fim de evitar conflitos de jurisdição, os países cooperantes devem considerar a possibilidade de elaborar e aplicar mecanismos que permitam determinar, no interesse da justiça, a jurisdição mais adequada para a persecução penal, quando esta seja possível em mais de um Estado.

Por sua vez, na assistência jurídica mútua para fins de congelamento e confisco (R. 38), reitera-se a necessidade de respostas rápidas pelas autoridades competentes, principalmente naqueles pedidos que versem sobre a identificação, o bloqueio, a apreensão e o confisco de bens lavados; de produtos da lavagem de dinheiro, dos crimes antecedentes, de instrumentos utilizados ou pretendidos de serem utilizados no cometimento desses crimes; ou então de bens de valor correspondente. A possibilidade de executar tais pedidos deve englobar aqueles feitos com base em procedimentos de confisco sem condenação criminal prévia e medidas cautelares relacionadas (*non-conviction based forfeiture*), exceto se tal for inconsistente com os princípios fundamentais de direito interno. Ademais, deve haver mecanismos efetivos para administrar tais bens, instrumentos ou bens de valor correspondente, assim como acordos para coordenar procedimentos de apreensão e confisco, inclusive com o compartilhamento de bens confiscados.

Nota-se que a R. 38 não traz nenhuma novidade nessa matéria. Por um lado, ela reitera o conteúdo da R. 37, e, por outro, repete, de forma mais enfática, o que já consta na R. 4 e na INR. 4. Entretanto, a INR. 38 traz uma interessante recomendação: os Estados devem considerar a criação de um fundo com os bens declarados perdidos no âmbito interno, utilizando-o para dotar as autoridades de aplicação da lei, áreas essenciais ao desenvolvimento humano (saúde, educação, etc.) ou para quaisquer outros fins adequados. Esses bens devem ser repartidos entre outros países, sobretudo quando o confisco resultar, direta ou indiretamente, de ações coordenadas de aplicação da lei. Essa mesma nota explicativa traz também um importante

esclarecimento quanto aos pedidos de cooperação feitos sem condenação criminal prévia. Não se exige que os países atuem em todos os pedidos desse tipo, mas eles devem fazê-lo, pelo menos, em casos de morte, fuga ou ausência do autor, ou ainda nos casos em que sua identidade for desconhecida.

A extradição é tratada na Recomendação 39. Ela tem o intuito de evitar que jurisdições sejam escolhidas por lavadores de dinheiro dada sua permissividade ou mesmo seus posicionamentos restritivos em relação à extradição. Evita-se, portanto, que se transformem em refúgios para criminosos. Dessa forma, os países devem garantir que a lavagem de dinheiro seja um crime sujeito à extradição, que seus pedidos sejam atendidos de maneira construtiva e efetiva (sem atrasos ou obstáculos indevidos), podendo ser, inclusive, priorizados quando apropriado. Para tanto, deve ser mantido um sistema de acompanhamento de casos para monitorar o progresso dos pedidos, e criado um sistema legal adequado para a extradição. Esse sistema legal deve dispor de mecanismos de extradição simplificados.

Os países devem extraditar seus próprios nacionais. Nas hipóteses em que não puderem fazê-lo apenas com base na nacionalidade, os Estados devem, a pedido daquele que solicita a extradição, submeter, sem demora, o caso à suas autoridades competentes para fins de persecução penal dos crimes descritos no pedido. Os países envolvidos devem cooperar entre si, especialmente nos aspectos processuais e probatórios, para garantir a eficiência de tais procedimentos criminais. Quanto ao requisito da dupla incriminação, a mesma interpretação extensiva trazida para a assistência jurídica mútua é aqui aplicável.

Por fim, a última das recomendações, a de número 40, aborda outras formas de cooperação internacional. Esse dispositivo busca estimular a cooperação nos casos de lavagem de dinheiro ou de seus crimes antecedentes. Ele estabelece, inclusive, a possibilidade de os países cooperarem espontaneamente, devendo existir uma ampla base legal para tanto. Nesse ponto, caso uma autoridade competente necessite de acordos ou arranjos bi ou multilaterais, como um memorando de entendimentos (MoU), tais medidas devem ser negociadas e assinadas de maneira célere, e com a participação da maior quantidade possível de autoridades competentes estrangeiras que exercem responsabilidades e funções similares com relação à cooperação solicitada (homólogas estrangeiras). Ademais, as autoridades competentes devem utilizar canais claros para a transmissão e execução efetiva de pedidos, possuir processos claros e eficientes para sua priorização e rápida execução de pedidos, bem como para salvaguardar as informações recebidas.

A INR. 40 articula normas regentes dessas espécies de cooperação internacional, repetindo em boa parte o conteúdo da R. 37. É o caso das obrigações impostas à autoridade

solicitante quando formular o pedido de cooperação, e a proibição de os países solicitados imponham condições restritivas, ou não-razoáveis e indevidas, ao processo de cooperação. Porém, mesmo nessas duas matérias, são tecidos novos comentários. Assim, sempre que requerido pela autoridade solicitante, as autoridades competentes do país solicitado devem fornecer um retorno a respeito da utilização e utilidade das informações obtidas. Por outro lado, as autoridades competentes não devem recusar um pedido de assistência com o fundamento de que *i)* uma investigação ou um processo está em curso no país requerido, salvo se a assistência puder impedir o inquérito, investigação ou processo; e/ou *ii)* a natureza ou *status* (civil, administrativo, policial, etc.) da autoridade requerente diverge da homóloga estrangeira.

Outro importante esclarecimento diz respeito ao sigilo das informações obtidas mediante ou em razão da cooperação. As informações trocadas somente podem ser utilizadas para os fins que foram solicitadas ou fornecidas. Qualquer disseminação ou uso das informações que excedam os inicialmente aprovados, devem ser submetidos à prévia autorização da autoridade solicitada. Nesse sentido, as autoridades competentes devem assegurar um grau de confidencialidade adequado a qualquer pedido de cooperação e às informações trocadas, de forma a proteger a integridade da investigação ou do pedido de informações, em conformidade com as obrigações de ambas as partes em matéria de proteção da vida privada e de proteção de dados. Por isso, se a autoridade requerente não estiver em posição de proteger eficazmente as informações solicitadas, as autoridades requeridas podem se recusar a fornecê-las.

No que tange à troca de informações realizadas por UIF's e entre supervisores financeiros, a INR. 40 não traz grandes novidades. Quanto às UIF's, apenas merece destaque a possibilidade de ocorrer a troca de quaisquer informações que elas possam ter acesso ou obter, direta ou indiretamente, em nível nacional, sem prejuízo do princípio da reciprocidade. Disposição semelhante se aplica para os supervisores financeiros, que são autorizados a trocar, com homólogas estrangeiras, informações domesticamente disponíveis, inclusive aquelas mantidas por instituições financeiras, de maneira proporcional a suas respectivas necessidades. Para esse grupo de atores ainda é imposto um importante dever de sigilo, o qual somente poderá ser quebrado com autorização do supervisor solicitado, ou se o supervisor financeiro solicitante estiver sob obrigação legal de informar ou comunicar as informações. Nesses casos, o supervisor financeiro solicitante deverá, no mínimo, informar imediatamente a autoridade solicitada sobre tal obrigação.

Finalmente, os países devem permitir que suas autoridades competentes troquem informações indiretamente com autoridades não-homólogas, aplicando os princípios trazidos sobre a matéria nas Recomendações. A troca indireta de informações designa a transmissão das

informações solicitadas pela autoridade requerida por intermédio de uma ou mais autoridades nacionais ou estrangeiras até a sua recepção pela requerente. Essa troca de informações e seu uso estão sujeitos à autorização de uma ou mais autoridades competentes do país solicitado. A autoridade solicitante sempre deverá deixar claro para que fim e em nome de quem o pedido é formulado. Enfim, os países são igualmente encorajados a autorizar uma troca rápida e construtiva de informações diretamente entre as autoridades não-homólogas.

### 2.1.2. A implementação das 40 Recomendações

Como afirmado anteriormente, o GAFI/FATF tem como objetivo proteger os sistemas financeiros e a economia em geral contra ameaças oriundas da lavagem de dinheiro, do financiamento ao terrorismo e da proliferação de armas de extermínio em massa. Para cumprir com esses objetivos, seu mandato prevê que cabe a ele identificar riscos à integridade do sistema financeiro, examinar o impacto de medidas destinadas a combater o seu mau uso, desenvolver padrões internacionais de combate ao branqueamento de capitais (o que vem sendo feito por meio das 40 Recomendações), e refinar esses padrões para garantir que estejam atualizados e sejam eficazes. A fim de assegurar a efetiva implementação de seus *standards*, ainda é atribuído ao grupo a função de avaliar e monitorar seus membros, por meio de avaliações mútuas (*peer review*) e processos de acompanhamento (*follow-up*); bem como identificar e engajar-se com jurisdições não-cooperantes de alto risco e/ou com deficiências estratégicas, coordenando ações para proteger a integridade do sistema financeiro contra ameaças por elas representadas. Por outro lado, os membros da organização devem concordar em formar uma força-tarefa para atingir os objetivos comuns estabelecidos no mandato, e se comprometem não apenas a endossar e implementar integralmente as 40 Recomendações, mas a realizar e participar ativamente das avaliações mútuas e dos processos de acompanhamento, empregando a metodologia e procedimentos estabelecidos<sup>150</sup>.

Por avaliação mútua, ou *peer review*, se entende o sistema de exame e de avaliação de *performance* (desempenho) de um Estado por outros Estados e, na prática, por organizações internacionais (FMI e Banco Mundial, por exemplo). Enquanto seu nome, cuja tradução literal significa “exame pelos pares”, advém da dinâmica da avaliação, ou seja, do fato de que cada membro é examinado por seus pares (outros países-membros); seu objetivo é garantir que o

---

<sup>150</sup> GAFI/FATF. *Mandate (2019)*. p. 04-05. Tradução livre. Disponível em <https://www.fatfgafi.org/publications/fatfgeneral/documents/fatf-mandate.html>. Acesso em 21/05/2021.



país verificado esteja em conformidade (*comply to*) com os padrões estabelecidos pelo GAFI/FATF<sup>151</sup>. Ao seu turno, o processo de acompanhamento, ou *follow-up*, é o sistema pelo qual o GAFI/FATF monitora de perto o progresso dos países em sua conformidade (*compliance*) com os *standards* estabelecidos<sup>152</sup>. Ele tem como objetivo incentivar a implementação das Recomendações; fornecer monitoramento regular e informações atualizadas sobre a conformidade dos Estados com esses padrões (incluindo a efetividade de seus sistemas AML/CFT); possibilitar a responsabilização satisfatória do membro acompanhado e o exercício de pressão pelo pares (*peer pressure*); bem como alinhar da melhor forma os ciclos de avaliação do GAFI/FATF e do Programa de Avaliação do Setor Financeiro (*Financial Sector Assessment Program – FSAP*<sup>153</sup>)<sup>154</sup>.

O primeiro processo de avaliação e monitoramento do GAFI/FATF ocorreu em 1991, um ano após a criação das Recomendações. Nessa oportunidade, cada país deveria relatar as medidas tomadas para implementar os padrões internacionais, tais como as mudanças legislativas promovidas e as estruturas operacionais implementadas (ex. criação de UIF). Embora essa técnica fornecesse dados úteis sobre as ações adotadas, ela logo foi substituída, em setembro de 1991, pelo precursor do atual sistema, quando França, Suécia e Reino Unido se ofereceram para participar das primeiras avaliações mútuas. Para cada Estado, uma equipe de examinadores especialistas pertencentes ao GAFI/FATF realizou um exame do nível de implementação das 40 Recomendações, fornecendo um diagnóstico independente e imparcial. Foram, assim, identificados os pontos fortes do país e as áreas para futuras melhorias. Dada sua natureza e fundamentos, isto é, a necessidade de responsabilização e confiança mútuas, pois os

---

<sup>151</sup> DE CARLI. Carla Veríssimo. *Lavagem de dinheiro: ideologia da criminalização e análise do discurso*. p. 158-159.

<sup>152</sup> GAFI/FATF. *Financial Action Task Force – Annual Report 2019-2020*. p. 31. Tradução livre.

<sup>153</sup> Este programa foi estabelecido em 1999, e consiste em uma avaliação abrangente e aprofundada do setor financeiro de um país. Os FSAP's em economias avançadas são conduzidos pelo FMI com foco na avaliação da resiliência do setor financeiro, a qualidade da estrutura regulatória e de supervisão, e a capacidade de administrar e resolver crises financeiras. Nas economias de mercado em desenvolvimento e emergentes, os FSAPs são conduzidos em conjunto com o Banco Mundial, pois incluem também uma avaliação do desenvolvimento financeiro, que é de responsabilidade do Banco Mundial. Com base em suas conclusões, os FSAP's produzem recomendações de natureza micro e macroprudencial, e sobre as necessidades de desenvolvimento nas economias de mercado emergentes e em desenvolvimento, as quais são adaptadas às circunstâncias específicas de cada país. Essas recomendações estão contidas em um *Aide Memoire*, que é um documento confidencial e abrangente deixado com as autoridades nacionais no final da última missão do FSAP. Os FSAPs concluem com a preparação de uma Avaliação de Estabilidade do Sistema Financeiro (*System Stability Assessment - FSSA*), que é discutida no Conselho Executivo do FMI (FMI. Disponível em <https://www.imf.org/en/Publications/fssa>. Acesso 21/04/2021. Tradução livre).

<sup>154</sup> GAFI/FATF. *Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations*. p. 87. Tradução livre.

avaliadores de hoje serão os avaliados de amanhã, os Estados se sentiram incentivados a implementar rapidamente as reformas necessárias para cumprir com os *standards*<sup>155</sup>.

Atualmente<sup>156</sup>, o *peer review* é desenvolvido em duas frentes: a avaliação de conformidade técnica dos países (*technical compliance assessment*) e o exame da estrutura efetivamente implementada (*effectiveness assessment*). Pela primeira frente, verifica-se o cumprimento dos requisitos específicos das 40 Recomendações, principalmente no que se refere a elementos fundamentais na construção de um sistema AML. Em outras palavras, verifica-se a conformidade do arcabouço (*framework*) jurídico e institucional do país, e os poderes e procedimentos das autoridades competentes com os padrões internacionais. Sua finalidade é, portanto, averiguar a existência de leis e regulamentos necessários para evitar o uso indevido do sistema financeiro por criminosos, bem como detectar e punir esses agentes caso isso ocorra. Já a avaliação de efetividade difere fundamentalmente da avaliação de conformidade técnica. Essa segunda frente procura avaliar a adequação da implementação das 40 Recomendações e identificar até que ponto se atingiu um conjunto definido de resultados centrais<sup>157</sup> para um robusto sistema AML. Por isso, o foco aqui reside na extensão dos resultados produzidos pelo arcabouço jurídico e institucional, a fim de avaliar se o regime local AML está causando os efeitos esperados. Juntas, as avaliações dessas duas frentes apresentam uma análise integrada do grau de conformidade de um Estado com os padrões do GAFI/FATF, e se ele é bem-sucedido em manter um forte sistema AML, conforme exigido pelas 40 Recomendações<sup>158</sup>.

Especificamente quanto ao procedimento adotado para a avaliação mútua, o GAFI/FATF irá examinar o Estado-membro por meio de uma inspeção local, que será conduzida por um grupo de avaliadores especialistas. No entanto, pelo menos seis meses antes dessa visita é necessária uma preparação. Nesse primeiro momento, além de questões de

---

<sup>155</sup> GAFI/FATF. *Financial Action Task Force – 30 years*. p. 55-56. Tradução livre.

<sup>156</sup> Atualmente, o GAFI/FATF está conduzindo a quarta rodada de avaliações mútuas de seus membros com base na metodologia adotada em 2013, e atualizada em novembro de 2020 (*Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems*). Ainda, a partir dos métodos empregados para essa sua quarta rodada, a força-tarefa elaborou um documento – o *Consolidated Processes and Procedures for Mutual Evaluations and Follow-Up – “Universal Procedures”* – contendo os procedimentos consolidados em seu sistema, e que devem servir de base para a realização de avaliações mútuas e processos de acompanhamento realizados pelas organizações regionais a ela associadas (*FATF-Style Regional Bodies – FSRBs*).

<sup>157</sup> No caso do regime AML, por “conjunto definidos de resultados centrais” entende-se os oito principais objetivos que uma estrutura AML eficaz deve alcançar, conforme estabelecido pelo GAFI/FATF. Esses objetivos principais ou *resultados imediatos* (*immediates outcomes – IO’s*) são organizados em três áreas-chaves, e juntamente com aqueles que tratam do combate ao financiamento ao terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa formam os 11 *Immediate Outcomes*. (GAFI/FATF. *Financial Action Task Force – 30 years*. p. 54. Tradução livre). Seu estudo será aprofundado logo adiante.

<sup>158</sup> GAFI/FATF. *Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT System (2013)*. p. 05. Tradução livre.

agenda, o país avaliado deverá prestar informações ao Secretariado do GAFI/FATF, mediante a entrega de relatórios anteriores, bem como pelo preenchimento de um extenso questionário relacionado à conformidade técnica. Esse documento é um guia para auxiliar os países a fornecerem dados relevantes sobre seus riscos e contexto; sobre as medidas adotadas para atender aos critérios de cada recomendação; e às informações básicas sobre sua estrutura institucional. Ainda, pelo menos quatro meses antes da visita, deve ser entregue ao Secretariado informações relacionadas à efetividade, baseadas nos *Resultados Imediatos (Immediate Outcomes – IO’s)*. Segundo o GAFI/FATF, numa análise no sistema antilavagem, tais representam os oito principais objetivos (*key goals*) que uma estrutura ALM eficaz deve alcançar. Não se pode olvidar, que ao lado desses oito IO’s, há outros dois que tratam do combate ao financiamento ao terrorismo e mais um que versa sobre a proliferação de armas de destruição em massa. Juntos eles formam os *11 Immediate Outcomes*, aos quais se referem os documentos do GAFI/FATF. Assim, o Estado avaliado deve fornecer uma descrição completa e precisa (incluindo exemplos de informações, dados e outros fatores) de como cada uma dessas questões centrais (*core issues*) está sendo tratada<sup>159</sup>.

Nesse momento também é selecionada a equipe de avaliadores. Geralmente, ela é composta por cinco a seis membros de especialistas, sendo pelo menos um da área jurídica, um da área financeira e um da área de aplicação da lei (*law enforcement*), provenientes de membros do GAFI/FATF. Dependendo do país e dos riscos de lavagem de dinheiro avaliadores adicionais ou com experiência específica também podem ser necessários. A fim de garantir que a equipe de avaliação tenha o equilíbrio correto de conhecimentos e habilidades, sua seleção leva em consideração uma série de fatores, tais como a experiência do avaliador, o idioma da avaliação, a natureza do sistema jurídico (direito civil ou direito consuetudinário), a natureza do quadro institucional, e características específicas do examinado<sup>160</sup>.

A primeira missão desse grupo é entender os riscos de lavagem de dinheiro que o avaliado enfrenta, levando em consideração uma série de fatores circunstanciais, como a localização geográfica, o tamanho e a diversidade de seu setor financeiro, sua exposição à atividade criminosa e aos fluxos internacionais de dinheiro ilícito. Esta é uma etapa crucial, pois cada país é único, assim como o risco a que está exposto e o contexto em que está inserido. Depois, deve ser feita a revisão das leis e regulamentos desse Estado, para avaliar sua conformidade técnica com as 40 Recomendações. Em um segundo momento, então, é realizada

---

<sup>159</sup> GAFI/FATF. *Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations*. p. 04-05. Tradução livre.

<sup>160</sup> GAFI/FATF. *Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations*. p. 06. Tradução livre.

a avaliação *in loco*. Ela tem por objetivo avaliar a efetividade do sistema e determinar a qualidade de implementação de leis e regulamentos<sup>161</sup>.

A avaliação é conduzida seguindo um método padrão<sup>162</sup>, fornecendo uma descrição detalhada sobre as práticas do Estado examinado, identificando seus pontos fortes e áreas para melhoria, bem como apontando ações prioritárias para potencializar as medidas AML. No campo da conformidade técnica, cada aspecto do cumprimento das Recomendação é medido e graduado (*compliance ratings*). Seu resultado é exposto em: *i*) conforme (*compliant – C*), quando não há deficiências; *ii*) amplamente conforme (*largely compliant – LC*), se existirem apenas pequenas deficiências; *iii*) parcialmente conforme (*partially compliant – PC*), havendo deficiências moderadas; e *iv*) não conforme (*non-compliant – NC*), verificada grandes deficiências. Excepcionalmente, devido ao aspecto estrutural, legal ou características institucionais, pode-se considerar que uma determinada Recomendação não seja aplicável (*not applicable – NA*) ao país avaliado<sup>163</sup>.

Ao seu turno, no campo da efetividade, a avaliação mútua visa identificar até que ponto o regime AML nacional está alcançando os objetivos esperados (*immediates outcomes*), pontuar quaisquer deficiências sistêmicas e permitir que os países priorizem medidas para aperfeiçoá-lo. Assim, nesse contexto, a efetividade é a medida em que os sistemas financeiros e economias conseguem mitigar os riscos e ameaças de lavagem de dinheiro. Ela pode ser avaliada quanto ao resultado pretendido: *i*) de uma determinada política, lei ou medida de execução; *ii*) de um programa de aplicação da lei (*law enforcement*), supervisão ou atividade de inteligência; ou *iii*) de um conjunto específico de medidas para mitigar a lavagem de dinheiro<sup>164</sup>.

Com efeito, para proceder a avaliação de eficiência, o GAFI/FATF adotou uma abordagem baseada em uma hierarquia entre resultados pretendidos<sup>165</sup>. O principal objetivo de

---

<sup>161</sup> GAFI/FATF. *Financial Action Task Force – Annual Report 2019-2020*. p. 29. Tradução livre.

<sup>162</sup> O procedimento detalhado consta no documento denominado *Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT System*, de 2013, com última atualização em novembro de 2020.

<sup>163</sup> GAFI/FATF. *Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT System (2013)*. p. 12-13. Tradução livre.

<sup>164</sup> GAFI/FATF. *Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT System (2013)*. p. 15. Tradução livre.

<sup>165</sup> Vale destacar que o Brasil foi pela primeira vez avaliado seguindo essa sistemática no ano de 2020. Para tanto, conforme o disposto no Decreto 10.270, de 6 de março de 2020, institui-se o Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro (LD), de Financiamento do Terrorismo e de Financiamento da Proliferação das Armas de Destruição em Massa (FTP) – GTANR, cuja finalidade era realizar um levantamento sistemático das ameaças, vulnerabilidades e capacidade de prevenção e de combate de LD/FTP, aos quais o país está suscetível. Como resultado, foi elaborada, em 2021, a Avaliação Nacional de Riscos – ANR, que fornece um diagnóstico para identificação, avaliação e compreensão desses riscos, e serve como um importante instrumento

um regime AML é proteger os sistemas financeiros, e a economia em geral, das ameaças de lavagem de dinheiro. Por isso, será eficaz o regime AML que atingir esse objetivo. Todavia, ao lado dessa análise geral de efetividade, deve haver uma apreciação detalhada dos componentes desse regime. Desse modo, foram estabelecidos oito resultados imediatos (*immediates outcomes* – IO's) que devem ser atingidos. Cada IO representa um objetivo fundamental a se alcançar. São eles: 1) compreender devidamente os riscos de lavagem de dinheiro e, quando apropriado, adotar medidas de ação coordenadas internamente para combatê-los; 2) fornecer informações de inteligência financeira e evidências adequadas, mediante cooperação internacional, para facilitar a ação contra os criminosos e seus ativos; 3) supervisionar, monitorar e regulamentar consistentemente as instituições financeiras, APNFD's e provedores de serviços de ativos virtuais (*virtual asset service provider* – VASP's); 4) garantir a aplicação de medidas preventivas AML pelas instituições financeiras, APNFD's e VASP's, incluindo a comunicação de transações suspeitas; 5) promover a transparência quanto aos dados de estruturas societárias diversas e outras pessoas jurídicas; 6) disponibilizar às autoridades competentes os dados de inteligência financeira e de todas as outras informações relevantes ao combate ao branqueamento de capitais; 7) efetivar a persecução aos crimes de lavagem de dinheiro, sendo seus agentes submetidos às sanções eficazes e proporcionais; e 8) confiscar os produtos e instrumentos do crime<sup>166</sup>.

Esses resultados imediatos integram, ainda, grupos de objetivos temáticos, formando três resultados intermediários (*intermediate outcomes*), que resumem as principais finalidades das medidas, a saber: a) formar uma política coordenada, inclusive com cooperação, para mitigar a lavagem de dinheiro, (IO's 1 e 2); b) impedir de que ativos ilícitos sejam integrados ao setor financeiro, ou em outros setores; e, caso isso ocorra, sejam eles detectados e relatados (IO's 3 a 5); e c) detectar e interromper as ameaças de lavagem de dinheiro, com a devida punição dos criminosos e sua privação dos ativos ilícitos (IO's 6 a 8)<sup>167</sup>. Juntos, esses objetivos visam proteger os sistemas financeiros, e a economia em geral, das ameaças de lavagem de dinheiro.

---

para subsidiar ações de órgãos e entidades competentes em matéria de prevenção e combate a esses delitos (BRASIL. Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa. *Sumário Executivo - Avaliação Nacional de Riscos*. p. 03)

<sup>166</sup> GAFI/FATF. *Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT System (2013)*. p. 15-16. Tradução livre.

<sup>167</sup> GAFI/FATF. *Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT System (2013)*. p. 15-16. Tradução livre.

Vale destacar que, nessa abordagem, para a análise de efetividade somente deve ser considerada a avaliação de implementação dos IO's. Ficam, portanto, excluídos de seu escopo a averiguação direta de efetividade da implementação de Recomendações individuais, do desempenho de organizações ou instituições, do objetivo de alto nível e dos resultados intermediários; embora esses dois últimos possam ser relevantes ao preparar o relatório de avaliação mútua (*Mutual Evaluation Report – MER*), resumindo a efetividade geral do país. Logo, a gradação (*ratings*) dos resultado é realizada conforme o cumprimento de um objetivo imediato, sendo ela expressa em *i*) alto nível de efetividade (*high level of effectiveness*), quando o IO é alcançado em grande medida e/ou apenas pequenas melhorias são necessárias; *ii*) nível de efetividade substancial (*substantial level of effectiveness*), se o IO é alcançado em grande medida, sendo necessárias melhorias moderadas; *iii*) nível de efetividade moderado (*moderate level of effectiveness*), se o IO é alcançado somente de forma limitada, sendo necessárias grandes melhorias; *iv*) baixo nível de efetividade (*low level of effectiveness*), quando o IO não é alcançado ou é alcançado em uma extensão insignificante, sendo, por isso, necessárias melhorias fundamentais<sup>168</sup>.

Terminada as avaliações, é redigido o MER, oportunizando que o país avaliado teça comentários sobre ele, bem como seu Resumo Executivo, que contém os principais riscos, os pontos fortes e fracos do sistema, e as ações prioritárias para o país melhorar o seu regime AML. A versão final desses documentos é apresentada para discussão plenária, onde serão abordadas suas questões fundamentais, sobretudo relacionadas à efetividade. No entanto, quando apropriado, temas de conformidade técnicas também são aventados. Nessa oportunidade, ainda deve ser reservado tempo adequado para discutir a resposta do país à avaliação mútua e outras questões. Finda a discussão Plenária, o MER, junto com seu Resumo Executivo, é enviado para Plenário. Se adotado, ele passa a ser entendido como a própria avaliação do GAFI/FATF. No entanto, caso rejeitado, os avaliadores, o Estado avaliado e o Secretariado devem preparar emendas para atender às questões levantadas por aquele órgão. Nessas hipóteses, o Plenário pode decidir adiar a adoção do relatório, e acordar por uma discussão mais aprofundada do novo relatório na sessão seguinte; ou, quando exigidas mudanças pouco significativas, adotar condicionalmente o relatório às alterações, que deverão ser aprovadas por um processo por escrito<sup>169</sup>.

---

<sup>168</sup> GAFI/FATF. *Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT System* (2013). p. 15-16 e 21. Tradução livre.

<sup>169</sup> GAFI/FATF. *Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations*. p. 15. Tradução livre.

Ao lado do *peer review*, o sistema de avaliação e monitoramento do GAFI/FATF ainda conta com o processo de acompanhamento (*follow-up*), ao qual os Estados estão regularmente submetidos (*regular follow-up*). Este mecanismo é adotado para garantir um sistema de monitoramento contínuo e progressivo, de forma que os países sujeitos a esse procedimento devem apresentar um relatório (*follow-up report*) ao Plenário após três anos (dez reuniões plenárias) da adoção do MER de sua avaliação. Este relatório deve conter as medidas adotadas para resolver as fragilidades identificadas. Os membros também estão sujeitos a uma avaliação de acompanhamento (*follow-up assessment - FUA*) após cinco anos<sup>170</sup> da adoção daquele documento.

No entanto, se um país apresentar deficiências significativas de conformidade técnica ou eficiência em seus sistemas AML, ele pode ser submetido a um processo de acompanhamento reforçado (*enhanced follow-up*), cuja finalidade é intensificar o seu monitoramento. Para tanto, o Plenário deve considerar alguns critérios. Assim, um membro será colocado imediatamente em acompanhamento aprimorado quando, após a adoção de um MER *i)* obtiver 8 ou mais classificações NC ou PC para conformidade técnica; ou *ii)* tiver sido classificado como NC ou PC em qualquer uma das recomendações centrais (*core Recommendations*)<sup>171</sup> do GAFI/FATF; ou *iii)* obtiver um nível baixo ou moderado de efetividade para 7 ou mais IO's, ou; *iv)* for avaliado em um baixo nível de efetividade para 4 ou mais IO's. Igualmente, se depois da discussão de um relatório de acompanhamento regular, ou de uma FUA, ficar demonstrado que um número significativo de ações prioritárias não foi abordado de forma adequada, o Plenário pode colocar um país em acompanhamento reforçado. Por fim, um Estado ainda pode ser sujeito a esse procedimento quando chegar ao conhecimento do Plenário que, durante o processo de acompanhamento regular, o nível de conformidade técnicas de quaisquer das recomendações essenciais foi reduzido a um parâmetro que o órgão considere equivalente à NC ou PC. Em todos esses casos, emprega-se uma aproximação gradativa de aplicação de *peer pressure*, por meio da qual o GAFI/FATF, ao lado da apresentação de relatórios mais frequentes, pode também aplicar outras medidas, especialmente se um progresso satisfatório não for alcançado. Dentre elas, podem ser citadas *i)* o envio de uma carta pelo Presidente do GAFI/FATF ao(s) ministro(s) relevante(s) do país avaliado – normalmente o Ministro da Fazenda –, chamando a atenção para a falta de conformidade com as Recomendação; *ii)* a visita de missão de alto nível ao Estado não-cumpridor com contatos

---

<sup>170</sup> GAFI/FATF. *Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations*. p. 23. Tradução livre.

<sup>171</sup> As recomendações centrais na atual versão das Recomendações são a R.3, R. 5, R. 10, R. 11 e R. 20.

políticos; *iii*) a suspensão da adesão do Estado ao GAFI/FATF até que as ações prioritárias tenham sido implementadas; ou mesmo *iv*) sua exclusão.

Para a elaboração de um relatório de acompanhamento (*follow-up report* – FUR), que tem por objetivo somente questões de conformidade técnica, o país monitorado deve fornecer uma atualização ao Secretariado do GAFI/FATF, na qual conte as ações que foram ou estão sendo tomadas para abordar as ações prioritárias recomendadas, e as deficiências em seu MER. No caso de acompanhamento regulares, como a expectativa é de que um progresso significativo tenha sido feito, o FUR deve se concentrar na reclassificação de conformidade técnica e/ou demonstração de progresso no tratamento das deficiências no MER. Já para o acompanhamento reforçado, o primeiro FUR deve conter, pelo menos, um esboço da estratégia do país para abordar as questões identificadas em seu MER, e os demais devem se concentrar nas reclassificações de conformidade técnica e/ou demonstração de progresso no tratamento das deficiências do MER. Assim como ocorre na avaliação mútua, as reavaliações de conformidade técnica e a preparação do relatório resumido serão realizadas por outros membros (*peer review*). Essa reavaliação é conduzida e analisada, por escrito, por um grupo de especialistas. Os especialistas são escolhidos a partir de um subgrupo de delegações (aberto a todas), podendo incluir aqueles que estiveram envolvidos na Avaliação Mútua. Findo o FUR, ele deve ser enviado ao Grupo de Avaliação e Conformidade (*Evaluations and Compliance Group* – ECG). A menos que duas ou mais delegações (não incluindo o país avaliado) levantem preocupações em relação à análise dos especialistas, o FUR será aprovado por escrito. Todavia, se forem levantadas essas questões, o relatório e as questões levantadas deverão ser discutidos no ECG antes da sessão Plenária. Se o ECG chegar a um consenso sobre os problemas discutidos, também há a adoção do FUR por escrito. Se, porém, esse consenso não for atingido, as questões serão levadas a Plenário<sup>172</sup>.

Seja em acompanhamento regular ou reforçado, o país será submetido a avaliação de acompanhamento (*follow-up assessment* – FUA) depois de cinco anos da adoção de seu MER. Sua função é aferir de forma mais abrangente o progresso dos Estados, principalmente nas áreas identificadas como sendo de alto risco, ou posteriormente identificadas como prioritárias de ação, ou naquelas em que *standards* internacionais ou normas internas foram alteradas<sup>173</sup>. Como seu escopo são as avaliações de efetividade, o FUA acaba por examinar prioritariamente os IO's com efetividade baixa ou moderada em áreas de maior risco. Nesse mister, os trabalhos ficam

---

<sup>172</sup> GAFI/FATF. *Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations*. p. 24-26. Tradução livre.

<sup>173</sup> GAFI/FATF. *Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations*. p. 22. Tradução livre.



a cargo de um grupo de até três avaliadores (de preferência, os mesmos especialistas que estavam na equipe de avaliação original), os quais são responsáveis por averiguar o nível de efetividade dos países e determinar se uma reclassificação é apropriada. Para tanto, o avaliado deve entregar seu material de efetividade ao Secretariado do GAFI/FATF seis meses antes da discussão de seu relatório de avaliação de acompanhamento (*follow-up assessment reports – FUAR*) pelo Plenário. Se necessária, a visita ao local deve ocorrer cerca de quatro meses antes dessa mesma data. Na sessão plenária, após avaliar a possibilidade de reclassificações em conformidade técnica e/ou efetividade, é decidido se o Estado deve ser colocado em processo de acompanhamento regular ou aprimorado.

### 2.1.3. A lista negra

Não se pode olvidar que a eficácia do sistema de avaliação e monitoramento até aqui descrito depende, em larga medida, da influência e da persuasão que os pares podem exercer uns sobre os outros. *Peer pressure* é, portanto, a pressão exercida pelos pares durante o processo de avaliação, ou mesmo fora dela, a fim de persuadir um Estado a adotar determinada conduta<sup>174</sup>. No âmbito do GAFI/FATF esta estratégia – “branda” – de persuasão prevaleceu até 1999. A partir de então, paralelamente a ela, foi adotada, com o endosso do G7, uma nova ferramenta: a elaboração de uma *lista negra* de países e territórios não cooperantes (*non-cooperative countries and territories – NCCT’s*) com os padrões globais AML. Esses países, obviamente, não eram membros do GAFI/FATF, pois a primeira condição para integrar a organização é atender às suas Recomendações. O fundamento para sua avaliação, porém, consistia no argumento de que como o delito de lavagem de dinheiro é transnacional e os prejuízos sofridos pelo sistema financeiro são globais, a diminuição de sua vulnerabilidade dependeria de todos, de forma que os Estados que não cooperassem deveriam mudar suas normas e práticas. Por isso, se o arcabouço jurídico de um país não-membros obtivesse uma análise de conformidade insatisfatória, a força-tarefa o incluiria na chamada lista negra, dada a ausência de legislação AML, ou sua previsão de forma era falha<sup>175</sup>.

O principal mecanismo para o GAFI/FATF aumentar a conformidade a partir do monitoramento foi a chamada estratégia *de nomear e envergonhar* (*naming and shaming*

---

<sup>174</sup> DE CARLI, Carla Veríssimo. O sistema internacional antilavagem de dinheiro. In DE CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (orgs.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. p. 29-40.

<sup>175</sup> CORRÊA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. p. 116.

*technique*), sendo a lista negra contendo os NCCT sua espinha dorsal. Essa medida por si só já obrigou muitos países a alinharem suas políticas AML com as 40 Recomendações, por temerem consequências negativas para sua atratividade para os investidores estrangeiros. Além dessa ameaça aos custos reputacionais, o GAFI/FATF também previa sanções materiais<sup>176</sup>. Na verdade, essas sanções são previstas até hoje. Atualmente a Recomendação 19 estipula uma série de regras às instituições financeiras relacionadas aos NCCT's (atualmente chamados de países de alto risco), causando um aumento nos custos de *due diligence* e uma maior incerteza jurídica em suas transações comerciais)<sup>177</sup>. Nesse sentido, a R. 19 e sua nota interpretativa transparecem o fato de que a organização considera essas sanções muito brandas, sendo necessário, em alguns casos, a adoção de contramedidas apropriadas. Essas contramedidas são concebidas como vigilância reforçada, relatórios mais rigorosos de transações financeiras e até mesmo proibição das instituições financeiras manterem negócios com esses os países<sup>178</sup>.

Essas ações tomadas contra jurisdições não-cooperantes atendiam a dois objetivos. Em primeiro lugar, buscavam blindar os Estados membros de atividades potenciais de lavagem, exigindo um exame mais minucioso das transações financeiras. Em segundo lugar, e mais importante para o fortalecimento do sistema global AML, elas infligiam custos econômicos às jurisdições não-cooperantes, devido ao descumprimento das Recomendações. À medida que os países não-cooperantes alteravam seus sistemas AML para cumprir aos *standards* internacionais, eles eram removidos da lista negra e os membros do GAFI/FATF suspendiam suas contramedidas. Por isso, a coerção permeava o processo de NCCT, como ainda permeia as jurisdições de alto risco. Essa conclusão é corroborada, primeiro, pelo fato de o processo de avaliação ser involuntário. Ela independia do consentimento do país avaliado, e tampouco considerava suas políticas sobre sigilo bancário ou capacidade de regulamentação financeira. Se o Estado selecionado para revisão se recusasse a cooperar, era automaticamente rotulado como uma jurisdição não-cooperante. Outrossim, o GAFI/FATF empregava o significativo poder econômico de seus Estados-membros para forçar aqueles não-cooperantes a implementarem as reformas necessárias segundo seus padrões. Recusá-las não era uma opção

---

<sup>176</sup> Na época a então recomendação 21 previa que “[f] as instituições financeiras devem dar atenção especial às relações comerciais e transações com pessoas, incluindo empresas e instituições financeiras, de países que não aplicam ou aplicam insuficientemente as Recomendações do GAFI/FATF”.

<sup>177</sup> JOJARTH, Christine. *Crime, War, and Global Trafficking: Designing International Cooperation*. p. 169. Tradução livre.

<sup>178</sup> TAKEUCHI, Mari. Non-State Actors as Invisible Law Makers? – Domestic Implementation of Financial Action Task Force (FATF) Standards. In SCOTT, K. N.; CLAUSSEN, K.; CÔTÉ, C., KANEHARA, A. (eds.). *Changing Actors in International Law*. p. 221. Tradução livre.

viável. Os Estados deveriam cumprir as Recomendações se quisessem evitar um estresse econômico significativo<sup>179</sup>.

Por tudo isso, a avaliação do GAFI/FATF sobre a conformidade de não-membros gerou uma considerável controvérsia. Não bastassem esses argumentos, ainda foi apontado que a organização não possuía legitimidade para essa prática. Em suma, isso significava que os Estados estavam sendo punidos por não implementarem padrões sobre os quais nunca haviam sido consultados ou tinham oficialmente endossado. Ainda, esse déficit de legitimidade decorria não apenas do reduzido número de membros da organização, mas também do fato de que suas regras haviam sido elaboradas para aplicação em sistemas financeiros de sociedades desenvolvidas. Ademais, cumpre observar que essa ausência de legitimidade provinha de sua própria natureza e constituição. O GAFI/FATF não é uma organização internacional *stricto sensu*. Ele não se baseia numa carta constituinte, não tem personalidade jurídica internacional e, além de informações muito elementares, não dispõe de regras escritas sobre sua estrutura e seu funcionamento. Ele é visto como um arranjo informal, *ad hoc* (apesar de recentemente seu mandato ter sido prorrogado por tempo indeterminado), e, a época, assim como sua instituição-mãe – o G7 –, com participação restrita, sem vocação universal e sem a intenção de acomodar interesses e visões de países em desenvolvimento<sup>180</sup>.

À primeira vista, o processo NCCT pareceu uma solução eficaz para o problema de persuasão do GAFI/FATF. Por meio dele, foi possível aumentar o custo da falha na implementação de um sistema AML, coagindo países anteriormente indispostos a adotar um regime de combate à lavagem de capitais. Por conta disso, o processo NCCT alcançou um sucesso razoável, sendo descrito pelo GAFI/FATF como uma ferramenta muito útil e eficiente.<sup>181</sup> Porém, os Estados rotulados como não-cooperantes e estudiosos independentes recriminaram essa prática, a qual, em última análise, foi considerada como preocupante pelo Banco Mundial e o FMI<sup>182</sup>. Em posicionamentos mais extremos, essa ação unilateral do GAFI/FATF de incluir países não-membros em sua lista negra foi comparada a “formas fortemente despóticas”, a verdadeiro exercício de poder imperial, em que não é respeitada a igualdade de direito entre nações soberanas. Nessa ótica, o GAFI valer-se-ia do enorme

---

<sup>179</sup> BLAZEJEWSKI, Kenneth S. The FATF and Its Institutional Partners: Improving The Effectiveness and Accountability of Transgovernmental Network. *Temple Int'l & Comp. L.J.* p. 19-20. Tradução livre.

<sup>180</sup> CORRÊA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. p. 118.

<sup>181</sup> BLAZEJEWSKI, Kenneth S. The FATF and Its Institutional Partners: Improving The Effectiveness and Accountability of Transgovernmental Network. *Temple Int'l & Comp. L.J.* p. 20. Tradução livre.

<sup>182</sup> JOJARTH, Christine. *Crime, War, and Global Trafficking: Designing International Cooperation*. p. 168. Tradução livre.

diferencial de poder das economias dos países membros para impor seu modelo a economias pequenas e fracas”<sup>183</sup>.

Em razão das pesadas críticas que sofreu<sup>184</sup>, o GAFI/FATF suspendeu o processo de NCCT entre 2004 a 2007, quando foi definitivamente abandonado em 2007. Todavia, nesse mesmo ano, utilizando-se dos mesmos argumentos empregados para justificar o NCCT, foi estabelecido um novo processo de identificação pública: a identificação de países de alto risco. Nesse mister, a organização reforçou seu processo de monitoramento por meio da criação do Grupo de Revisão e Cooperação Internacional (*International Co-operation and Review Group – ICRG*). Por meio do ICRG, o GAFI/FATF continuou seu foco no objetivo principal de identificar jurisdições com fraquezas significativas nos seus regimes ALM. Neste novo processo, a força-tarefa analisa as jurisdições com base em ameaças, vulnerabilidades ou riscos particulares. Assim, para um Estado ser considerado de alto risco<sup>185</sup> são levados em consideração, alternativamente, os seguintes critérios: *i)* o país não participa de um FSRB ou não permite a publicação dos resultados de sua avaliação mútua em tempo hábil; *ii)* o Estado é nomeado por um membro do GAFI/FATF ou FSRB como um facilitador à lavagem de dinheiro; ou *iii)* a jurisdição alcançou resultados insuficientes em sua avaliação mútua, especificamente sendo avaliada *a)* como parcialmente conforme (PC) e/ou não conforme (NC) em vinte ou mais das 40 Recomendações, *b)* como NC ou PC em três ou mais Recomendações essenciais; *c)* como baixo ou moderado nível de efetividade para nove ou mais dos 11 IO’s, sendo no mínimo duas avaliações de baixo nível de efetividade; ou *d)* como baixo nível de efetividade para seis ou mais IO’s<sup>186</sup>.

A fim de prover o *naming and shaming*, o GAFI/FATF conta com um processo de identificação pública, no qual é emitida uma alerta sobre os riscos provenientes dos países identificados. Essas advertências colocam pressão nas jurisdições para resolverem suas deficiências, a fim de manterem sua posição na economia global. Desse modo, ao final de cada sessão plenária, o GAFI/FATF publica duas declarações que refletem os diferentes níveis de riscos apresentados pelos Estados em análise. A primeira, a declaração pública (*FATF Public*

---

<sup>183</sup> CORRÊA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. p. 120.

<sup>184</sup> Embora o GAFI/FATF afirme que encerrou o programa de NCCT em 2007, quando a última das 23 jurisdições identificadas sanou suas deficiências e foi removida da lista, essa versão não parece crível, pois, embora tenha sido estabelecido para funcionar continuamente, o NCCT passou três dos seus sete anos de existência suspenso.

<sup>185</sup> Conforme avaliação de fevereiro de 2020, são consideradas de alto risco as jurisdições a Coreia do Norte e o Irã (GAFI/FATF. *High-Risk Jurisdictions subject to a Call for Action – 21 February 2020*. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/call-for-action-february-2020.html>. Acesso em 31/05/2021).

<sup>186</sup> GAFI/FATF. *Financial Action Task Force – 30 years*. p. 63-64. Tradução livre.

*Statement*), versa igualmente sobre países membros e não-membros, que são convocados a aplicar medidas de devida diligência reforçadas, sempre proporcionais aos riscos encontrados, e/ou contramedidas, quando verificadas deficiências estratégicas profundas e de longa data. Já a segunda, denominada de melhorias globais de conformidade AML: demonstração de processo em andamento (*Improving Global AML/CFT Compliance: Ongoing Process Statement*), identifica jurisdições que estão passando por avaliações, de acordo com os marcos e prazos acordados, em razão de deficiências estratégicas em seus regimes AML<sup>187</sup>.

Vale destacar que, embora o GAFI/FATF se utilize de uma linguagem branda, seja na renomeação desse programa, seja na forma de sua divulgação, a verdade é que todas as considerações realizadas para o NCCT aqui se aplicam. A única ressalva que deve ser feita é que atualmente a força-tarefa possui vocação para ser universal, ao contrário do que aconteceu nos primórdios dos anos 2000. No mais, todos os comentários anteriormente tecidos podem ser transpostos para a avaliação de países de alto risco, sobretudo no que tange à coercibilidade dessa medida.

Por fim, há ainda a chamada *lista cinza*<sup>188</sup>. Este termo refere-se às jurisdições sob maior monitoramento que trabalham ativamente com o GAFI/FATF para abordar deficiências estratégicas em seus regimes de combate à lavagem de dinheiro. Uma jurisdição é colocada sob maior monitoramento quando se compromete a resolver rapidamente as deficiências estratégicas identificadas dentro dos quadros acordados. Nestes casos, não é exigida a aplicação de medidas de devida diligência reforçadas, porém os membros devem levar em consideração as informações apresentadas nas análises de risco<sup>189</sup>.

Finda a análise realizada no âmbito do GAFI/FATF, passa-se àquela a ser desenvolvida no Comitê de Basileia para Supervisão Bancária.

## 2.2. O Comitê de Basileia para Supervisão Bancária

O Comitê de Basileia para Supervisão Bancária (em inglês *Basel Committee on Banking Supervision* – BCBS) é uma organização internacional formada por autoridades de supervisão

---

<sup>187</sup> GAFI/FATF. *Financial Action Task Force – 30 years*. p. 65. Tradução livre.

<sup>188</sup> Atualmente integram essa lista Albânia, Barbados, Botswana, Burkina Faso, Camboja, Ilhas Cayman, Gana, Jamaica, Ilhas Maurícius, Marrocos, Mianmar, Nicarágua, Paquistão, Panamá, Senegal, Síria, Uganda, Iêmen e Zimbábue, conforme atualização realizada em fevereiro de 2021.

<sup>189</sup> GAFI/FATF. *Jurisdictions under Increased Monitoring - February 2021*. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/increased-monitoring-february-2021.html>. Acesso em 31/05/2021.

bancária, cujo objetivo é fortalecer a solidez dos sistemas financeiros mediante a criação de *standards* e princípios globais para a regulamentação prudencial dos bancos, bem como pelo fornecimento de um fórum para cooperação em questões de supervisão bancária. No campo do regime AML, além de estabelecer grande parte das práticas de devida diligência do cliente – DDC adotadas pelo GAFI/FATF (R. 10 a R. 24)<sup>190</sup>, o Comitê foi pioneiro ao emitir recomendações sobre a lavagem de dinheiro<sup>191</sup>.

A fundação do BCBS encontra seus fundamentos na crescente globalização financeira e em suas implicações para as autoridades monetárias. A partir da Segunda Guerra Mundial houve – de forma lenta, porém constante – o enfraquecimento dos controles de câmbio e outras restrições diretas sobre fluxos financeiros, bem como melhorias nos meios de comunicação. Isso acarretou uma realidade paradoxal: enquanto os mercados financeiros tornavam-se internacionais, os sistemas regulatórios e de controle monetário permaneciam nacionais, porquanto sua base jurídica e seus poderes fiscalizatórios continuavam restritos ao âmbito doméstico. Havia, por isso, a necessidade de criação de redes de comunicação entre as autoridades nacionais, buscando estabelecer a cooperação interestatal, o que efetivamente ocorreu no início da década de 1970<sup>192</sup>.

O primeiro, e menos conhecido, vetor de cooperação internacional entre bancos é o *Groupe de Contact*, criado em 1972 para discutir problemas transfronteiriços comuns para regulamentações bancárias dentro da então Comunidade Econômica Europeia. O segundo é um subcomitê especial, o Comitê Permanente da Euro-moeda, estabelecido pelos representantes do G10<sup>193</sup>, em abril de 1971, para monitorar o mercado de eurodólares<sup>194</sup>. Nessa mesma época, o sistema de *Bretton Woods*<sup>195</sup> estava progressivamente entrando em colapso, gerando incertezas acerca do funcionamento do sistema financeiro na conjuntura do câmbio flutuante. Ocorreram, então, em 1973 e 1974, dois eventos que desestabilizaram ainda mais o cenário econômico. O primeiro foi o confronto árabe-israelense, que levou a uma redução na produção de petróleo, e

---

<sup>190</sup> Remete-se o leitor à página 86 e seguintes

<sup>191</sup> ANSELMO, Márcio Adriano. O ambiente internacional do combate à lavagem de dinheiro. *Revista de informação legislativa*. p. 366.

<sup>192</sup> GOODHART, Charles E. *The Basel Committee on Banking Supervision: A history of the early years 1974-1997*. p. 10. Tradução livre.

<sup>193</sup> O G10 foi fundado em 1962 pelos dirigentes dos Bancos Centrais da Alemanha, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Países Baixos, Reino Unido e Suécia. Em 1964, a Suíça foi incorporada ao grupo, no entanto, a denominação do grupo foi mantida.

<sup>194</sup> “Eurodólares” é o termo designado para depósitos em dólares efetuados em bancos localizados fora do território americano, normalmente na Europa, local onde essa prática teve início (por isso de seu nome).

<sup>195</sup> O acordo de *Bretton Woods* previa um sistema de taxas de câmbio atreladas. Por ele foi definido que cada país seria obrigado a manter a taxa de câmbio de sua moeda fixa ao dólar, o qual, por sua vez, estaria ligada ao valor do ouro em uma base fixa.

consecutivamente o aumento do seu preço. O segundo foi o colapso do Bankhaus Herstatt, na Alemanha Ocidental, em junho de 1974. Somados, esses fatores levantaram a questão acerca da proteção e segurança do sistema bancário internacional; e essa resposta dependia do exame da situação por um grupo de especialistas em microeconomia de regulação prudencial e em operações de câmbio<sup>196</sup>.

Assim, no final de 1974, nascia, pelas mãos dos presidentes dos Bancos Centrais do G10, o Comitê de Regulação Bancária e Práticas de Supervisão (*Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices*), nome pelo qual inicialmente foi denominado o BCBS.

Nessa oportunidade, em comunicado à imprensa, o G10 declarou que o estabelecimento do Comitê se relacionava às questões financeiras externas, nomeadamente pela necessidade de um sistema de alerta precoce para potenciais futuras crises financeiras internacionais<sup>197</sup>.

Desde a sua criação, o secretariado do BCBS é sediado no Banco de Compensações Internacionais (*Bank for International Settlements – BIS*)<sup>198</sup>, localizado na Basileia, Suíça, onde, em regra, as 45 instituições, de 28 jurisdições<sup>199</sup>, que o compõe se reúnem três ou quatro vezes ao ano<sup>200</sup>. Entre seus objetivos, o Comitê visa fortalecer a estabilidade financeira, melhorando a regulamentação e supervisão de bancos internacionalmente ativos e suas práticas em todo o mundo. Para tanto, ele define padrões globais de boas práticas para supervisão bancária, que, conquanto não tenham força vinculante (*soft law*), são entendidos pelos Estados membros como compromissos voluntários. Desde 2008, os chefes de Estado e de governo do G20 também se comprometeram com a implementação desses padrões. A fim de garantir sua

---

<sup>196</sup> GOODHART, Charles E. *The Basel Committee on Banking Supervision: A history of the early years 1974-1997*. p. 10-11. Tradução livre.

<sup>197</sup> GOODHART, Charles E. *The Basel Committee on Banking Supervision: A history of the early years 1974-1997*. p. 11 e 96-97. Tradução livre.

<sup>198</sup> Fundado em 1930, o *Bank for International Settlements* é a mais antiga instituição financeira internacional. Desde o seu início até os dias de hoje, o BIS desempenhou uma série de papéis importantes na economia global, desde o pagamento de indenizações impostas à Alemanha após a Primeira Guerra Mundial, até servir aos bancos centrais em sua busca pela estabilidade monetária e financeira. Atualmente, sua missão é apoiar a busca dos bancos centrais pela estabilidade monetária e financeira por meio da cooperação internacional e atuar como um banco para os bancos centrais. Para tanto, a organização fornece aos bancos centrais um fórum de diálogo e ampla cooperação internacional, uma plataforma para inovação responsável e compartilhamento de conhecimento, análises aprofundadas e percepções sobre questões políticas centrais, e serviços financeiros sólidos e competitivos. (informações disponíveis nos endereços eletrônicos <https://www.bis.org/about/mission.htm> e <https://www.bis.org/about/history.htm?m=1%7C4>. Acesso em 27/04/2021).

<sup>199</sup> Hoje o Comitê de Basileia é composto por representantes das autoridades de supervisão e dos bancos centrais da África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Coréia, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Hong Kong, Índia, Indonésia, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Reino Unido, Rússia, Singapura, Suécia, Suíça e Turquia (BANCO CENTRAL. *Manual de supervisão*. Disponível em [https://www3.bcb.gov.br/gmn/visualizacao/exibirConsulta.do?method=visualizarDocumentoInternet&itema\\_nualId=8081](https://www3.bcb.gov.br/gmn/visualizacao/exibirConsulta.do?method=visualizarDocumentoInternet&itema_nualId=8081). Acesso em 20/04/2021).

<sup>200</sup> BIS. *History of the Basel Committee*. Disponível em <https://www.bis.org/bcbs/history.htm>. Acesso em 27/04/2021. Tradução livre.

efetividade, o BCBS monitora estritamente a concretização de seus *standards*. Com efeito, são emitidos relatórios semestrais sobre a implementação legal por seus cada um de membros. Além disso, para examinar a consistência das medidas adotadas, há o cotejo entre tais e os *standards* normativos, bem como a análise de seus impactos nos ativos ponderados pelo risco quando aplicados aos bancos<sup>201</sup>.

Do ponto de vista de seu arcabouço normativo (*framework*), a estrutura da Basileia abrange todos os *standards* emitidos pelo BCBS, e mais notavelmente aqueles em suas publicações chamadas de Basileia I (1988), Basileia II (2004) e Basileia III (2011)<sup>202</sup>. No âmbito da lavagem de dinheiro, porém, são especialmente interessantes três documentos: a declaração sobre a Prevenção do uso criminoso do sistema bancário para fins de lavagem de dinheiro (*Prevention of criminal use of the banking system for the purpose of money-laundering*), de 1988, os Princípios Fundamentais para Supervisão Bancária Efetiva (*Core Principles for Effective Banking Supervision*), de 1997, e revistos em 2006 e 2011; e as Diretrizes para gestão de risco relacionado à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo (*Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism*), de 2014, e emendada em 2016, 2017 e 2020, os quais serão abaixo analisados<sup>203</sup>.

<sup>201</sup> DEUTSCHE BUNDESBANK'S. Disponível em <https://www.bundesbank.de/en/tasks/bankingsupervision/bundesbank/basel>. Acesso em 27/05/2021. Tradução livre.

<sup>202</sup> Os Acordos de Basileia são marcos regulatórios para as atividades bancárias. Em resumo, “o Acordo de Basileia I (1988) estabeleceu recomendações para as exigências mínimas de capital para instituições financeiras internacionalmente ativas para fins de mitigação do risco de crédito. Em 1996, essas recomendações foram aprimoradas com a incorporação de requerimentos para a cobertura dos riscos de mercado no capital mínimo exigido das instituições financeiras. Ao seu turno, as recomendações conhecidas como Basileia II (2004), uma revisão do primeiro Acordo, agregou princípios para uma avaliação mais precisa dos riscos incorridos por instituições financeiras internacionalmente ativas. Direcionado aos grandes bancos, o documento detalha os três pilares para a regulação prudencial: Pilar 1: critérios para o cálculo dos requerimentos mínimos de capital (riscos de crédito, mercado e operacional); Pilar 2: princípios de supervisão para a revisão de processos internos de avaliação da adequação de capital, de forma a incentivar a aplicação, pelos próprios supervisionados, de melhores práticas de gerenciamento de riscos por meio do seu monitoramento e mitigação. Pilar 3: incentivo à disciplina de mercado por meio de requerimentos de divulgação ampla de informações relacionadas aos riscos assumidos pelas instituições. (...) Por último, o arcabouço das recomendações conhecidas como “Basileia III” é a resposta à crise financeira internacional de 2007/2008. Divulgado pelo Comitê de Basileia a partir de 2010, as novas recomendações têm como objetivo o fortalecimento da capacidade de as instituições financeiras absorverem choques provenientes do próprio sistema financeiro ou dos demais setores da economia, reduzindo o risco de propagação de crises financeiras para a economia real, bem como eventual efeito dominó no sistema financeiro em virtude de seu agravamento” (BANCO CENTRAL. Manual de supervisão. Disponível em <https://www3.bcb.gov.br/gmn/visualizacao/exibirConsulta.do?method=visualizarDocumentoInternet&itemanualId=8081>. Acesso em 20/04/2021).

<sup>203</sup> Há inúmeros outros documentos que tratam, direta ou indiretamente de matérias relacionadas ao branqueamento de capitais. No entanto, muitos de seus conteúdos estão reproduzidas nas 40 Recomendações do GAFI/FATF. Além disso, os três documentos retromencionados são, sem dúvidas, as recomendações mais importantes emitidas pelo Comitê dentro do regime AML. Por essa razão, a análise que se segue irá se limitar a elas. Apenas para não passar em branco, outros documentos que tratam diretamente do tema são: *i*) Introduction of guidelines on interaction and cooperation between prudential and AML/CFT supervision (2009, 2013, 2015 e 2017); *ii*) Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism: revisions to correspondent banking annex (2016); *iii*) Due diligence and transparency regarding cover payment messages related to cross-border wire



Na reunião de dezembro de 1988, o Comitê de Basileia adotou, em razão de esforços empregados pelos Estados Unidos, a declaração sobre a Prevenção do uso criminoso do sistema bancário para fins de lavagem de dinheiro, cujo objetivo principal era evitar que o setor bancário fosse empregado por criminosos como instrumento para a lavagem de dinheiro<sup>204</sup>. Sua estrutura é composta por sete itens no preâmbulo, e apenas cinco artigos na Declaração de Princípios, sendo o primeiro relativo aos seus propósitos, o segundo ao quarto às medidas de devida diligência do cliente – DDC (*customer due diligence*) e o último às medidas para um programa de integridade (*compliance*).

Em grandes linhas, no documento estão veiculados princípios éticos que encorajam o setor bancário a adotar políticas e procedimentos básicos para impedir seu uso como intermediário de transações envolvendo ativos de origem ilícita<sup>205</sup>. Trata-se, portanto, de um instrumento que visa reforçar padrões de boa conduta entre os bancos e, especificamente, estimular a implementação de salvaguardas preventivas eficazes, bem como a cooperação entre agências de fiscalização no combate ao branqueamento de capitais<sup>206</sup>.

Logo no preâmbulo do documento, o Comitê afirma que, embora a principal responsabilidade dos supervisores não seja garantir a legitimidade de todas as transações bancárias, eles não podem ser indiferentes ao uso criminoso do sistema financeiro. Se os bancos estiverem, de qualquer forma, implicados em esquemas de lavagem de dinheiro, seja por negligência ou envolvimento direto de um funcionário, a confiança do público no sistema bancário em geral ficaria enfraquecida, o que acabaria por minar sua solidez e integridade. Nesse contexto, a fim de preservar sua integridade de forma consistente com as diferentes

---

transfers (2005 e 2008); *iv*) Initiatives by the BCBS, IAIS and IOSCO to combat money laundering and the financing of terrorism (2003 e 2004); *v*) Consolidated KYC Risk Management (2003); *vi*) General Guide to Account Opening and Customer Identification (2002), *viii*) Customer due diligence for banks (2001). Já um exemplo de documento que guarda relação indireta com a lavagem é a Concordata, de 1975 (emendada em 1983, 1992 e 1996). De forma geral, esse documento estabeleceu princípios para atribuir a responsabilidade de supervisão de sucursais, filiais e *joint ventures* de instituições financeiras estrangeiras entre as autoridades do local em que essas estão sediadas (*host*) e as da matriz (*parent ou home*). Seu cerne reside em dois fundamentos: *i*) nenhum estabelecimento bancário deve escapar de supervisão e, *ii*) essa supervisão deve ser adequada. Posteriormente, em 1990, o Comitê da Basileia publicou um aditivo à Concordata (*Supplement to the Basle Concordat*). Nele existem duas seções que se relacionam com o regime AML. Uma contém recomendações destinadas a garantir que licenças bancárias não sejam fornecidas a candidatos inadequados; e a outra diz respeito ao fluxo transfronteiriço de informação prudencial entre supervisores bancários. Com o objetivo de melhorar a troca de informações com autoridades estrangeiras, é sugerido que os países os isentem das restrições de sigilo, desde que respeitas algumas condições. (FREELAND, Charles. The Work of the Basle Committee. In EFFROS, Robert C (ed). *Current Legal Issues Affecting Central Banks* – v. 2. p. 234-237).

<sup>204</sup> CORRÊA, Luiz Maria Pio. O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional. p. 33.

<sup>205</sup> BCBS. *Prevention of criminal use of the banking system for the purpose of money laundering*. Preâmbulo, item 6. p. 02. Tradução livre.

<sup>206</sup> BCBS. *Prevention of criminal use of the banking system for the purpose of money laundering*. Art. 01. p. 03. Disponível em <https://www.bis.org/publ/bcbcs37.pdf>. Acesso em 27/05/2021. Tradução livre.

práticas de supervisão nacional, o BCBS afirma ser imprescindível a adoção de um acordo internacional, ao qual as instituições financeiras devem aderir<sup>207</sup>.

Assim como os demais documento do Comitê de Basileia, a declaração sobre a Prevenção não é um instrumento legal vinculante; em vez disso, é uma declaração de melhores práticas acordada pelos reguladores bancários (*soft law instrumentum*). A sua implementação depende, portanto, da prática e da legislação nacional. Em particular, ela deveria observar as regulamentações já existentes no âmbito doméstico de cada país. Em alguns Estados os bancos poderiam estar sujeitos a regulamentações legais mais rígidas do que aquelas trazidas na declaração. Nesses casos, ela não se destinaria a substituir ou diminuir esses requisitos. Qualquer que seja a posição legal nesses países, o Comitê considera que a primeira e mais importante salvaguarda contra a lavagem de dinheiro é a integridade da própria administração dos bancos e sua vigilância para evitar que suas instituições se tornem associadas a criminosos ou sejam usadas como um canal de lavagem de dinheiro. Por isso, nesses casos, não é devida a implementação da Declaração<sup>208</sup>.

Quanto ao seu conteúdo propriamente dito, o documento traz, em síntese, medidas preventivas AML, consistentes na DDC, que podem ser simplificados em três pontos: *i*) identificação do cliente (artigo II); *ii*) conformidade com as leis (artigo III); e *iii*) a cooperação com as agências de aplicação da lei (artigo IV). Há ainda obrigações de *compliance* (artigo V).

De acordo com o artigo II, um banco deve fazer esforços razoáveis para determinar a verdadeira identidade de seus clientes, comumente chamados de "conheça seu cliente" (*know-your-customer-rule* – KYC). Ainda, ele deve declarar explicitamente que não conduzirá negócios significativos com clientes sem a adequada identificação. Essa prática tem o objetivo de desestimular o uso de bancos por lavadores de dinheiro, pois, como os são exigidas evidências da verdadeira identidade dos clientes, os depositantes de receitas ilícitas procurarão outros lugares para lavar seu dinheiro.

Ao seu turno, o artigo III prevê que a gestão dos bancos deve garantir que os negócios sejam conduzidos em conformidade com elevados padrões éticos e com as leis e regulamentos. No que diz respeito às transações realizadas em nome de terceiros ou em um contexto transfronteiriço, é aceitável que os bancos nem sempre consigam reconhecer o caráter ilícito da

---

<sup>207</sup> BCBS. *Prevention of criminal use of the banking system for the purpose of money laundering*. Preâmbulo, itens 3, 4 e 5. p. 01-02. Disponível em <https://www.bis.org/publ/bcbcs137.pdf>. Acesso em 27/05/2021. Tradução livre.

<sup>208</sup> BCBS. *Prevention of criminal use of the banking system for the purpose of money laundering*. Preâmbulo, item 06. p. 02. Disponível em <https://www.bis.org/publ/bcbcs137.pdf>. Acesso em 27/05/2021. Tradução livre.

atividade. No entanto, quando suspeitarem da legalidade de certa transação, devem se recusar a fazê-la.

O artigo IV prevê que as instituições financeiras devem cooperar totalmente com os encarregados da aplicação da lei, na medida permitida pelas regras de confidencialidade locais. Cuidados adicionais devem ser tomados no atendimento de clientes que procuram enganar a lei ou agências de fiscalização, por meio do fornecimento de informações falsas ou incompletas. Quando os bancos tiverem conhecimento de fatos que levem à razoável presunção de que o dinheiro mantido em depósito deriva de atividade criminosa, ou que as transações realizadas são elas próprias de propósito criminoso, medidas adequadas, consistentes com a lei, devem ser tomadas. São exemplos de medidas apropriadas o rompimento de relações com o cliente, o fechamento e o congelamento de conta.

Por fim, o artigo V aduz que todos os bancos devem adotar formalmente políticas consistentes com os princípios estabelecidos na declaração, garantindo que os membros de sua equipe envolvidos sejam informados das políticas internas a este respeito. Dentre as medidas de integridade, deve ser dispendida atenção ao treinamento da equipe em assuntos abrangidos pela declaração. Ademais, para promover a adesão e efetividade aos princípios, os bancos devem implementar procedimentos específicos para identificação do cliente e para manutenção de registros internos de transações. Para tanto, é prevista a possível necessidade de auditoria interna, no intuito de serem estabelecidos meios eficazes de testar a conformidade geral com a Declaração.

Por todo exposto, pode-se afirmar que a declaração sobre a Prevenção do uso criminoso do sistema bancário para fins de lavagem de dinheiro, juntamente com a Convenção de Viena, marca o início do regime internacional AML. Enquanto o tratado funda os pilares do regime internacional repressivo, a declaração constitui o marco inicial do regime internacional preventivo. Além disso, os dois inauguram uma tendência vista até hoje: instrumentos de *hard* e *soft law* se influenciando mutuamente no combate à lavagem de capitais. Pode-se, ainda, afirmar que na declaração está o embrião do que posteriormente seria incorporado nas 40 Recomendações do GAFI/FATF quanto ao tratamento das instituições financeiras. É bem verdade que atualmente seus princípios se tornaram acanhados ante a vasta previsão do tema nas 40 Recomendações (R. 10 a R. 22), que, inclusive a estendeu para atividades não-financeiras (R. 23 e R. 24, que trata das APNFD's). Contudo, não se pode olvidar sua importância, não só pelo seu pioneirismo, mas sobretudo por sua atualidade, mesmo que decorrido mais de trinta anos de sua adoção.

Outro importante instrumento no combate ao branqueamento de capitais é o conjunto de Princípios Fundamentais para Supervisão Bancária Efetiva (*Core Principles for Effective Banking Supervision*). Originalmente emitidos em 1997 pelo Comitê de Basileia, e posteriormente atualizados em 2006 e 2011, os chamados Princípios Fundamentais consistiam em 25 *standards* para uma regulamentação e supervisão prudencial sólida de bancos e sistemas bancários. Após a revisão de 2011, o número de Princípios Fundamentais aumentou de 25 para 29, pois o Princípio 1 originalmente concebido foi dividido em três outros separados, enquanto novos princípios relacionados à governança corporativa e divulgação e transparência foram adicionados. É verdade que esse texto não tem como objetivo principal o combate ao branqueamento de capitais. Contudo, ele estabelece um padrão abrangente para instituir uma base adequada para a regulamentação, supervisão, governança e gestão de risco do setor bancário. Ele ainda serve como parâmetro para que os países, e outras organizações, como o FMI e o Banco Mundial no Programa de Avaliação do Setor Financeiro – FSAP<sup>209</sup>, possam avaliar a qualidade dos sistemas de supervisão bancária, bem como identificar melhorias para que se atinjam melhores práticas de supervisão<sup>210</sup>.

Quanto a sua estrutura, os Princípios 1 a 13 tratam dos poderes, responsabilidades e funções de supervisão, e os Princípios 14 a 29 cobrem as expectativas de supervisão dos bancos, enfatizando a importância da boa governança corporativa e gestão de risco, bem como a conformidade com os padrões de supervisão. A atual versão do *Core Principles* traz, ainda, critérios para avaliar a conformidade com os padrões estabelecidos, na qual são listados parâmetros de avaliação para cada um dos Princípios Fundamentais. Esses parâmetros dividem-se em “critérios essenciais” e “critérios adicionais”. O primeiro grupo abrange elementos que devem estar presentes para demonstrar a conformidade com um Princípio; já o segundo eixo pode ser particularmente relevante para a supervisão de organizações bancárias mais sofisticadas, e os países devem ter como objetivo alcançá-los<sup>211</sup>.

Embora boa parte do conjunto de Princípios esteja, de alguma forma, relacionado com a prevenção de lavagem de dinheiro, pois seu conteúdo trata dos deveres de devida diligência, transparência, avaliação de riscos, dentre outras práticas que acabam por coibir esse delito, o Princípio Fundamental 29, que trata do *Abuso de Serviços Financeiros*, juntamente com seus critérios de avaliação, é de especial importância no regime AML.

---

<sup>209</sup> Para maior detalhamento sobre o tema, vide nota de rodapé nº 153.

<sup>210</sup> BCBS. *Core Principles for Effective Banking Supervision*. p. 01-03 e 09. Disponível em <https://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>. Acesso em 27/05/2021. Tradução livre.

<sup>211</sup> BCBS. *Core Principles for Effective Banking Supervision*. p. 07 e 21. Disponível em <https://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>. Acesso em 27/05/2021. Tradução livre.

O princípio Fundamental 29, entre outras coisas, prevê a supervisão de controles AML/CFT dos bancos. Segundo ele, o supervisor deve determinar que essas instituições tenham políticas e processos adequados, incluindo regras rígidas de *due diligence* de clientes, para promover elevados padrões éticos e profissionais no setor financeiro, evitando sua utilização, intencional ou não, para atividades criminosas<sup>212</sup>. Para tanto, a legislação deve estabelecer os deveres, responsabilidades e poderes do supervisor em relação aos controles internos dos bancos, e aplicação das leis e regulamentos relevantes sobre atividades criminosas. Destarte, sua atuação recairá sobre duas esferas bem definidas: *i)* reconhecimento e comunicação de atividades suspeitas; e *ii)* promoção da devida diligência do cliente<sup>213</sup>.

Em sua primeira seara de atuação, o supervisor deve garantir que os bancos tenham processos de prevenção e detecção de atividades suspeitas, e de seu respectivo relato às autoridades competentes, tal como a unidade de inteligência financeira. Quando essas atividades forem relevantes para a segurança, solidez ou reputação da instituição, elas também deverão ser relatadas ao próprio supervisor bancário. Para tanto, ele deve assegurar a existência de procedimentos claros e sua devida implementação. Ainda, deve-se determinar o uso de sistemas de gestão de informação adequados para fornecer às autoridades, interna e externas, informações oportunas e precisas sobre tais atividades.

Se o supervisor tiver conhecimento de quaisquer transações suspeitas adicionais, ele também deve informá-las à unidade de inteligência financeira e, se aplicável, a outra autoridade designada. Essa obrigação estende-se a toda informação relacionada às atividades criminosas, suspeitas ou reais, que se tenha obtido direta ou indiretamente. Se essas informações forem relevantes para fins de supervisão bancária, deverão também ser compartilhadas com as autoridades de supervisão do setor financeiro nacional e estrangeiro, adicionando um *plus* ao seu dever geral de cooperação. Para garantir a eficácia de tais medidas, o supervisor deve contar com recursos internos e pessoal capacitado para lidar com atividades criminosas, salvo se essa função couber a uma autoridade externa, hipótese em que o supervisor deve fornecer regularmente informações sobre os riscos de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo. Vale destacar que devem ser previstas leis que isentem de responsabilidade um

---

<sup>212</sup> BCBS. *Core Principles for Effective Banking Supervision*. p. 13. Disponível em <https://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>. Acesso em 27/05/2021. Tradução livre.

<sup>213</sup> Nos próximos parágrafos será esmiuçado o conteúdo dos critérios de avaliação de conformidade. A fim de evitar citações repetitivas, destaca-se que eles terão por fonte o *Core Principles for Effective Banking Supervision*. p. 64-67, livremente traduzido pela autora, e que se encontra disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>.

membro da equipe de um banco que relate, de boa-fé, atividades suspeitas às autoridades competentes, seja ela interna ou externa.

No âmbito da devida diligência, o supervisor deve determinar que os bancos estabeleçam políticas e processos de DDC, os quais devem ser devidamente documentados e comunicados a todos os funcionários. Nesse sentido, tais políticas e processos devem ser integrados à gestão de risco geral da instituição, havendo etapas apropriadas para identificar, avaliar, monitorar, gerenciar e mitigar riscos de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo com relação a clientes, países e regiões, bem como a produtos, serviços, transações e canais de entrega em uma base contínua.

O programa de gerenciamento de DDC deve ter como elementos essenciais: *a)* uma política de aceitação do cliente, que identifica as relações comerciais que o banco não aceitará com base nos riscos encontrados; *b)* um programa de identificação, pelo qual se dá a verificação do cliente de uma forma contínua; *c)* políticas e processos para monitorar e reconhecer transações incomuns ou potencialmente suspeitas; *d)* *due diligence* reforçado em contas de alto risco e em pessoas politicamente expostas; e *e)* regras claras sobre quais registros devem ser mantidos no DDC e seu período de arquivamento, que deve ser de pelo menos cinco anos. Para assegurar a efetividade desse programa de integridade, além da formação contínua de seus colaboradores, incluindo métodos para monitorizar e detectar atividades criminosas, podem ser contratados auditores ou especialistas externos para avaliar de forma independente as políticas, processos e controles de gestão de riscos relevantes. Contudo, tais devem ser municiados de um mandato apropriado e sujeitos às restrições de confidencialidade. Ainda, o supervisor poderá determinar políticas e processos para designar responsáveis de conformidade no nível de gestão dos bancos e nomear um funcionário a quem sejam relatados potenciais abusos dos serviços financeiros (incluindo transações suspeitas); bem como políticas e processos de triagem adequados para garantir altos padrões éticos e profissionais ao contratar pessoal; ou ao entrar em um relacionamento de agência ou terceirização.

Ao lado dessas medidas ordinárias, o supervisor deve determinar que os bancos tenham políticas e processos específicos relativos ao correspondente bancário, como a reunião de informações suficientes sobre suas instituições respondentes, a fim de compreender completamente a natureza de seus negócios e base de clientes, e como eles são supervisionados; e não estabelecer ou manter relações de correspondência com aqueles que não tenham controles adequados contra atividades criminosas, que não sejam efetivamente supervisionados pelas autoridades competentes, ou ainda com os bancos considerados de fachada. Por fim, ao supervisor devem ser garantidos poderes adequados para aplicar sanções quando um banco que

não cumprir com as suas obrigações relacionadas às leis e regulamentos relevantes ao combate de atividades criminosas.

O Comitê de Basileia traz duas importantes ressalvas quanto a esses critérios estabelecidos para o Princípio 29. Na primeira, afirma estar ciente de que, em algumas jurisdições, outras autoridades, como uma unidade de inteligência financeira, em vez de um supervisor bancário, podem ter a responsabilidade primária de avaliar o cumprimento de leis e regulamentos relativos a atividades criminosas em bancos, como fraude, lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Assim, no contexto deste Princípio, "o supervisor" pode se referir a essas outras autoridades. Em tais jurisdições, o supervisor bancário coopera com essas autoridades para alcançar a aderência aos critérios mencionados em este princípio.

Na segunda ressalva, o Comitê reconhece que as avaliações em relação ao Princípio 29 inevitavelmente, para alguns países, envolverão um certo grau de duplicação do processo de avaliação mútua do GAFI/FATF. Para resolver esse problema, se houver sido realizada uma avaliação recente pela força-tarefa em um determinado país, os avaliadores do FSAP podem confiar nessa avaliação e concentrar sua própria revisão nas ações tomadas pelos supervisores para resolver quaisquer deficiências identificadas por aquela organização. Logo, somente na ausência de avaliação recente do GAFI/FATF, devem os avaliadores de FSAP avaliar a supervisão de controles de AML/ CFT dos bancos<sup>214</sup>.

Por fim, o comitê de Basileia editou as Diretrizes para gestão de risco relacionado à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Esse escrito é, na verdade, a consolidação de normas existentes sobre devida diligência em matéria bancária. Assim, baseando-se, principalmente, nas disposições relacionadas ao Pilar 3 dos Acordos de Basileia e nas normas e práticas de boas condutas do GAFI/FATF, como o *Financial Inclusion Guidance* e, em especial, as 40 Recomendações, foram publicadas diretrizes para orientar os bancos no tratamento de riscos de lavagem de dinheiro e financiamento de terrorismo, de forma a geri-los adequadamente<sup>215</sup>. Conquanto não haja identidade, parte considerável desse documento corresponde às Recomendações do GAFI/FATF, a ponto de terem sido incluídas referências cruzadas. Por isso, no intuito de se evitar repetições, deixasse de adentrar em seu conteúdo.

Finda a exposição quanto aos principais documentos no regime AML no *framework* da Basileia, segue-se para o Grupo de Egmont.

---

<sup>214</sup> BCBS. *Core Principles for Effective Banking Supervision*. p. 09. Disponível em [https://www.bis.org/publ/bcb\\_s230.pdf](https://www.bis.org/publ/bcb_s230.pdf). Acesso em 27/05/2021 Tradução livre.

<sup>215</sup> BCBS. *Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism*. p. 01-03..

### 2.3. O Grupo de Egmont

Durante a década de 1980, conforme foram sendo desenvolvidas estratégias para o combate do crime de lavagem de dinheiro, também foram sendo descobertas as necessidades para tornar a prevenção e repressão desse delito mais eficaz. Nesse contexto, na segunda metade da década de 1980, as autoridades públicas perceberam que os órgãos de persecução penal tinham acesso limitado às informações financeiras relevantes para a comprovação da materialidade delitiva. Por isso, para fazer frente a essa espécie de criminalidade, precisariam contar com o engajamento do sistema financeiro, enquanto, simultaneamente, deveriam garantir condições necessárias para que ele operasse eficientemente. A saída encontrada para essa situação foi a criação de um sistema que exigisse a divulgação de transações suspeitas por parte das instituições financeiras. Esse sistema, porém, demandava um órgão central para avaliar e processar as informações divulgadas. Dessa necessidade, surgiram, no início da década de 1990, mundo a fora as primeiras Unidades de Inteligência de Financeira – UIF<sup>216</sup>. Vale destacar que, embora tenham surgido em um lapso de tempo próximo, esse fenômeno não estava relacionado a uma política global, mas foi fruto de necessidades internas específicas das jurisdições para combaterem o branqueamento de capitais.

Em grandes linhas, conforme estabelecido na Recomendação 29 do GAFI/FATF, a UIF é um centro nacional de recepção, análise e disseminação de informações sobre lavagem de dinheiro, bem como de informações relevantes a ela relacionadas, aos crimes antecedentes associados e ao financiamento do terrorismo. Nessa função, ela é responsável também pelo recebimento de notificações enviadas por entidades obrigadas, incluindo comunicações de operações suspeitas, nos termos das Recomendações 20 e 23 do GAFI/FATF; e qualquer outra informação exigida pela legislação nacional (como comunicações de transações em espécie, comunicações de transferências eletrônicas e outras comunicações/denúncias baseadas em limites)<sup>217</sup>.

Conquanto compartilhem as mesmas funções básicas, isto é, o recebimento, a análise e a disseminação de informações financeiras para combater a lavagem de dinheiro; as unidades de inteligência financeira diferem em muitos aspectos, pois algumas decisões-chave moldam sua criação e funcionamento. Essas decisões, porém, são baseadas em conjunturas internas dos

---

<sup>216</sup> FMI. *Financial intelligence units: an overview*. p. 01. Tradução livre.

<sup>217</sup> GAFI/FATF. *As Recomendações do GAFI: Padrões Internacionais de combate à lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo e da proliferação*. p. 40-41



países, isto é, nos objetivos de sua política AML, em seus recursos orçamentários, em seu sistema jurídico, no resultado da ponderação entre pontos fortes e fracos das agências governamentais em que poderia ser localizada, e até mesmo nas prioridades estatais. Isso, juntamente com a falta de um modelo internacionalmente aceito para as funções de uma UIF no início da década de 1990, quando as primeiras unidades desse tipo foram estabelecidas, originaram variações fundamentais. Não obstante a grande abundância de arranjos institucionais sob os quais ela pode ser estabelecida, é possível, não sem ressalvas, definir os tipos de unidade de inteligência financeira a partir de quatro modelos: o administrativo; o coercitivo; o judicial ou persecutório; e o misto ou híbrido<sup>218</sup>.

A unidade de inteligência do tipo administrativo, caracteriza-se em suas funções por atuar como “um filtro”, um intermediário, entre os setores obrigados a comunicar e as autoridades responsáveis pela persecução penal. Como frequentemente os sujeitos obrigados não têm evidências concretas de que as ocorrências suspeitas envolvam atividades criminosas, eles poderiam se tornam relutantes em reportá-las diretamente às autoridades coercitivas, sob pena de serem responsabilizados caso estivessem enganados. A fim de evitar essa dinâmica, o papel da UIF do tipo administrativo é intermediar essa relação. Em outras palavras, ela recebe do sujeito obrigado as comunicações suspeitas, "filtrando-as", isto é, investigando-as, e, somente se verificados fortes indícios de práticas ilícitas, elas serão encaminhadas às autoridades competentes. Já quanto à sua organização, essa espécie de unidade de inteligência é usualmente parte ou está sob supervisão de uma estrutura administrativa ou de uma agência diferente de uma autoridade de aplicação da lei ou judicial. Por vezes, constituem uma agência separada, colocada sob supervisão forte de um ministério ou administração (UIFs autônomas) ou não estão sob esse tipo de supervisão (UIFs independentes). Embora não haja óbices para ser estabelecida em qualquer âmbito da Administração Pública, é comum que faça parte do Ministério da Economia, do Banco Central ou de uma agência reguladora. Outro ponto que deve ser analisado são os poderes atribuídos a esse tipo de UIF. Na maioria dos casos, a escolha de estabelecê-la fora do sistema judicial acarreta também estabelecer que seus poderes serão limitados ao recebimento, análise e divulgação de operações suspeitas, sendo-lhe excluídos aqueles de natureza persecutória ou judicial. Igualmente, os poderes da UIF para divulgar as informações contidas nos relatórios de operações são geralmente definidos de forma restrita, para preservar o caráter confidencial das informações fornecidas. Por fim, apesar de não ser aconselhável a acumulação de funções, é facultado que lhe atribuam funções fiscalizatórias e

---

<sup>218</sup> FMI. *Financial intelligence units: an overview*. p. 02 e 05. Tradução livre.

normativas na esfera de prevenção à lavagem de dinheiro. Seguem esse modelo a unidade de inteligência de Andorra, Antilhas Holandesas, Aruba, Austrália, Bélgica, Bolívia, Brasil Bulgária, Canadá, Colômbia, Croácia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Israel, Liechtenstein, Malta, Mônaco, Panamá, Polônia, República da Coreia, República Tcheca, Romênia, Rússia, Ucrânia e Venezuela<sup>219</sup>.

Em alguns países, a ênfase em aspectos de aplicação da lei acabou levando ao surgimento de unidades de inteligência financeira do tipo coercitivo. Nesse modelo, ela está inserida diretamente na estrutura de órgãos policiais, ou aduaneiros, como uma espécie de unidade de crimes financeiros. Por isso, as UIF's desse tipo normalmente têm os mesmos poderes, e o mesmo grau de supervisão judicial, que os entes no qual estão inseridas. A vantagem desse arranjo é o seguinte: enquanto a UIF se beneficia pelos conhecimentos e estrutura dessas autoridades; essas autoridades se beneficiam por terem à sua disposição as informações produzidas pela UIF, podendo empregá-las em quaisquer investigações ou facilitando seu acesso aos órgãos de segurança pública. São exemplos desse tipo as UIF's da Áustria, Alemanha, Eslováquia, Estônia, Guernsey, Hungria, Islândia, Irlanda, Jersey, Reino Unido e Suécia. Já no tipo judicial ou persecutório, a unidade de inteligência financeira é estabelecida dentro do Poder Judiciário, e mais frequentemente sob o bastião do Ministério Público. Exemplos de tal arranjo são encontrados em países com tradição de direito continental onde os membros do Ministério Públicos são responsáveis pela investigação criminal e fazem parte do sistema judiciário. É o caso de Chipre e Luxemburgo. Nesse modelo, a notícia de atividades financeiras suspeitas é normalmente recebida pelo órgão persecutório, que pode abrir uma investigação preliminar para averiguá-la. Note-se que essa escolha não exclui a possibilidade de criação de um serviço policial com responsabilidade especial pelas investigações financeiras. Por último, tem-se o tipo de unidade de inteligência financeira mista ou híbrida. Como o próprio nome indica, ela se caracteriza por conter notas tipológicas de dois ou mais modelos anteriormente descritos, em uma tentativa de obter as vantagens de cada um deles. Embora não haja regra, normalmente as UIF's desse tipo acomodam atributos das unidades do tipo administrativo e coercitivo, ou são resultado da união dos poderes de duas agências que estavam originalmente envolvidas no combate à lavagem de dinheiro. Esse é o modelo adotado na Dinamarca, Guernsey e Noruega<sup>220</sup>.

---

<sup>219</sup> FMI. *Financial intelligence units: an overview*. p. 05-07. Tradução livre.

<sup>220</sup> FMI. *Financial intelligence units: an overview*. p. 05-06 e 09-17. Tradução livre.

Dada essas diferenças entre as unidades de inteligência financeira e a imperiosa necessidade de se coordenarem esforços para fortalecer o regime AML, bem como em decorrência das mudanças realizadas pela primeira revisão nas 40 Recomendações do GAFI/FATF<sup>221</sup>, um pequeno grupo de UIF's, sob iniciativa conjunta da Bélgica (*Belgian Financial Intelligence Processing Unit – CTIF-CFI*) e dos Estados Unidos (*Financial Crimes Enforcement Network – FinCEN*), resolveu trabalhar junto para explorar maneiras de cooperação. Nascia, então, o Grupo de Egmont de Unidades de Inteligência Financeira, nomeado em homenagem ao local de sua primeira reunião, o Palácio Egmont-Arenberg, em Bruxelas. Trata-se de uma organização informal voltada ao aperfeiçoamento das capacidades técnicas e operacionais de seus membros, tais como a inclusão, expansão e sistematização do intercâmbio de informações entre as agências que integram sua rede, melhoraria da qualificação de pessoal e o emprego de tecnologia para promover a segurança nas atividades de seus membros. Em última instância, seu objetivo é fornecer um fórum para que as UIF's membros melhorem o apoio a seus respectivos governos na luta contra a lavagem de dinheiro<sup>222</sup>. O Grupo também apoia os esforços de outros atores atuantes no regime internacional AML, incluindo o Conselho de Segurança das Nações Unidas e o GAFI/FATF.

Desde a sua criação, o Grupo de Egmont cresceu dramaticamente de um pequeno grupo para mais de 160 UIF's. Em seus primórdios, e por quase vinte anos, ele exerceu suas funções de forma muito fluida, mais parecendo uma associação do que uma organização interestatal. Todavia, a expansão de membros, 139 à época, fez com que, em de julho de 2013, fosse adotado na cidade de Sun City, África do Sul, o *Egmont Group of Financial Intelligence Units Charter*, documento que formalizou a criação da instituição e estabeleceu sua estrutura organizacional. Posteriormente, a fim de disciplinar as atividades de seus membros, e regulamentar suas

---

<sup>221</sup> Desde sua versão original, em 1990, as 40 Recomendações traziam a previsão de que os ordenamentos jurídicos internos, no mínimo, autorizassem as instituições financeiras a excepcionarem o sigilo bancário ao qual estavam obrigadas, para comunicar, nos termos legais, eventuais ocorrências suspeitas de lavagem de dinheiro (R. 16 c/c R. 18). Os países também deveriam considerar a criação de um sistema informatizado, para que essas mesmas entidades pudessem relatar a uma agência central operações envolvendo valores acima de um montante fixo; e cujas informações seriam disponibilizadas às autoridades competentes em casos de branqueamento de capitais (R. 24). Ainda, cada país deveria envidar esforços para aperfeiçoar a troca internacional de informações sobre ocorrências suspeitas e as pessoas envolvidas (R. 32) (GAFI/FATF. *The Forty Recommendations of The Financial Action Task Force on Money Laundering* – 1990. p. 05-06). Com o final do primeiro ciclo de avaliações mútuas, o GAFI/FATF iniciou, após o encontro anual de 1994-1995, a revisão das 40 Recomendações, e das sua Notas interpretativas paulatinamente incorporadas ao seu texto (GAFI/FATF. *Annual Report 1994-1995*. p. 19. Tradução livre). Como resultado, essa primeira revisão reforçou a importância de serem relatadas as operações suspeitas, tornando obrigatória a sua comunicação (R. 18), bem como ampliou seu alcance para instituições não-bancárias (R. 08). O aumento da abrangência das Recomendações se deu em razão da crescente utilização desses setores em esquemas de lavagem de dinheiro, em razão da implementação de medidas de devida diligência reforçadas pelo setor financeiro (GAFI/FATF. *Annual Report 1995-1996*. p. 03, 25-26. Tradução livre).

<sup>222</sup> EGMONT GROUP. *Information Paper on Financial Intelligence Units and the Egmont Group*. p. 03

atividades a eles relacionadas, foram elaborados os seguintes documentos: i) *Egmont Group of Financial Intelligence Units Principles for Information Exchange*, que impõe obrigações gerais aos membros no intercâmbio de informações; ii) *Egmont Group of Financial Intelligence Units Operational Guidance for FIU Activities and the Exchange of Information*, espécie de manual que normatiza a cooperação entre as unidades e iii) *Egmont Group of Financial Intelligence Units Support and Compliance Process*, responsável por estabelecer mecanismo de monitoramento de desempenho e políticas de *compliance*, bem como prevê para a própria organização procedimentos administrativos nessas áreas<sup>223</sup>. Como não há um tratado que verse sobre a criação e/ou as atividades do Grupo de Egmont, toda a sua estruturação, bem como os direitos e deveres impostos aos seus membros, é balizada nesses documentos, ou seja, o fundamento jurídico das atividades e da própria organização é respaldado por normas de *soft law*<sup>224</sup>.

Atualmente, o Grupo de Egmont é o único fórum internacional voltado ao aperfeiçoamento e fortalecimento das capacidades técnicas, legais e operacionais das unidades de inteligência financeira<sup>225</sup>. Por meio de um processo de suporte e conformidade, a organização desenvolveu mecanismos para identificar entidades deficitárias no exercício de suas funções, prestando-lhes assistência e se engajando em esforços para melhorar a eficácia global das UIF's na luta contra a lavagem de dinheiro. Não obstante possa ser exercido *peer pressure*, aos membros recalcitrantes são fornecidos treinamento e recursos técnicos adequados para fomentar suas capacidades relacionadas à comunicação, cooperação e disseminação de informações<sup>226</sup>. Assegura-se, assim, que seus membros estejam aptos para trocar análises estratégicas voltadas à otimização de suas atividades, e, principalmente, manter intercâmbio de informações sobre eventuais operações suspeitas<sup>227</sup>.

---

<sup>223</sup> EGMONT GROUP. *Egmont Group Strategic Plan - 2018-2021*. p. 04 e 07. Tradução livre.

<sup>224</sup> MADRUGA, Antenor; TEIXEIRA, Adriano; WEHRS, Carlos. O valor processual das informações de inteligência financeira obtidas por meio do Grupo Egmont. *Jornal de Ciências Criminais*. p. 22.

<sup>225</sup> EGMONT GROUP. *Egmont Group Strategic Plan - 2018-2021*. p. 04 e 07. Tradução livre.

<sup>226</sup> Esses procedimentos estão previstos em um documento denominado *Egmont Group of Financial Intelligence Units Support and Compliance Process*, cuja finalidade é prever as diretrizes de avaliação da UIF com relação às obrigações previstas na Carta do Grupo de Egmont, e em outros documentos congêneres. Este documento descreve o processo de gestão de UIF's não-comunicativas, não-cooperativas ou não-conformes, bem como esclarece as funções e responsabilidades dos membros e funcionários da organização (EGMONT GROUP. *Egmont Group of Financial Intelligence Units Support and Compliance Process*. p. 04-05. Tradução livre).

<sup>227</sup> Essa prática é incentivada pelo GAFI/FATF, o qual afirma, na Nota Explicativa da Recomendação 29, que a unidade de inteligência financeira deverá ser capaz de fazer acordos ou de se envolver de forma independente com suas análogas estrangeiras para a troca de informações. Para tanto, os países devem assegurar que suas UIF's se tornem membros do Grupo de Egmont, seguindo a Declaração de Propósitos e os princípios de troca de informações daquele fórum, porquanto estabelecem importantes orientações a respeito do papel e das funções das unidades de inteligência, bem como dos mecanismos de troca de informações entre elas.

Nesse mister, o documento denominado *Egmont Group of Financial Intelligence Units Principles for Information Exchange*<sup>228</sup>, que se autoproclama vinculante entre as partes, elenca obrigações gerais para as entidades envolvidas no intercâmbio de informações. Logo em suas primeiras disposições, no item 3, o instrumento confirma a aceitação aos padrões estabelecidos nas Recomendação 29 e 40 do GAFI/FATF (essa última referente à “outras formas de cooperação internacional”), bem como afirma que a cooperação internacional entre UIF’s é regida pela confiança mútua (item 7) e reciprocidade (item 11). Quanto ao intercâmbio de informações propriamente dito, os *Princípios* trazem como requisito a existência de uma base jurídica adequada para permitir a cooperação sobre lavagem de dinheiro e crimes subjacentes associados (item 10), utilizando-se dos meios mais eficientes para tanto (item 15). Nesse ponto, se forem necessários acordos bilaterais ou multilaterais, como um Memorando de Entendimento (*Memorandum of Understanding – MoU*), suas negociações deverão incluir o máximo de unidades de inteligência possível e serem assinados tempestivamente (item 15)<sup>229</sup>. Já no que tange aos deveres das partes, o documento traz que cabe à UIF solicitante enviar o pedido de cooperação suficientemente detalhado, incluindo a descrição do caso em análise e de sua potencial ligação com o país em questão (item 17), esclarecimentos sobre os motivos da solicitação, e, na medida do possível, as finalidades para as quais as informações serão usadas (item 20). Por sua vez, a UIF solicitada, em prazo razoável, deverá intercambiar, nos limites da reciprocidade, todas as informações que são, segundo o GAFI/FATF, acessíveis por uma unidade de inteligência financeira, além daquelas que possa obter internamente (item 22). É vedado às partes imporem condições irrazoáveis ou indevidamente restritivas à cooperação, sobretudo relacionadas à questões fiscais, ao sigilo financeiro e à existência de investigações ou processos em curso no país recepto, salvo se a diligência os impossibilitarem (item 24). Todavia, em não havendo reciprocidade ou se a UIF requerente não puder proteger eficazmente o sigilo da informação solicitada, o pedido de cooperação deve ser recusado (item 25 e 26)<sup>230</sup>.

No mais, os *Princípios* trazem regras sobre proteção de dados, confidencialidade e canais para o intercâmbio. Destarte, a UIF solicitante somente está autorizada a utilizar as informações obtidas para os propósitos descritos no requerimento de cooperação. Quaisquer

---

<sup>228</sup> Sem tradução oficial para o português, mas que em uma tradução livre seria *Princípios para o intercâmbio de informações entre as unidades de inteligência financeira do Grupo de Egmont*.

<sup>229</sup> O Grupo de Egmont recomenda que as UIF’s, sempre que admissível, façam o intercâmbio de informações sem a necessidade de MoU. Todavia, se esse for um requisito de direito interno, elas devem depreender esforços para finalizá-lo da melhor e mais ágil forma possível (EGMONT GROUP. *Operational Guidance for FIU Activities and the Exchange of Information*. p. 05)

<sup>230</sup> EGMONT GROUP. *Egmont Group of Financial Intelligence Units Principles for Information Exchange*. p. 03-05. Tradução livre.

mudanças em seu uso, incluindo os sujeitos a que se destinam ou seu emprego para fins administrativos, investigativos ou judiciais diversos daqueles informados, devem ser submetidas à prévia aprovação da UIF solicitada (item 32). Ainda, essas informações devem ser protegidas nos termos dos procedimentos acordados, e das políticas e normas sobre o tema (item 28), sendo-lhes garantida, no mínimo, a mesma confidencialidade aplicável aos dados de mesma natureza oriundos de fontes domésticas (item 33). Por fim, a cooperação deve ocorrer por meio de canais ou mecanismos seguros, confiáveis e eficientes (item 34), cujo acesso se dê apenas por pessoas autorizadas (item 36)<sup>231</sup>.

Ao seu turno, a *Orientação operacional para atividades de UIF e para a troca de informações*<sup>232</sup> foi criada para guiar as unidades de inteligência financeira em relação à cooperação internacional, troca de informações e outras atividades. De forma muito simplificada, tal funcionaria como uma espécie de manual, estabelecendo procedimentos e recomendações relacionadas à concretização dos pedidos de assistência, para que as UIF's de diferentes tipos e tradições possam proceder o intercâmbio de dados. Esse documento ainda fornece diretrizes (*framework*) sobre cooperação internacional, encorajando sua implementação, na medida do possível.

O Brasil, por meio de sua unidade de inteligência financeira, passou a integrar o Grupo de Egmont na VII Reunião Plenária, ocorrida em Bratislava, República da Eslováquia, em maio de 1999.

Por fim, passa-se a análise do paradigmático instrumento de *soft law* no regime regional da OEA.

#### 2.4. Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas – CICAD

Como já exposto anteriormente, a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas – CICAD integra a Organização dos Estados Americanos, organização internacional de âmbito regional, com atuação preponderante nas Américas.

O surgimento da OEA remonta ao ano de 1889, quando o governo dos Estados Unidos convidou os Estados americanos para participarem da Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington, D.C. Nessa conferência foram assentadas as bases do

---

<sup>231</sup> EGMONT GROUP. *Egmont Group of Financial Intelligence Units Principles for Information Exchange*. p. 05-07. Tradução livre.

<sup>232</sup> Nome do documento livremente traduzido pela autora. O original se encontra disponível no endereço eletrônico <<http://egmontgroup.org/en/document-library/8>>.

que depois se tornaria o Sistema Interamericano. No entanto, foi somente na Nona Conferência Internacional Americana, que se reuniu em Bogotá (Colômbia), em 1948, com a participação de 21 Estados, que se adotou a Carta da Organização dos Estados Americanos. Posteriormente, em 1970, a Carta foi modificada com a adoção do Protocolo de Reforma, em Buenos Aires. Atualmente, a OEA congrega 35 Estados<sup>233</sup> e constitui o principal fórum governamental político, jurídico e social do Hemisfério. Além disso, a Organização concedeu o *status* de observador permanente a 69 Estados e à União Europeia<sup>234</sup>.

Especificamente no âmbito do regime AML, a atuação da OEA se inicia na década de 1980, com resultado dos esforços capitaneados pelos Estados Unidos no combate ao narcotráfico. Nesse contexto, foi criada a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas – CICAD. A CICAD é fruto da Primeira Conferência Especializada Interamericana sobre o Tráfico de Drogas, realizada no Rio de Janeiro, em abril de 1986. Nela, foi recomendado à Assembleia Geral da OEA que criasse a Comissão. Assim, em novembro desse mesmo ano, a OEA estabeleceu a CICAD como um órgão técnico da instituição e ratificou a estrutura e os princípios orientadores do Programa do Rio, que estabelecem que o controle de drogas ilícitas não constitui um aspecto separado, mas é firmemente enraizada no contexto do desenvolvimento socioeconômico, proteção ambiental, direitos humanos e respeito às tradições e costumes dos grupos nacionais e regionais. Desde 1998, todos os países membros da OEA ingressaram na Comissão, que se reúne ordinariamente duas vezes por ano<sup>235</sup>.

Seguindo o padrão global de combate ao crime transnacional, e mais especificamente aqueles ligados ao tráfico de drogas e a lavagem dos ativos provenientes dessa atividade, a CICAD, mais especificamente por meio do Grupo de Peritos<sup>236</sup>, desenvolveu o Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem Relativos com o Tráfico Ilícito de Drogas e Delitos Conexos, o qual foi aprovado pela Assembleia Geral da OEA<sup>237</sup>, em 23 de maio de 1992, nas Bahamas, e vem sendo periodicamente revisado.

---

<sup>233</sup> Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Equador, Estados Unidos da América, Grenada, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Saint Kitts e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

<sup>234</sup> OEA. Disponível em [http://www.oas.org/pt/sobre/quem\\_somos.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp). Acesso em 24/05/2021.

<sup>235</sup> CICAD. Disponível em [http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/History/History\\_spa.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/History/History_spa.asp). Acesso em 20/05/2021. Tradução livre.

<sup>236</sup> “Grupo de peritos” é a denominação dada a um fórum regional para discutir, analisar e elaborar políticas para lidar com a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo instituído em 1990 pela Unidade de Desenvolvimento Jurídico. Ele integra a Unidade Antilavagem de Dinheiro da CICAD.

<sup>237</sup> Ao se referir aos artigos da Recomendação Modelo nos próximos parágrafos, estar-se-á fazendo referência ao seu texto original, de 1992, cujo conteúdo pode ser encontrado às páginas 143-158 do documento disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://scm.oas.org/pdfs/agres/ag03806E01.PDF>, ao qual esta autora deu livre

O Regulamento modelo é o principal instrumento recomendatório para o continente americano, tratando-se de uma referência legal para fornecer um quadro jurídico para os Estados-Membros. Trata-se, portanto, de *soft law instrumentum*. Seu principal objetivo é alcançar a harmonização das diversas legislações nacionais referentes ao combate à lavagem de dinheiro, como forma de prevenir e reprimir esse delito, e a criação de um órgão central nesse mister. O Regulamento Modelo, portanto, não se limita à construção de um regime AML apenas repressivo, mas também a um preventivo. Nesse sentido, comparado com os outros instrumentos elaborados no período, o Regulamento vai além da Declaração de Princípios da Basileia, estabelecendo regulamentação para setores financeiros e não-financeiros. Igualmente ele é mais vanguardista do que a Convenção de Viena de 1988 ao dispor um amplo tratamento à matéria.

Assim como os documentos provenientes do sistema global na época, o Regulamento previa a criminalização da lavagem de ativos oriundo do narcotráfico. Interessante destacar que o artigo 2 trazia a possibilidade do cometimento do branqueamento não só pelas tradicionais modalidades de dolo e dolo eventual, mas pela adoção da chamada teoria da cegueira deliberada (parágrafo 1)<sup>238</sup>. Nesse sentido, o mesmo artigo aduzia que o conhecimento, a intenção ou a finalidade exigida como elemento de qualquer delito estabelecido poderiam ser inferidos de circunstâncias objetivas e factuais (parágrafo 5), trazendo um novo *standard* probatório para o elemento subjetivo do tipo. Merece destaque também a previsão quanto à competência. Segundo o artigo 3, a competência para processar e julgar o crime de lavagem independeria de

---

tradução. A fim de evitar citações repetitivas a essa fonte, os próximos parágrafos se referem a ela. Caso seja trazida informação de uma nova fonte, ela será expressamente citada.

<sup>238</sup> A redação precisa do dispositivo é a seguinte: “Artigo 2 - DELITOS DE LAVAGEM DE ATIVOS

1. Comete delito penal a pessoa que converter, transferir ou transportar bens conscientemente, devendo saber ou ignorando intencionalmente que tais bens sejam produto ou instrumentos de atividades delituosas graves.
2. Comete delito penal a pessoa que adquirir, possuir, utilizar ou administrar bens conscientemente, devendo saber ou ignorando intencionalmente que tais bens sejam produto ou instrumentos de atividades delituosas graves.
3. Comete delito penal a pessoa que ocultar, encobrir ou impedir a determinação da real natureza, origem, localização, destino, movimentação, direitos relativos ou propriedade de tais bens, conscientemente, devendo saber ou ignorando intencionalmente que tais bens sejam produto ou instrumentos de atividades delituosas graves.”.

(OEA. Disponível em [www.scm.oas.org/ids\\_public/PORTUGUESE/hist\\_0](http://www.scm.oas.org/ids_public/PORTUGUESE/hist_0). p. 30. Acesso em 23/05/2021). Em sua versão mais recente (2011) há uma nota de esclarecimento sobre o tema, segundo a qual as palavras “devendo saber” são interpretadas nesse Regulamento Modelo como um requisito para estabelecer um padrão de negligência. Em alguns Estados-Membros, isso pode ser inferior aos padrões mínimos exigidos pelos princípios jurídicos fundamentais. Fica entendido que os países que implementarem este requisito o farão de uma maneira que seja consistente com seus respectivos sistemas jurídicos (OEA. Disponível em [http://www.cicad.oas.org/lavado\\_activos/eng/Model\\_regula\\_eng12\\_02/REGLAMENTO%20LAVADO%20-%20ENG.pdf](http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/eng/Model_regula_eng12_02/REGLAMENTO%20LAVADO%20-%20ENG.pdf). p.02. Acesso em 23/05/2021. Tradução livre. No original: “The words ‘should have known’ are interpreted in these model regulations as a requirement to establish a standard of negligence. In some Member States, this may fall below minimum standards required by fundamental legal principles. It is understood that Member States which implement this requirement will do so in a manner that is consistent with their respective legal systems”).



onde foi perpetrado o delito anterior, ou a ele relacionados, sem prejuízo da extradição quando aplicável.

Outrossim, o Regulamento trazia previsões sobre congelamento de bens e confisco, sem diferir dos outros documentos do regime internacional, incluindo a destinação desses bens, os casos de perdimento e a resguarda aos interesses de terceiros de boa-fé (artigos 4, 5, 6 e 7). Quanto a esses terceiros, eram instituídos procedimentos para proteger seus interesses, bem como estabelece condições para que revissem seus pertences (artigo 6).

Dos artigos 9 a 16, o instrumento regulamentava procedimentos mínimos de *due diligence* e *compliance*, em termos muito parecidos com os das Recomendações do GAFI/FATF, porém mais genéricos e concisos. Assim, eram abordados os seguintes temas: *i*) identificação de clientes (artigo 10); *ii*) manutenção de registros (artigo 11); *iii*) registro e informação às autoridades competentes sobre transações em espécie (artigo 12) e operações suspeitas (artigo 13); *iv*) responsabilidades das instituições financeiras (artigo 14); *v*) adoção de um programa de conformidade – *compliance* – (art. 15); *vi*) extensão das normas de DDC para atividades e profissões não-financeiras designadas – APNFD’s, quando a autoridade entendesse conveniente.

No mais, o Regulamento trazia as obrigações das autoridades competentes em regulamentar e supervisionar as instituições financeiras, prevendo expressamente a necessidade de compartilhar as informações obtidas nos moldes da lei. Essa obrigação abrangia, inclusive, aquelas informações que resultassem do exame de qualquer instituição financeira. Igualmente, as autoridades eram obrigadas a prescrever instruções ou recomendações para auxiliar as instituições financeiras a detectar padrões suspeitos de comportamento em seus clientes (artigo 17, parágrafo 1, alíneas “e” e “f”). Ainda, elas deveriam cooperar com outras autoridades competentes e prestar assistência técnica em investigações, processos ou processos relacionados às infrações descritas no Regulamento, e outras infrações de tráfico ilícito e conexas, bem como de cooperação internacional (artigo 18), para as quais não poderia ser oposto o sigilo bancário ou à confidencialidade (artigo 19).

Em versões posteriores do Regulamento, que passou a se chamar Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem Relacionados com o Tráfico Ilícito de Drogas e Outros Delitos Graves, ampliou-se o rol de crimes antecedentes à lavagem e se estabeleceu a necessidade de criação de unidades de inteligência financeira, segundo os critérios do Grupo de Egmont (artigo 13 c/c Anexo I da versão de 2011). Comparando os artigos acima, trazidos na primeira versão

(1992), com os insertos na versão mais atual (2011)<sup>239</sup>, o Regulamento sofreu importantes alterações. A primeira delas, como há pouco alertado, foi a ampliação do rol de delitos antecedentes à lavagem para qualquer crime grave. Assim, o artigo 2, parágrafos 1 a 3, passou a tipificar a lavagem admitindo como delito antecedente qualquer crime grave. Ao contrário do que faz as Recomendações do GAFI/FATF ou da Convenção de Palermo, não há qualquer parâmetro interpretativo do que se entende pelo termo<sup>240</sup>. O artigo 2 também sofreu outras três importantes alterações: *i*) prevê a autonomia entre o crime antecedente e o de lavagem, podendo esse último ser processado independente de um processo penal para apurar o delito subjacente (artigo 2, parágrafo 6); *ii*) há expressa previsão da possibilidade de se tipificar a “autolavagem” (artigo 2, parágrafo 7), e *iii*) admite-se a modalidade culposa de lavagem de dinheiro, que ocorrerá quando qualquer pessoa que, por sua negligência (“culpa”), cometa qualquer dos atos descritos no Regulamento, impedindo o estabelecimento da verdadeira natureza, fonte, disposição de localização, movimento, ou direitos com relação aos ativos, bem como sua propriedade (artigo 2, parágrafo 8).

O atual artigo 5 versa sobre técnicas especiais de investigação. Dessa forma, o dispositivo prevê que técnicas especializadas, como escutas telefônicas, agentes secretos, informantes, entrega controlada, e qualquer outra técnica estabelecida de acordo com lei, devem ser empregadas para conduzir uma investigação eficaz contra a lavagem de dinheiro, seus delitos adjacentes, e para fins de confisco.

No que toca ao confisco e outras medidas patrimoniais assecuratórias, não há grandes diferenças entre as versões do documento. Porém, quanto à administração dos bens constritos, foi incluído um extenso artigo, o de número 7, cujo detalhamento do tema encontra dispositivo similar em nenhum dos instrumentos aqui analisados. O mesmo ocorre com a destinação desses

---

<sup>239</sup> Nos próximos parágrafos serão tratadas concomitantemente a versão da Recomendação Modelo original, de 1992 (OEA. Disponível às páginas 143-158 do documento constante no *site* <http://scm.oas.org/pdfs/agres/ag03806E01.PDF>), e da Recomendação Modelo em sua versão mais atual, de 2011 (OEA. Disponível em [http://www.cicad.oas.org/lavado\\_activos/eng/Model\\_regula\\_eng12\\_02/REGLAMENTO%20LAVADO%20-%20ENG.pdf](http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/eng/Model_regula_eng12_02/REGLAMENTO%20LAVADO%20-%20ENG.pdf)). A fim de evitar citações repetitivas a essas fontes, o leitor deve ter em mente que os próximos parágrafos se referem a elas. Quando se falar em versão original ou de 1992, remete-se ao documento disponibilizado no primeiro endereço eletrônico. Já quando se mencionar sua versão atual ou de 2011, deve ser consultado o segundo *site*. Vale destacar que a ambos documentos foi dada livre tradução. Caso seja trazida informação de uma nova fonte, ela será expressamente citada.

<sup>240</sup> Em verdade, logo no artigo 1, que traz definições aplicáveis ao documento, há a seguinte ressalva: "Entendem-se por 'atividades delituosas grave' determinados delitos previstos na legislação de cada Estado, inclusive o tráfico ilícito; ações relacionadas com o terrorismo e o financiamento do terrorismo, atos terroristas e organizações terroristas; tráfico ilícito de armas; desvio de substâncias químicas; tráfico ilícito de seres humanos e de órgãos humanos; prostituição; seqüestro; extorsão; corrupção; e fraude" (OEA. Disponível em [www.scm.oas.org/idms\\_public/PORTUGUESE/hist\\_0](http://www.scm.oas.org/idms_public/PORTUGUESE/hist_0). p. 03. Acesso em 27/06/2021. Assim, embora o Regulamento traga um rol exemplificativo de crimes considerados graves, há uma cláusula de abertura que prevê tal encargo aos Estados.

bens em caso de perdimento (artigo 9). Embora essa rubrica constasse já na versão original, atualmente sua disciplina é muito mais extensa e detalhada. Se, por um lado, o tema não é inédito dentre os documentos analisados, vide por exemplo a INR. 4 do GAFI/FATF; por outro, há certas particularidades que devem ser destacadas. Dessa forma, para aplicação da pena de perdimento nos casos de delitos de lavagem de dinheiro ou crime antecedente, além da origem do bem, devem ser analisadas circunstâncias objetivas do caso, que incluirão, dentre outras, aquelas relacionadas ao tempo ou forma de aquisição, características pessoais e econômicas do condenado, a pessoa condenada dentro de sua esfera normal de atividades, ou quaisquer outras circunstâncias consideradas relevantes (Artigo 9, parágrafo 3). Outra inovação a esse respeito concerne à possibilidade de ser imposta multa no valor equivalente ao de um bem a que deveria ser imposta pena de perdimento, mas por qualquer ato ou omissão do condenado, ela se torna impossível de ser executada e não haja ativos em valor correspondente. Os Estados ainda devem estabelecer procedimentos legais claros para ordenar o confisco se, após notificação apropriada, uma pessoa deixar de reivindicar os bens dentro do prazo (Artigo 9, parágrafo 4).

Outra diferença entre as duas versões do Regulamento, mas agora no bojo do regime preventivo, diz respeito à inclusão de *due diligence*, especificamente quanto à notificação de transações transfronteiriças de divisas e instrumentos negociáveis ao portador – INP's (artigo 23). Como em toda a matéria de DDC, o dispositivo é uma versão simplificada de sua respectiva recomendação no instrumento do GAFI/FATF (no caso a R. 32).

A última inovação trazida pelo Regulamento Modelo em 2011 diz respeito à inclusão do artigo 26. Nele a matéria de cooperação jurídica internacional é aprofundada, pois é disciplinada a conformidade das penas de confisco e outras medidas patrimoniais assecuratórias, da administração de bens constringidos e da pena de perdimento em julgamentos estrangeiros. Destarte, no que diz respeito à cooperação internacional em casos de lavagem de dinheiro, o Tribunal ou autoridade competente poderá ordenar quaisquer dessas medidas para: *i*) executar cautelares ordenadas por um Tribunal ou autoridade competente de outro país sobre bens que possam estar sujeitos a confisco; *ii*) executar uma ordem definitiva de confisco emitida por um Tribunal ou autoridade competente estrangeiros; e *iii*) fazer cumprir, desde que seu sistema legal permita, qualquer outra medida equivalente ordenada por uma autoridade estrangeira competente que resulte na restrição de direitos à propriedade. No entanto, as autoridades judiciárias ficam impedidas de executá-las quando emanadas por órgão incompetente; ou infringirem direitos fundamentais ou constitucionais.

Por fim, do cotejo entre as duas versões do instrumento, verifica-se que o conteúdo dos artigos 3, 6 a 19 do texto original permanecem, basicamente, inalterado, mas, obviamente esses

dispositivos ganharam nova numeração. Assim, os artigos 3, 6 a 8, 9, 10 a 16, e 17 a 19 tornaram-se, respectivamente, os artigos 4, 10 a 12, 14, 16 a 22, e 24, 25 e 27<sup>241</sup>.

Resta claro, portanto, que o Regulamento Modelo incorporou os avanços das Recomendações do GAFI/FATF. Em muitos pontos, porém, o documento regional expande o tratamento de determinadas matérias, como em seu atual artigo 7 ou 26, mas em outros a apresenta de forma sucinta (artigos sobre DDC).

Vale ainda destacar que os esforços regionais para combater a lavagem de capitais resultaram, no final de 1999, na criação da Unidade de Combate à Lavagem de Dinheiro da CICAD. A unidade concentra seus esforços no fornecimento de assistência técnica e treinamento em questões judiciais, policiais e financeiras. Também atua como secretaria técnica do Grupo de Peritos da CICAD em Controle da Lavagem de Dinheiro, e trabalha com instituições internacionais e nacionais para desenvolver atividades de treinamento e assistência técnica. Seus principais parceiros são o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Escritório de Assuntos Internacionais de Entorpecentes e Polícia do Departamento de Estado dos Estados Unidos, o Ministério do Interior e o Plano Nacional de Drogas da Espanha, e o Escritório sobre Drogas e Crime Organizado das Nações Unidas (UNODC). Vínculos de cooperação semelhantes foram estabelecidos com os governos do Canadá e da França para esforços conjuntos de treinamento na região. Os programas de maior destaque realizados nessas parcerias são: *i)* fornecer treinamento e assistência técnica a entidades financeiras sobre as tipologias de crimes de lavagem de dinheiro utilizadas em instituições financeiras; *ii)* capacitar o judiciário de cada país em técnicas de detecção de lavagem de dinheiro, desenvolvidas em parceria com o Plano Nacional de Drogas da Espanha e complementadas pelo BID, *iii)* criar e desenvolver instituições de controle e análise de tendências do crime organizado para a lavagem de ativos; *iv)* treinar policiais em técnicas estratégicas para facilitar investigações financeiras e a apreensão de bens relacionados a esses crimes<sup>242</sup>.

## 2.5. Conclusão parcial dos Capítulos I e II: O regime internacional de combate à lavagem de dinheiro: o paradoxo entre *hard* e *soft law*

---

<sup>241</sup> Na versão de 2011, os artigos 3 e 8 estão inseridos no âmbito de combate ao financiamento do terrorismo. Como tal tema está além do escopo do presente trabalho, não serão tecidos comentários sobre eles.

<sup>242</sup> CICAD. Disponível em [http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/lavado\\_activos/default\\_eng.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/lavado_activos/default_eng.asp). Acesso em 20/05/2021.

Por todo o exposto, pode-se chegar a algumas conclusões parciais que orientarão o restante desta dissertação. Ao conceber um regime internacional AML, foram adotados tanto instrumentos de *hard law* como de *soft law*. *A priori*, ambos moldam o arcabouço jurídico internacional e se influenciam mutuamente. De forma geral, às convenções é reservado preponderantemente a disciplina do regime repressivo AML, enquanto os documentos de *soft law* abrigam principalmente temas atinentes ao regime preventivo AML.

No entanto, uma análise detida dos instrumentos que compõem o sistema internacional de combate à lavagem, demonstra que nesse regime o papel dos tratados é apenas secundário. Não há, seja no sistema da ONU ou no da OEA, alguma convenção que verse exclusivamente sobre o branqueamento de capitais. Nos quatro instrumentos aqui examinados a matéria é abordada somente por via reflexa, enquanto um meio paliativo para reprimir outros crimes transnacionais e enfraquecer as organizações criminosas, ceifando-as de seus lucros. Não se pode olvidar que a lavagem pressupõe um delito antecedente, mas isso não significa que a ela não deva ser dada importância enquanto crime autônomo. Adverte-se que não se está afirmando que os tratados visitados não admitam a autonomia relativa do crime de lavagem. Não é isso. Mas o seu tratamento é sempre associado a uma medida combativa a um “mal maior”, seja o narcotráfico, as organizações criminosas ou a corrupção. Já nos instrumentos de *soft law* esse tratamento é diametralmente oposto. Desde 1988 o Comitê de Basileia tem uma Declaração de Princípios tratando de medidas de devida diligência a serem adotadas pelos bancos para combater especificamente a lavagem de capitais. O Regulamento Modelo da OEA, adotado em 1992, apesar de inicialmente associar à lavagem de dinheiro ao tráfico de drogas, dispendeu uma extensa regulamentação sobre a matéria, inclusive se comparada à Convenção de Viena e à Convenção contra a Corrupção da OEA, ambas adotadas mais ou menos na mesma época. Mesmo em seus primórdios, esse instrumento mostra-se muito mais detalhado no combate à lavagem de dinheiro do que a Convenção de Palermo e Mérida, trazendo, diferentemente de todos esses tratados, menção ao delito de branqueamento de capitais já em seu nome. Com as posteriores revisões, principalmente após 2011, o Regulamento Modelo perpassa por inúmeros temas do regime preventivo e repressivo AML, de forma mais completa, inclusive, do que as 40 Recomendações do GAFI/FATF em alguns pontos. Contudo, não há espaço para dúvidas, esse é o mais importante documento no regime internacional de proibição do delito de lavagem de dinheiro.

O GAFI/FATF foi instituído no seio dos países hegemônicos. Desde seu início, ele foi dotado de alto poder econômico, uniformidade de composição e contaminado por uma visão eurocentrista típica da Paz de Vestefália. Mesmo quando contava com apenas 16 membros,

sendo todos, com exceção da Austrália, pertencentes ao eixo norte, e com exceção desse mesmo país e dos Estados Unidos, oriundos da Europa, o GAFI/FATF já tinha pretensão de que suas Recomendações fossem universais. Se, por um lado, o delito de lavagem de capitais é transnacional, devendo ser adotadas medidas globais no seu combate; por outro, não parece razoável que seja imposto um discurso universalizante sem levar em consideração as particularidades econômicas e as limitações institucionais dos Estados. Embora existam os *FATF-Style Regional Bodies*, nos dias de hoje as políticas do GAFI/FATF ainda são concentradas nas mãos de seus 39 membros, de forma que o G7 e a OCDE ainda exercem uma influência muito grande na organização interestatal.

De qualquer forma, o GAFI/FATF se estabeleceu como o um órgão de elaboração e de promoção de políticas públicas, sendo o principal ator no regime AML. Seu papel primordial é estabelecer padrões de combate à lavagem de capitais e impulsionar a vontade política necessária à promoção de reformas legislativas e regulatórias nos direitos internos dos países, para que esses *standards* sejam adotados. O intuito dessas medidas é propiciar a formação de um arcabouço jurídico uniforme entre os Estados, que servirá de base para a cooperação jurídica na prevenção e repressão efetivas àquele delito, evitando que jurisdições sirvam de refúgio aos lavadores de dinheiro ou aos seus bens. Porém, não basta que sejam realizadas alterações no arcabouço normativo. Essas mudanças devem produzir oito resultados imediatos esperados pelo GAFI/FATF (*immediates outcomes – IO's*, que junto com aqueles que tratam do combate ao financiamento ao terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa formam os *11 Immediates Outcomes*). Cada um desses resultados imediatos integra um dos três objetivos intermediários, cuja finalidade é atingir o fim último do regime internacional AML: a proteção dos sistemas financeiros, e da economia em geral, dos riscos do branqueamento de ativos.

Destarte, a fim de cumprir essa missão, o GAFI/FATF elaborou um conjunto de 40 Recomendações, nas quais estão estabelecidos padrões internacionais, tanto em matéria de AML repressivo, como preventivo. A fim de garantir efetividade a esses *standards*, foi elaborado um meticuloso sistema de avaliação e monitoramento de conformidade, no qual se incluem métodos de persuasão (*peer pressure*) e métodos de coerção (*naming and shaming technique*, custos reputacionais, medidas de *due diligence* reforçadas, e contramedidas aos países de alto risco, nos termos da R. 19 e INR. 19).

O grande problema desse sistema é que o GAFI/FATF é uma organização *sui generis* que, com base no *soft law*, avalia, persuade e coage Estados soberanos. Dessa afirmação devem ser destacados dois pontos especialmente capciosos: o primeiro é que o GAFI/FATF não é uma organização internacional, mas sim um órgão *ad hoc*, constituído por países desenvolvidos. É

bem verdade que desde 2019 seu mandato é válido por tempo indeterminado, mas ainda assim ele não se baseia numa carta constituinte e a força-tarefa não tem personalidade jurídica internacional. O segundo ponto refere-se ao emprego de instrumentos de *soft law* para conformar a vontade dos Estados. Não se está ignorando que o direito internacional sofreu importantes mudanças estruturais. É sabido que os Estados e as organizações internacionais não são mais os únicos ou principais atores da comunidade internacional. Igualmente, as fontes formais não se restringem ao artigo 38 da ECIJ, e tampouco se nega a importância do *soft law* para o direito internacional pós-moderno. No entanto, exigir a adoção de certas condutas dos Estados, e impor-lhes punições pelo seu não cumprimento com base no *soft law* parece algo um tanto exagerado, principalmente quando esses “deveres” abarcam países que não aquiesceram com as “obrigações” em questão.

Pois bem. Retomando à questão no âmbito do regime AML, essa ambiguidade entre a pretensa cogência das 40 Recomendações do GAFI/FATF, e de seus mecanismos de conformidade, com a natureza *soft* desse instrumento gera uma situação paradoxal, que decorre, muito provavelmente, do próprio desenho institucional da força-tarefa. Durante sua criação, os membros do G7 tiveram que escolher as características críticas de sua configuração. Procuraram, então, estabelecer uma instituição pequena e flexível para conceber as Recomendações AML, respondendo rápida e efetivamente ao desenvolvimento de novas técnicas de lavagem de dinheiro, ao mesmo tempo em que criaram uma instituição capaz de promover a implementação entre países membros e não-membros, dotando-a de um pretense espírito universal e de mecanismos de persuasão e coerção dado o grande potencial econômico de seus membros. Essas contradições são refletidas diretamente em sua atuação. Se as Recomendações e suas medidas de conformidade são *soft law*, não poderiam ser elas fonte de coerção. Porém, se o GAFI/FATF as pretende fazer obrigatórias e dotadas de coercibilidade, será que seriam mesmo elas *soft law*?

Conforme adotado neste trabalho, a distinção entre *hard* e *soft law* deve ser averiguada de forma continuada, a depender de três dimensões dinâmicas: a precisão das regras; a delegação a um terceiro para tomar decisões; e a obrigatoriedade. Assim, enquanto instrumentos de *hard law* se referem às obrigações precisas em seu conteúdo, que prevejam uma autoridade competente para interpretar e implementar seus dispositivos, e que sejam juridicamente vinculantes, o *soft law* é definido residualmente, ou seja, na ausência de quaisquer dimensões, estar-se-á diante de um instrumento de *soft law*. No caso das 40 Recomendações, não há dúvidas da precisão de seu conteúdo. Na verdade, as normas veiculadas pelo GAFI/FATF são mais

precisas em muitos pontos do que aquelas trazidas nas convenções sobre o tema. Por isso, na dimensão *precisão*, elas podem ser consideradas *hard law*.

Quanto à delegação de poderes a uma autoridade, a análise já não é tão objetiva. Se for entendido que a autoridade para interpretar e aplicar as normas internacionais seja apenas um órgão adjudicante, não seriam as Recomendações do GAFI/FATF *hard law* por essa segunda dimensão. No entanto, se adotado um conceito mais amplo para a autoridade, tal como o Plenário do GAFI/FATF, é possível admitir que nessa segunda dimensão também sejam as Recomendações *hard law*. Esse segundo entendimento melhor se perfila a um direito internacional fragmentado, de forma que, ao admitir inúmeros regimes internacionais, não é necessário que haja necessariamente um Tribunal para interpretar e aplicar suas normas. Basta que seja um terceiro, diferente das partes envolvidas. Poder-se-ia, então, questionar se o Plenário seria a soma da vontade dos membros do GAFI/FATF, e, por isso, não haveria delegação a um terceiro. A própria organização estaria interpretando e julgando suas normas. Conquanto esse argumento faça sentido, ainda mais porque a força-tarefa é desprovida de personalidade jurídica, não parece ser correta essa conclusão. O GAFI/FATF é dotado de procedimentos claros e formalmente estabelecidos em seus instrumentos. Neles se atribui ao Plenário a função de examinar a avaliação de conformidade técnica e efetividade das recomendações. Com efeito, apesar de o Plenário ser composto pelo país avaliado e pelos países avaliadores, outros membros estão envolvidos nessa relação. Desse modo, as partes envolvidas em uma avaliação, isto é, o avaliado e avaliador, integram o Plenário, mas esse não se resume àqueles. Portanto, a deliberação desenvolvida nesse contexto e seu resultado vão muito além da vontade das partes, sendo possível admitir que o Plenário do GAFI/FATF seria, em sentido amplo, uma autoridade delegada. E por essa segunda dimensão também seriam os instrumentos do GAFI/FATF *hard law*.

Por fim, quanto à obrigatoriedade, ainda que ampliado o rol de instrumentos obrigatórios para além dos instrumentos convencionais, as 40 Recomendações não encontram guarida como *hard law* nessa dimensão. Em primeiro lugar, como afirmado a pouco, o GAFI/FATF não é uma organização internacional. Ela é uma organização *sui generis*, de forma que suas Recomendações advêm de um ente não estatal, e não podem, por isso, ser vinculantes. Ainda que removido esse empecilho, nada mudaria. É sabido que nem todas as decisões emanadas dos órgãos das organizações internacionais são obrigatórias. É o caso, por exemplo, das resoluções, cujo caráter vinculante envolve uma grande celeuma doutrinária. Supondo que fosse aceita a obrigatoriedade desses instrumentos, com base no papel crucial desenvolvido pelas organizações internacionais, bem como pela ampla adesão dos países às suas Cartas, às



Recomendações do GAFI/FATF não poderia ser aplicada lógica semelhante. Embora existam mais de 200 jurisdições que são atualmente abarcadas pelos nove FSRB's, eles são *membros associados ao GAFI/FATF*, e não *membros do GAFI/FATF*. A própria força-tarefa traz a informação de que conta com 39 membros (sendo 37 países e duas organizações internacionais), e nove membros associados, listando os FSRB's. Assim, se há diferenciação entre “membros” e “membros associados”, não é possível transpor o argumento da ampla adesão ou mesmo da universalidade para justificar eventual caráter vinculante das Recomendações. Por fim, pode-se afirmar, sem estar sendo muito vago, que o conjunto de Recomendações é um instrumento com a pretensão de estabelecer padrões orientadores do comportamento dos Estados e de outros entes, tendendo ao estabelecimento de novas normas jurídicas (alteração dos sistemas jurídicos internos). Essa formulação, se transposta para, por exemplo, o regime internacional do meio ambiente, se coaduna perfeitamente com a descrição dos inúmeros instrumentos de *soft law* que regem a área, e sobre os quais não pairam dúvidas sobre seu caráter não-vinculante. O mesmo ocorre em tantas outras áreas, nas quais aos instrumentos de *soft law* não se tenta atribuir obrigatoriedade. Apenas para exemplificar, é trazida passagem de Paulo Henrique Gonçalves Portela:

o *soft law* vem servindo, por exemplo, como **modelo para a elaboração** de tratados e de **leis internas**, como **parâmetro interpretativos**, como **pauta de políticas públicas** e de ação da sociedade civil e como reforço da argumentação para operadores do direito. Diplomas de *soft law* são **verdadeiras referências em determinadas matérias**, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Declaração de Viena, a Declaração das Nações Unidas para os Direitos dos Povos Indígenas, a Agenda 21 e a Declaração de Alma-Ata, e contam com inegável relevância política<sup>243</sup>.

Pelos trechos acima destacados, todas as funções que são atribuídas às 40 Recomendações, bem como a suas notas interpretativas e ao seu glossário, são usualmente encontradas em instrumentos típicos de *soft law*. Não há, portanto, nada de excepcional nas Recomendações para que possa lhe atribuir caráter vinculante. E se ausentes uma das dimensões retromencionadas, a norma não pode ser entendida como *hard law*. Sendo assim, não há dúvidas de que o conjunto das Recomendações é instrumento de *soft law*, não sendo, por isso, obrigatório.

No entanto, o fato de se constatar no mundo do dever-ser que as Recomendações não obrigam os países membros do GAFI/FATF e, menos ainda, os não-membros, não afasta a

---

<sup>243</sup> PORTELA, Paulo Henrique G. *Direito Internacional Público e Privado*. p. 87. Grifado.

utilização de meios de persuasão e de coerção pelo GAFI/FATF. Quanto aos meios de persuasão, eles não trazem maiores problemas, pois a *peer pressure* é um mecanismo recorrente em instrumentos de *soft law*, sendo uma espécie de *soft enforcement*. O grande problema está na utilização de meios de coerção, principalmente no quando se tratam dos Estados não-membros. Por meio de sua estratégia de listar os países de alto risco, prevendo medidas de *due diligence* reforçadas e até contramedidas, Estados que nunca contribuíram para a formulação dessas disposições regulamentares, e nem as endossaram, são a elas submetidas. Esses mecanismos sancionatórios são mais abrangentes do que, por exemplo, aqueles consagrados na estrutura de controle de drogas da ONU. Na prática a situação é ainda mais gritante, pois o GAFI/FATF impôs tais sanções contra jurisdições em várias ocasiões, enquanto o Órgão Internacional de Controle de Entorpecentes (*International Narcotics Control Board – INCB*) nunca o fez. Ademais, essa pretensão à obrigatoriedade se mostra ainda mais problemática porque, embora o GAFI/FATF não possa obrigar os Estados a tornarem-se membros, ele pode, sobretudo por meio do poder econômico dos membros do G7 e da OCDE, fechar as portas da globalização financeira, pois o acesso aos sistemas financeiros dos países centrais é imprescindível. Em razão da interação financeira dos mercados, os atores internacionais acabam tendo que aceitar as "regras do jogo", o que garante a eficácia das recomendações. Isso significa que, na prática, as Recomendações do GAFI/FATF se tornam instrumentos de *soft law hardly binding* (vinculante em sentido forte). O resultado disso é sua influência direta nos ordenamentos jurídicos internos, a qual, no caso brasileiro, será a seguir examinada

### **CAPÍTULO III – O regime local de combate à lavagem de dinheiro e as influências do regime internacional**

De todo o exposto até agora, depreende-se que o regime internacional antilavagem de dinheiro abrange medidas repressivas e preventivas, cujas técnicas jurídicas evoluíram inicialmente de um modelo legislativo penal americano e de uma iniciativa preventiva suíça. Utiliza-se, assim, a chamada técnica de duas vias, na qual *hard* e *soft law* se influenciam mutuamente<sup>244</sup>. No entanto, como a finalidade de todo o arcabouço jurídico internacional é promover a uniformização das normas domésticas, as normas internacionais devem ser positivadas nos ordenamentos jurídicos internos.

No caso do Brasil, seu processo de inserção no regime AML pode ser resumido a três iniciativas principais: *i*) a internalização da Convenção de Viena (Decreto nº 154, em 26 de junho de 1991); *ii*) a promulgação da Lei nº 9.613/98, que cria o sistema nacional de prevenção, controle e repressão à lavagem de dinheiro; e *iii*) sua admissão como membro do GAFI/FATF, em 26 de abril de 1999<sup>245</sup>. A partir, e por meio, delas, o país assume perante a comunidade internacional o compromisso de implementar um sistema de combate à lavagem de dinheiro, nos moldes estabelecidos internacionalmente<sup>246</sup>.

É bem verdade que desde a ratificação da Convenção de Viena (1988), o Estado brasileiro tornou-se obrigado a combater a lavagem de dinheiro. Essa promessa foi reforçada pela adoção de outros instrumentos internacionais, como a Convenção da OEA sobre corrupção (1996) e sua participação ativa na XXII Assembleia-Geral da OEA, que aprovou o Regulamento

---

<sup>244</sup> EBIKAKE, Emmanuel. Money laundering: An assessment of soft law as a technique for repressive and preventive anti-money laundering control. *Journal of Money Laundering Control*. p. 28-29. Tradução livre.

<sup>245</sup> “Em junho de 2000, Brasil, Argentina e México foram admitidos como membros do GAFI, após serem submetidos a processo de avaliação mútua, cujo objetivo era verificar se atendiam aos pré-requisitos mínimos para integrarem o Grupo. Segundo o GAFI, do ponto de vista da prevenção e do combate à lavagem de dinheiro, a importância do Brasil decorria do fato de ter ‘grande e moderno setor de serviços financeiros e de localizar-se próximo de grandes áreas produtoras de narcóticos na América do Sul’. (...) A admissão de Brasil, Argentina e México ocorreu no contexto de maior abertura do organismo à participação de países em desenvolvimento, que servia a dois propósitos: ampliação do alcance das Recomendações, graças à incorporação de países ‘estratégicos’ em suas regiões; e facilitação das negociações com o objetivo de estabelecer parcerias com as instituições financeiras internacionais (IFIs), onde os países em desenvolvimento tinham voz. (...) Como parte do processo de admissão, Brasil e Argentina lograram angariar apoio para a criação de FSRB para a América do Sul. O Grupo de Ação Financeira da América do Sul (GAFISUD) [atualmente denominado Grupo de Ação Financeira da América Latina – GAFILAT], foi criado na Reunião dos Ministros de Estado da Fazenda dos países da América Latina, no México, em fevereiro de 2000, que marcou a instituição da projeção regional do GAFI, cujo memorando de entendimentos fora assinado em 8 de dezembro de 2000, em Cartagena das Índias, marcando assim o ingresso do Brasil na projeção regional do GAFI”. (CORRÊA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. p. 187-189).

<sup>246</sup> ANSELMO, Márcio Adriano. O regime internacional de combate à lavagem de dinheiro: da jurificação à efetividade. p. 197.

Modelo sobre Delitos de Lavagem Relacionados com o Tráfico Ilícito de Drogas e Delitos Conexos (1992). No entanto, nenhum desses acordos produziu efeitos jurídicos internos até 1998, quando foi promulgada a Lei nº 9.613<sup>247</sup>. Foi somente com ela que se inaugurou no país o regime antilavagem de dinheiro. Passa-se, então, do regime global ao regime local. E se a adesão ao regime global foi resultado do esforço de convencimento levado a cabo pelo GAFI/FATF, que se utilizando da OEA, exerceu a chamada *peer e social pressure*; a criação de um sistema interno AML foi fruto de esforços do Poder Executivo, que no aspecto criminal podem ser atribuídos ao então Ministro da Justiça Nelson Jobim; e nos aspectos relacionados à credibilidade e à integridade do mercado financeiro ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central<sup>248</sup>.

Em seu relatório anual de 1999-2000, o GAFI/FATF reconheceu a Lei nº 9.613/98 como uma base sólida (*sound principles*) de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, em conformidade com suas principais Recomendações, demonstrando que as autoridades brasileiras estavam firmemente comprometidas com seu bom desempenho<sup>249</sup>. Não obstante, ao longo dos anos, a redação desse diploma legal foi aperfeiçoada<sup>250</sup>. Nessa senda, destacam-se as alterações promovidas pela Lei nº 12.683/2012<sup>251</sup>, editada para atender às recomendações

---

<sup>247</sup> Embora o surgimento de um regime nacional AML tenha surgido somente com a adoção do referido diploma, vale destacar que algumas iniciativas para proteção do sistema financeiro nacional foram tomadas desde o início dos anos 90. É o caso, por exemplo, do artigo 64 da Lei nº 8.383/91, que trouxe a possibilidade de imputação pelo crime de falsidade ao gerente ou administrador de instituição financeira, ou assemelhada, que concorresse para abertura de contas ou movimentação de recursos sob nome falso, de pessoa inexistente, ou de pessoa jurídica liquidada ou sem representação regular; ou das resoluções do Banco Central expandindo as obrigações de controle das instituições bancárias sobre as atividades de seus clientes (PITOMBO, Antônio Sérgio Altieri de Moraes. *Lavagem de dinheiro*. p. 53).

<sup>248</sup> CORRÊA, Luiz Maria Pio. O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional. p. 169-173.

<sup>249</sup> GAFI/FATF. *Annual Report 1999-2000*. p. 10. Tradução livre.

<sup>250</sup> Foram realizadas modificações pela Lei Complementar nº 167, de 2019, e pelas Leis nº 10.467/02, nº 10.701/03, nº 12.683/2012, nº 13.506/17, nº 13.964/19, nº 13.974/20 e nº 14.183/21.

<sup>251</sup> Embora tenha sofrido pequenas alterações em 2017, 2019, 2020 e 2021, a atual redação da Lei 9.613/98 é fruto das alterações promovidas pela Lei nº 12.683/2012, “cuja origem foi o Projeto de Lei do Senado nº 209/2003, de 28.05.2003, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, (...) foi em grande parte, como nota Aras, ‘fruto do trabalho conjunto dos vários atores (públicos e privados), que compõem a Encla, estratégia montada pelo Ministério da Justiça para aperfeiçoar a prevenção e o combate a essa modalidade delitativa e também à corrupção. O projeto deriva também dos compromissos assumidos pelo Brasil em convenções internacionais como a de Palermo (sobre crime organizado transnacional) e Mérida (sobre corrupção), além de estar em conformidade com as 49 Recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)’. (...) A nova lei, apesar dos muitos aspectos positivos que trouxe, pois colmatou as inúmeras lacunas da lei de 1998 que dificultava de sobremaneira aos órgãos estatais as atividades de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro eficazes, já nasce defasada, deixando o legislador de prever, por exemplo, sanções administrativas aos diretores e altos gerentes das pessoas jurídicas por faltas aos deveres de controle, ou a responsabilidade penal da pessoa jurídica, dois instrumentos que levariam, certamente, a uma maior conformidade com as regras antilavagem.” (LIMA, Carlos F. dos S. O sistema nacional antilavagem de dinheiro: As obrigações de *compliance*. In DE CARLI, Carla Verissimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (orgs.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. p. 55).

propostas pela organização, após a rodada de avaliação mútua do Brasil em 2010<sup>252</sup>, de modo a tornar mais eficiente a prevenção e a persecução do delito de branqueamento de capitais<sup>253</sup>.

Atualmente, a Lei nº 9.613/98, seguindo as 40 Recomendações do GAFI/FATF, perpassa pelos seguintes temas: *i*) criminalização da conduta de branqueamento de capitais (R.3 do GAFI/FATF e artigo 1º da Lei 9.613/98); *ii*) persecução penal (R.4, e arts. 2ª a 7ª); *iii*) obrigações de devida diligência, tais como identificar clientes e manter registros (R.10 a R.19, e arts. 9º, 10 e 12); *iv*) obrigação de comunicar transações financeiras e comerciais aos órgãos competentes (R. 20 a 23, e art. 11); e *v*) criação de Unidade de Inteligência Financeira – UIF nacional (R. 29 e arts. 14 e 15).

Logo, o diploma possui uma tripla natureza: penal, processual penal e administrativa. Sob o aspecto penal, tipifica a conduta de lavagem de dinheiro e comina suas penas. Já sob o aspecto processual, são trazidas normas que versam acerca da persecução penal, com referência às medidas cautelares, meio de prova e outros institutos afetos ao tema. Por fim, a Lei apresenta um controle sobre setores sensíveis, isto é, aqueles em que a prática de lavagem de dinheiro é mais suscetível de ocorrer. Dessa forma, são indicadas as pessoas e entidades privadas que devem colaborar com a fiscalização e identificação de práticas delitivas, as regras e sanções a elas destinadas, e os órgãos públicos responsáveis pela organização e sistematização de dados e informações (área de inteligência)<sup>254</sup>. Tais dispositivos de natureza administrativa são detalhados e complementados pela regulamentação de outros órgãos, como, por exemplo, o Banco Central – BACEN e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF.

Esse conjunto de normas administrativas somado às normas criminais perfazem o chamado direito material do regime interno antilavagem. Todavia, enquanto as normas administrativas integram o direito material preventivo, as normas criminais fazem parte do direito material repressivo. Ao lado dessas disposições penais materiais, completam o regime

---

<sup>252</sup> Nessa avaliação, de forma sintetizada, recomendou-se o Brasil *i*) criminalizasse o financiamento ao terrorismo de maneira consistente com os requisitos internacionais; *ii*) continuasse a apoiar as varas especializadas em lavagem de dinheiro dos Tribunais Federais; *iii*) implementasse medidas para aumentar a capacidade de aplicação de sanções finais aos crimes de lavagem; *iv*) estendesse a responsabilidade civil ou administrativa às pessoas jurídicas que cometem delitos ML/FT; *v*) assegurasse o confisco de bens; *vi*) implementasse leis e procedimentos eficazes para tomar medidas de congelamento de acordo com as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas; *vii*) alargasse a obrigação de declarar os transportes físicos transfronteiriços de moeda e instrumentos negociáveis ao portador; *viii*) alargasse os poderes e recursos de supervisão em algumas áreas; *ix*) aumentasse a supervisão de instituições financeiras não-bancárias; e *x*) estendesse os requisitos AML/CFT a todas as categorias de negócios e profissões financeiras não-designadas (GAFI/FATF. *Mutual Evaluation Report of the Federative Republic of Brazil – Executive Summary [2010]*. p. 04. Tradução livre).

<sup>253</sup> RIZZO, Maria Balbina Martins de. Prevenção da lavagem de dinheiro nas organizações. p. 131.

<sup>254</sup> BOTTINI, Pierpaolo Cruz; BADARÓ, Gustavo. Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais: comentários à Lei 9.613/98, com alterações da Lei 12.683/2012. p. 38.

AML repressivo as normas de direito processual penal, cuja finalidade é estabelecer os procedimentos e ritos para punição dos agentes e a recuperação dos ativos escamoteados.

Cada uma dessas categorias normativas será agora analisada.

### 3.1. Normas de direito material e o regime repressivo

Como dito há pouco, o combate à lavagem de dinheiro no Brasil inicia-se efetivamente com a publicação da Lei Federal nº 9.613/98, em 3 de março de 1998, fruto do Projeto de Lei da Câmara nº 66, de 1997, de autoria do Poder Executivo. Ao submetê-lo à avaliação do Presidente da República, o então Ministro da Justiça refere-se ao Decreto nº 154/1991, que promulgou a Convenção de Viena, a qual também foi lembrada na Exposição de Motivos – EM nº 692/MJ<sup>255</sup>. A EM ainda ressalta a participação do Brasil na XXII Assembleia Geral da OEA, realizada nas Bahamas, em 1992, quando aprovado o Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem Relacionados com o Tráfico Ilícito de Drogas e Delitos Conexos<sup>256</sup>.

Apesar de terem sido referenciados esses instrumentos internacionais, de concepções mais restritas quanto ao objeto material do delito, o Projeto de Lei não limitou o crime de lavagem aos ativos oriundos do tráfico ilícito de entorpecentes, preferindo acompanhar legislações mais modernas. Nesse ponto, a EM explica a escolha por uma lei de “segunda geração”<sup>257</sup>, que se baseia em amplo rol de crimes antecedentes, conforme normas vigentes em Portugal, na Alemanha e na Espanha (itens 14 a 24). Optou-se por esse modelo, pois, “embora o narcotráfico seja a fonte principal das operações de lavagem de dinheiro, não é a sua única vertente” (item 21). Por outro lado, sem um rol específico, “o projeto estaria massificando a criminalização para abranger uma infinidade de crimes como antecedentes do tipo de lavagem ou de ocultação” (item 24). Por isso, ele “reserva ao novo tipo penal a condutas

---

<sup>255</sup> A exposição de motivos foi subscrita pelos então Ministros, Nelson A. Jobim (Justiça), Pedro Malan (Fazenda), Luiz Felipe Lampreia (Relações Exteriores) e Alberto Mendes Cardoso (Ministro Chefe da Casa Militar da Presidência da República).

<sup>256</sup> DE CARLI, Carla Veríssimo. Lavagem de dinheiro: ideologia da criminalização e análise do discurso. p. 172-173.

<sup>257</sup> As legislações que tipificam a lavagem de dinheiro são divididas em gerações conforme o rol de delitos considerados como crime antecedente. Legislações de primeira geração referem-se àquelas que consideram exclusivamente como “sujo” o dinheiro advindo do tráfico de entorpecentes, sendo este o único delito subjacente. Esse modelo logo foi abandonado por outros de intervenção mais ampla. Dessa forma, nascem as legislações de segunda geração, que ampliam o rol dos delitos antecedentes a determinados crimes, mas ainda mantem esse rol taxativo; e depois surgem as legislações de terceira geração, voltadas para a prevenção e repressão à lavagem de dinheiro propriamente dita, independentemente da origem específica dos fundos ilícitos (CAPARRÓS, Eduardo Fabián. *Internacionalización del Lavado de Activos e Internacionalización de la Respuesta*. In CORDERO, Isidoro Blanco; CAPARRÓS, Eduardo Fabián; SILDARRIAGA, Victor Prado; ABRIL, Gilmar Santander; AGUADO, Javier Zaragoza. *Combate al lavado de activos desde el sistema judicial*. p. 38. Tradução livre).

relativas a bens, direitos ou valores oriundos, direta ou indiretamente, de crimes graves e com características transnacionais” (item 22). “Trata-se de implementar o clássico princípio da justiça penal universal, mediante tratados e convenções, como estratégia de uma Política Criminal transnacional” (item 24)<sup>258</sup>.

Todavia, após as alterações realizadas em 2012, o panorama foi modificado. Conquanto tenha sido mantida a tipificação do crime de lavagem de dinheiro no artigo 1º, *caput*, e §§ 1º e 2º, a atual redação do dispositivo ampliou seu alcance. O artigo 1º, *caput*, prevê que o crime de lavagem de dinheiro consiste em “ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal”. Da simples leitura do dispositivo, depreende-se que o Brasil passou a adotar uma legislação de terceira geração, admitindo qualquer infração, seja ele crime ou contravenção penal, como antecedente à lavagem. Ressalta-se: o diploma legal não se limitou a abolir o rol taxativo, mas também optou por incluir os ativos oriundos das condutas descritas no Decreto-lei nº 3.688/1941 (contravenções penais) como passíveis de lavagem, em via de abarcar a ocultação ou dissimulação de bens cuja origem esteja relacionada aos jogos de azar, popularmente conhecidos como “jogo do bicho”<sup>259</sup>.

Não bastasse isso, a própria tipificação do branqueamento de capitais também é bastante ampla, abrangendo qualquer conduta que conduza à ocultação ou dissimulação da natureza dos ativos provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal. “Ocultar significa não deixar ver; encobrir; esconder; não revelar; não demonstrar; deixar de mencionar ou de descrever nos casos em que a lei exige a menção ou a descrição (...). [Ao seu turno], dissimular significa tornar invisível ou pouco perceptível; disfarçar; agir com dissimulação, com reserva; fingir”<sup>260</sup>. Portanto, pouco importa se tais ativos são aplicados em atividades legítimas ou o grau de complexidade da conduta empregada. Na verdade, ao contrário do verbo “dissimular”, o verbo “ocultar” não exige qualquer fraude do agente, de forma que excluir condutas lícitas ou de baixa complexidade acabaria por privilegiar ou incentivar o agente que se vale desses recursos para persistir ou financiar outra atividade criminosa<sup>261</sup>.

---

<sup>258</sup> BRASIL. *Exposição de motivos n. 692/MJ*. Disponível em <https://www.legiscompliance.com.br/legislacao/norma/53>. Acesso 24/05/2021.

<sup>259</sup> CALLEGARI, André Luís; WEBER, Ariel Barazzetti. *Lavagem de dinheiro*. p 113. – 2. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

<sup>260</sup> DE CARLI, Carla Veríssimo. Dos crimes: aspectos objetivos. In DE CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (orgs.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. p. 232.

<sup>261</sup> BALTAZAR Jr., José Paulo. *Crimes Federais*. p. 1090-1091.

Isso se justifica, pois em regra a lavagem de dinheiro não utiliza instrumentos ilegais em si. O que a diferencia de uma atividade lícita é o conjunto das operações efetuadas: ou o negócio jurídico de fato não têm o conteúdo que dele se esperara, ou o procedimento foi utilizado com finalidades diversas daquelas usualmente esperadas comercial ou juridicamente<sup>262</sup>. Vale destacar ainda que não é todo ato de ocultação ou dissimulação de valor procedente de infrações que configuram o delito de lavagem. Para tanto, deve estar presente o elemento subjetivo do tipo, ou seja, o dolo (direto ou eventual). Tal se consubstancia na consciência e vontade de “limpar” o capital espúrio, mediante sua inserção no círculo econômico com aparência legítima, ou ao menos na assunção de quaisquer dessas circunstâncias. Somente na presença desses elementos é que a conduta será típica. Por isso, a mera fruição do produto do crime, ou mesmo sua ocultação para aguardar o melhor momento para usufruí-lo, não caracteriza lavagem<sup>263</sup>.

Além disso, a ocultação ou dissimulação deve ocorrer sobre a verdadeira natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade dos ativos. Em outras palavras, deve recair sobre sua essência ou condições peculiares (natureza); sua procedência ou forma de obtenção (origem), sobre o local onde se encontra (localização); sobre seu emprego ou utilização, gratuita ou onerosa (disposição); sobre seu deslocamento, mobilização, mudança ou circulação (movimentação); ou ainda sobre sua titularidade, domínio, direito de uso, gozo e disposição (propriedade, na acepção do artigo 1.228 do Código Civil)<sup>264</sup>.

Quanto ao objeto material, a conduta deve recair sobre bens, vantagens, direitos ou valores, oriundos de qualquer infração penal antecedente. De forma geral, bem “é tudo o que tem utilidade, (...), mas sempre com valor econômico. Direito é tudo que se atribui ou que pertence a determinado sujeito. Valor, em sentido econômico, ‘exprime o grau de utilidade das coisas, ou bens, ou a importância que lhes concedemos para a satisfação de nossas necessidades’. [mas como] (...) aqui consignada, abrange direitos, créditos ou valores”<sup>265</sup>. Igualmente, é indispensável que esses bens, direitos ou valores tenham sua origem, direta ou indiretamente, da prática de uma infração penal anterior. Um bem é oriundo diretamente de um delito quando for o seu produto; e indiretamente quando representar qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido obliquamente pelo agente. Ao prever essa segunda hipótese, garantiu-se que a ilicitude do bem original fosse transmitida por todo o processo de lavagem,

---

<sup>262</sup> DE CARLI, Carla Veríssimo. *Lavagem de Dinheiro: ideologia da criminalização e análise do discurso*, p. 119.

<sup>263</sup> BOTTINI, Pierpaolo Cruz; BADARÓ, Gustavo. *Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais: comentários à Lei 9.613/98, com alterações da Lei 12.683/2012*. p. 67.

<sup>264</sup> PRADO, Luiz Regis. *Direito Penal Econômico*. p. 552.

<sup>265</sup> PRADO, Luiz Regis. *Direito Penal Econômico*. p. 553.



pouco importando sua conversão, substituição ou transferência. Na prática, isso significa que os ativos decorrentes de operações realizadas no intuito de maquiar os bens ilícitos também são objeto material do delito de lavagem de dinheiro, estando sujeitos, portanto, a sequestro e perdimento. Nota-se que essa solução é aplicada ainda que haja sucessivas camadas de operações (lavagem de dinheiro em cadeia ou *riciclaggio indiretto*). Dessa forma, os bens poderão ser indiretamente provenientes de infração penal *i*) quando forem resultado de uma operação típica de lavagem de dinheiro (conversão, transferência, movimentação, etc.); *ii*) quando, após operações, houver perda de valor (são as chamadas perdas necessárias, em razão do custo que as operações de lavagem de dinheiro normalmente têm), e *iii*) quando houver ganho financeiro ou lucro em virtude de investimentos dos bens espúrios em atividades lícitas<sup>266</sup>.

Destarte, o objeto da lavagem de dinheiro é o produto do crime, ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática de ato criminoso, nos termos do art. 91, II, “b”, do Código Penal. Logo, os instrumentos do delito não podem ser seu objeto, pois, além de se encontrarem na esfera da disponibilidade do agente antes da prática da infração anterior, com ela não guardam relação de causalidade<sup>267</sup>. Igualmente, a ocultação ou dissimulação de bens de posse ilícita, como drogas ou armas, ainda que produtos de infração, não constituem lavagem de dinheiro porque puníveis como crimes autônomos. Por outro lado, é produto da infração o valor recebido por alguém para cometer o delito (por ex. preço recebido para matar alguém ou recompensa), uma vez que há relação de causalidade e de materialidade entre o capital adquirido e a prática criminosa<sup>268</sup>.

À guisa de conclusão, o núcleo do artigo 1º, *caput*, consiste em ocultar ou dissimular uma característica qualquer (origem criminosa, natureza, disposição, movimentação ou propriedade) de bens de qualquer índole, obtidos ou derivados direta ou indiretamente da ocorrência de uma infração penal anteriormente praticada, quer pelo mesmo agente (autolavagem), quer por outrem. Nesse sentido, essencial é o conhecimento da origem ilícita

---

<sup>266</sup> DE CARLI, Carla Veríssimo. Questões atuais sobre a lavagem de dinheiro. *Revista Eletrônica de Direito Penal*. p. 09.

<sup>267</sup> Em sentido contrário: “A interpretação [sobre o objeto material do crime] deve ser a mais ampla possível, para atender aos objetivos da norma brasileira, que busca seguir o paradigma internacional. A partir da modificação do artigo 4º da lei de lavagem, a norma passou a alcançar também os instrumentos do crime, que poderão ser objeto de medidas assecuratórias. A possibilidade de perdimento dos instrumentos do crime (*instrumentalities*), mesmo quando sejam lícitos, atende às recomendações do GAFI” (DE CARLI, Carla Veríssimo. *Dos crimes: aspectos objetivos*. In DE CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (orgs.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. p. 263).

<sup>268</sup> BOTTINI, Pierpaolo Cruz; BADARÓ, Gustavo. Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais: comentários à Lei 9.613/98, com alterações da Lei 12.683/2012. p. 71.

dos bens, direitos e valores (ou a assunção do risco de que eles tivessem origem criminosa), não se exigindo nenhum fim especial de agir<sup>269</sup>. Ademais, trata-se de crime comum, comissivo, doloso (admite dolo direto e eventual), material, de resultado<sup>270</sup>, permanente<sup>271</sup> e de tipo misto alternativo.

Ao lado do tipo penal principal previsto no *caput*, há nos parágrafos 1º e 2º os chamados tipos penais subsidiários (soldados de reserva) ou formas equiparadas. Assim, o artigo 1º, §1º, prevê que “incorre na mesma pena quem, para ocultar ou dissimular a utilização de bens, direitos ou valores provenientes de infração penal: I - os converte em ativos lícitos; II - os adquire, recebe, troca, negocia, dá ou recebe em garantia, guarda, tem em depósito, movimenta ou transfere; III - importa ou exporta bens com valores não correspondentes aos verdadeiros”.

Inicialmente, pelo teor do parágrafo 1º, percebe-se que os delitos nele tipificados, ao contrário do *caput*, são delitos formais, que exigem um elemento subjetivo específico, ou seja,

---

<sup>269</sup> DE CARLI, Carla Veríssimo. Dos crimes: aspectos objetivos. In DE CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (orgs.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. p. 233-234.

<sup>270</sup> Neste sentido, De Carli, Bottini e Badaró e Baltazar. Em sentido contrário, Luiz Regis Prado, para quem trata-se de delito de mera atividade e de perigo abstrato.

<sup>271</sup> A questão sobre a natureza instantânea ou permanente desse delito é controversa. Neste trabalho, optou-se por classificá-lo como permanente em virtude de decisão proferida pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na Ação Penal nº 863/SP, que condenou o ex-deputado federal Paulo Maluf (PP-SP) a pena de 7 anos, 9 meses e 10 dias de reclusão, em regime inicial fechado. Nessa oportunidade, os ministros Ricardo Lewandowski, Edson Fachin, Luiz Fux, Rosa Weber e Luís Roberto Barroso afirmaram que o art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.613/98 é crime permanente, pois “verifica-se que as ações típicas nucleares são as de ‘ocultar’ ou ‘dissimular’, portanto, condutas de natureza permanente, porquanto uma vez oculta a verdadeira natureza, origem, movimentação ou propriedade dos bens de origem ilícita, o estado antijurídico permanece por vontade do agente.” (Ministro Luiz Fux, p. 179). “Ocultar, portanto, não é uma ação que se realiza apenas no momento inicial do encobrimento, mas é ação que perdura enquanto escondido estiver o objeto material do crime, máxime quando o autor detém o poder de fato sobre referido objeto. (...) Quem oculta e mantém ocultada alguma coisa, permanece ocultando-a até que conhecida a coisa se torne. (...) Afinal, é a natureza da ação praticada, que se prolonga no tempo ou não, correspondente ao verbo do qual o legislador se valeu para descrever o crime, que define a natureza instantânea ou permanente do delito. O crime de lavagem de dinheiro na modalidade ocultar, portanto, é igualmente permanente e subsiste até o instante em que os valores provenientes dos crimes antecedentes sejam descobertos.” (Ministro Relator Edson Fachin. p. 10 e 13). Vale destacar que o Ministro Revisor Marco Aurélio votou de forma dissonante (p. 121): “entender que o crime de lavagem de dinheiro se projeta no tempo enquanto os bens ou valores forem usados conduz à descaracterização do delito, revelando conduta com viés imprescritível. Quem sabe, no dia de hoje, o dinheiro ainda esteja sendo movimentado, ainda esteja sendo usado, ainda esteja sendo gasto. Esses fenômenos da vida não consubstanciam lavagem de dinheiro. O valor espúrio não é lavado diversas vezes, consideradas as movimentações, realizadas pelo mesmo agente.” (STF, APN nº 863/SP, 1ª Turma, rel. Min. Edson Fachin, j. 23.05.2017, m.v., RT 987/581). Esposando essa mesma posição, que é compartilhada por Ada Pellegrini Grinover, Carla Verissimo De Carli e Pierpaolo Cruz Bottini, Gustavo Badaró afirma que o crime de lavagem de dinheiro, na modalidade do *caput* do art. 1º da Lei nº 9.613/1998, é crime instantâneo de efeitos permanentes. Segundo o autor, as condutas típicas em questão (ocultação ou dissimulação) não recairiam sobre o produto ilícito em si, mas sobre algumas de suas características (natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade). Por isso, a consumação da lavagem de dinheiro ocorreria no instante em que perpetrada a conduta de ocultar ou dissimular quaisquer características verdadeiras desses bens, criando-lhes um novo estado, de forma que pouco importa se os efeitos dessa ação ou omissão se protraíam no tempo (BADARÓ, Gustavo Henrique. O momento consumativo dos crimes do *caput* e do inciso I do § 1º do art. 1º da Lei nº 9.613/1998: lavagem de dinheiro como “crime de estado”. In BOTTINI, Pierpaolo Cruz; BORGES, Ademar (coord.). *Lavagem de dinheiro: pareceres jurídicos - jurisprudência selecionada e comentada [livro eletrônico]*. p. RB4.3-4.4.).

a intenção e/ou finalidade de ocultar ou dissimular a utilização dos bens, direitos e valores provenientes dos delitos antecedentes. Isso significa que somente será considerada como criminosa a conduta quando o agente tiver a intenção específica de ocultar ou dissimular ativos mediante uma das condutas previstas nos incisos<sup>272</sup>. Justamente pela exigência desse elemento subjetivo especial é que esses tipos penais somente podem ser cometidos com dolo direto, estando excluído o dolo eventual<sup>273</sup>.

Quanto ao inciso I, o núcleo do tipo é a ação de “converter”, sendo a ocultação ou a dissimulação apenas o especial elemento subjetivo do injusto. O crime, portanto, não é ocultar ou dissimular, mediante conversão, mas converter, com a finalidade de ocultar ou dissimular.<sup>274</sup> O mesmo raciocínio se aplica ao inciso II (condutas assemelhadas à receptação). Embora esse inciso preveja uma série de condutas que, em sua maioria, representem a circulação dos bens e valores na economia legal, estará configurado o crime de lavagem quando o agente conjugar quaisquer verbos do tipo com o especial fim de ocultar ou dissimular os bens provenientes do delito prévio. A opção do legislador em tipificá-lo relaciona-se à “reconstrução da trilha de vestígios materiais que vincula o ativo ao crime que o gerou”<sup>275</sup>. Mais relevante, porém, é a importação e a exportação de bens com valores não correspondentes aos verdadeiros (inciso III). Trata-se de tipologia comum na atividade de lavagem de dinheiro, tendo sido inclusive objeto de relatórios específicos do GAFI/FATF<sup>276</sup>. A lavagem de dinheiro por meio do comércio (*Trade Base Money Laundering* – TBML) é definida por aquela organização como:

---

<sup>272</sup> DE CARLI, Carla Veríssimo. Dos crimes: aspectos objetivos. In DE CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (orgs.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. p. 251-252.

<sup>273</sup> Esse é o entendimento majoritário, inclusive sendo adotado pela jurisprudência (por exemplo, pelo STJ, na APn no 472/ES, Corte Especial, Rel. Teori Albino Zavascki, julgada em 1.6.2011, in DJe de 8.9.2011; pelo TRF da 4ª Região, na ACr no 2002.71.00.036771-1, 8ª Turma, Rel. Paulo Afonso Brum Vaz, julgada em 8.10.2008, in DE de 22.10.2008). Em sentido contrário, Renato Brasileiro de Lima afirma que “Na medida em que o caput do art. 1º, bem como os tipos penais do § 1º e § 2º, inciso I, da Lei nº 9.613/98, não fazem uso de expressões equivalentes, inexistindo referência a qualquer circunstância típica referida especialmente a dolo ou tendência interna específica, conclui-se que é perfeitamente possível a imputação do delito de lavagem tanto a título de dolo direto, quanto a título de dolo eventual” (LIMA, Renato Brasileiro de. *Legislação Criminal Especial Comentada: volume único*. p. 78).

<sup>274</sup> BADARÓ, Gustavo Henrique. O momento consumativo dos crimes do caput e do inciso I do § 1º do art. 1º da Lei nº 9.613/1998: lavagem de dinheiro como “crime de estado”. In BOTTINI, Pierpaolo Cruz; BORGES, Ademar (coord.). *Lavagem de dinheiro: pareceres jurídicos - jurisprudência selecionada e comentada [livro eletrônico]*. p. RB4.6.

<sup>275</sup> MAIA, Rodolfo Tigre. Lavagem de dinheiro (lavagem de ativos provenientes de crime): anotações às disposições criminais da Lei 9.613/1998. p. 97.

<sup>276</sup> Em 2006 o GAFI/FATF produziu um relatório sobre a tipologia da lavagem de dinheiro com base no comércio (do inglês *Trade Based Money Laundering* – TBML), reconhecendo três métodos principais para sua ocorrência. O primeiro é por meio do sistema financeiro; o segundo envolve o movimento físico de ativos; e o terceiro se dá pela movimentação física de mercadorias no sistema de comércio. Embora a força-tarefa tenha dado pouca atenção ao terceiro método, o sistema de comércio internacional está claramente sujeito a uma ampla gama de riscos e vulnerabilidades, que podem ser explorados por criminosos. Em parte, isso decorre do enorme volume de fluxos comerciais; das complexidades associadas ao uso de múltiplas transações de câmbio e diversos arranjos de

o processo de disfarçar o produto do crime e movimentar valores por meio do uso de transações comerciais na tentativa de legitimar sua origem ilícita, (...) cujas técnicas básicas são o subfaturamento ou superfaturamento das operações de importação ou exportação; a expedição de múltiplas faturas para uma mesma operação; o faturamento excessivo e insuficiente de bens e serviços; e a falsa descrição das mercadorias ou serviços importados ou exportados<sup>277</sup>.

Evidentemente, para configuração do crime de lavagem, faz-se necessário que tal mecanismo seja utilizado não com o propósito único de obter ganhos fiscais ou evadir dinheiro, mas também de ocultar ou dissimular a origem e a natureza de produto do crime.

Apesar das diferenças entre o tipo penal previsto no *caput* e aqueles inseridos no parágrafo 1º, há certa redundância na previsão deste último, pois sua redação indica formas de ocultação ou dissimulação dos bens. Trata-se, portanto, de uma especialização do delito previsto no *caput*<sup>278</sup>. Por isso, na prática, é difícil encontrar uma conduta que se enquadre nesses incisos e igualmente não se enquadre no tipo principal. De qualquer forma, o mérito do dispositivo é tornar a conduta de lavagem mais abrangente e evitar qualquer dúvida interpretativa quanto a seu alcance<sup>279</sup>. Vale destacar que apesar disso, as condutas previstas em cada inciso são autônomas e subsidiárias, de modo que não há impedimento para que, em um mesmo processo, seja imputada duas ou mais figuras<sup>280</sup>.

No entanto, uma peculiaridade do parágrafo 1º merece atenção: a descrição do objeto material é mais limitada. O legislador aqui suprimiu a referência à procedência "indireta" do produto do crime. Assim, é perfeitamente adequada uma interpretação restritiva, que limita o objeto material do tipo penal do parágrafo 1º aos bens diretamente provenientes de infração penal. Por isso, as condutas objetivamente puníveis não abrangem os produtos decorrentes da

---

financiamento comercial; da mistura de fundos legítimos e ilícitos; e dos recursos limitados de que a maioria das agências alfandegárias dispõe para detectar transações comerciais suspeitas. Por isso, a fim de melhorar a capacidade das agências governamentais em identificar atividades suspeitas relacionadas a transações comerciais, de compartilhar essas informações com parceiros nacionais e estrangeiros, e de agir com base nessas informações, o relatório define o que seria a lavagem de dinheiro por meio do comércio, bem como elenca seus principais métodos de execução (GAFI/FATF. *Trade Based Money Laundering*. p. 01. Tradução livre). Essas informações foram incorporadas em um documento de melhores práticas em 2006. Posteriormente o relatório de 2006 foi atualizado em 2012, e mais recentemente em 2020. Nesse último, foi acrescida a visão oriunda da experiência de todos os organismos regionais do GAFI/FATF, do Grupo de Egmont de Unidades de Inteligência Financeira, de instituições do setor privado e outros órgãos multilaterais. Por isso, ele representa uma visão abrangente e renovada das metodologias e medidas de mitigação de TBML, incluindo o impacto de novas iniciativas, como o estabelecimento de parcerias público-privadas (GAFI/FATF; Egmont Group. *Trade-based Money Laundering: Trends and Developments*. p. 08. Tradução Livre).

<sup>277</sup> GAFI/FATF; Egmont Group. *Trade Based Money Laundering*. p. 03-04. Tradução livre

<sup>278</sup> BALTAZAR Jr., José Paulo. *Crimes Federais*. p. 1099-1100.

<sup>279</sup> MORO, Sergio Fernando. *Crime de lavagem de dinheiro*. p. 33.

<sup>280</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inq nº 2471, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2011.

substituição ou transformação dos bens originais (bens substitutivos ou lavagem de dinheiro substitutiva), que podem caracterizar apenas o comportamento do *caput*<sup>281</sup>. Mas essa limitação é apenas relativa: o inciso I – que prevê a conduta “os converte em ativos lícitos” – acaba por abarcar todos os bens transformados ou substituídos. Isso porque, em seu sentido comum, “converter” significa transformar; e em seu sentido econômico é a troca de modalidades entre ativos financeiros. Dessa forma, qualquer produto de crime que seja transformado ou substituído por patrimônio legítimo acaba por transmitir sua ilicitude originária<sup>282</sup>. Isso significa que a limitação quanto ao objeto material desse dispositivo em relação ao *caput* resulta em diferenciação de pouca relevância, pois a interpretação restritiva do parágrafo 1º, inciso I, somente subsiste quanto aos bens obliquamente obtidos da ocorrência de um delito, mas não quanto às operações efetuadas para dissimular ou ocultar o produto do crime.

Ao seu turno, o artigo 1º, § 2º, da Lei 9.613/98, aduz que “incorre, ainda, na mesma pena quem: I - utiliza, na atividade econômica ou financeira, bens, direitos ou valores provenientes de infração penal; e II - participa de grupo, associação ou escritório tendo conhecimento de que sua atividade principal ou secundária é dirigida à prática de crimes previstos nesta Lei”.

Quanto ao tipo do parágrafo 2º, inciso I, nota-se, de imediato, uma grande diferença em relação ao *caput*: não há qualquer referência aos verbos “ocultar” ou “dissimular”. Para a configuração da lavagem, basta a mera utilização de produto do crime na atividade econômica ou financeira<sup>283</sup>. “Utilizar significa empregar, usar ou aplicar de qualquer modo ou maneira (independentemente das condições). A atividade econômica é aquela que diz respeito à produção, distribuição, circulação e consumo de bens e serviços, enquanto atividade financeira se refere à obtenção, gestão e aplicação de recursos financeiros”<sup>284</sup>. Logo, é suficiente a mera utilização, sem ter o agente por objetivo a ocultação ou a dissimulação da origem dos bens, direitos ou valores provenientes de infração penal. A Lei nº 12.683/2012 suprimiu desse dispositivo a expressão “que sabe serem” provenientes de infração penal<sup>285</sup>. Isso não significa responsabilidade objetiva, mas sim a intenção do legislador de que o tipo também pudesse ser cometido por meio de dolo eventual. Assim, submete-se às penas de lavagem de dinheiro não

---

<sup>281</sup> BOTTINI, Pierpaolo Cruz; BADARÓ, Gustavo. Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais: comentários à Lei 9.613/98, com alterações da Lei 12.683/2012. p. 108.

<sup>282</sup> DE CARLI, Carla Veríssimo. Dos crimes: aspectos objetivos. In DE CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (orgs.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. p. 247-248 e 267.

<sup>283</sup> MORO, Sergio Fernando. *Crime de lavagem de dinheiro*. p. 34.

<sup>284</sup> PRADO, Luiz Regis. *Direito Penal Econômico*. p. 561.

<sup>285</sup> A redação original do artigo era a seguinte: “I - utiliza, na atividade econômica ou financeira, bens, direitos ou valores que sabe serem provenientes de qualquer dos crimes antecedentes referidos neste artigo;”.

apenas aqueles que utilizam na atividade econômica ou financeira ativos que tem efetivo conhecimento da origem espúria, mas também aqueles que assumem o risco de que os bens pudessem ter sua origem maculada<sup>286</sup>.

Por sua vez, o artigo 1º, § 2º, inciso II, foi bastante criticado, dado que sua redação consistiria em uma forma especial de organização criminosa. Por isso, a fim de evitar dupla punição, a eventual incidência desse dispositivo impede a aplicação do artigo 288 do Código Penal. No entanto, como se trata de crime autônomo à lavagem, pode o agente responder por este delito em concurso material com aqueles outros previstos no artigo 1º da Lei nº 9.613/98<sup>287</sup>.

Outro problema apontado no dispositivo é a sua falta de técnica legislativa, não apenas pelo emprego de conceitos extremamente indeterminados nos elementos normativos do tipo (“grupo”, “associação” e “escritório”), mas também por sua redação demasiadamente abrangente, sem, sequer, determinar a quantidade de pessoas necessárias para sua configuração. Se levado à literalidade, ele incidiria sobre qualquer pessoa que participasse de organização com conhecimento de que sua atividade, principal ou secundária, é dirigida, ainda que eventualmente, à lavagem de dinheiro. Não é exigido, ao menos, qualquer ato de colaboração efetiva, bastando o mero pertencimento ao grupo. Dessa forma, para restringir o campo de abrangência dessa norma, deve-se utilizar as regras de concurso de pessoas do artigo 29 do Código Penal. Em outras palavras, estará sujeito ao parágrafo 2º, inciso II, aqueles que, além de participarem de grupo, associação ou escritório com conhecimento de que sua atividade principal ou secundária é dirigida à prática de lavagem, colaborem, efetiva e positivamente, com alguma das práticas previstas nos dispositivos anteriores (autores), ou, de alguma outra forma, consciente e voluntariamente, contribuam causalmente para a lavagem (partícipe). Por isso, ao agente que presencia atos de lavagem, mas deles não participa, não pode ser imputado o delito, salvo se houvesse um dever de garantia (omissão imprópria)<sup>288</sup>. Quanto ao elemento subjetivo do tipo, dada a redação conferida ao inciso, parece ser adequado restringir o seu alcance. Como o dispositivo traz o termo “tendo conhecimento”, é correto afirmar que o tipo exige um elemento subjetivo específico, qual seja, o dolo especial de participação no grupo e o conhecimento de que a atividade principal ou secundária de tal é dirigida à prática de

---

<sup>286</sup> DE CARLI, Carla Veríssimo. Dos crimes: aspectos objetivos. In DE CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (orgs.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. p. 258.

<sup>287</sup> BALTAZAR Jr., José Paulo. *Crimes Federais*. p. 1101.

<sup>288</sup> BOTTINI, Pierpaolo Cruz; BADARÓ, Gustavo. *Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais: comentários à Lei 9.613/98, com alterações da Lei 12.683/2012*. p. 116-117.

mascamamento de ativos. Não há, porém, necessidade do dolo de reinserção dos ativos ilícitos. Por isso, essa modalidade só pode ser cometida com dolo direto<sup>289</sup>.

Outrossim, as condutas tipificadas pelo artigo 1º, § 2º, incisos I e II, são crimes de mera conduta, que se perfectibilizam independente da participação do sujeito ativo nas infrações precedentes<sup>290</sup>. Assim como no parágrafo 1º, aqui o objeto material também foi restringido, dada a supressão da referência à procedência "indireta" do produto do crime<sup>291</sup>.

Finda a análise dos elementos típicos do delito de lavagem de dinheiro na legislação pátria, adentra-se a uma das questões mais controvertidas sobre o tema: o bem jurídico tutelado pelo artigo 1º da Lei nº 9.613/98. “É certo (...) que tanto no plano interno, como no externo, a questão sobre qual seja o bem penalmente tutelado está longe de se constituir em unanimidade”<sup>292</sup>. A celeuma doutrinária inicia-se já com a quantidade de bens jurídicos ofendidos pela lavagem de capitais. Enquanto parte da doutrina defende que essa conduta atingiria apenas um bem jurídico (uniofensivo); outra afirma poder haver uma pluralidade de bens afetados (pluriofensivo). Mesmo entre aqueles acadêmicos que defendem a uniofensividade do delito, várias são as possibilidades, a saber: *i*) a administração da justiça; *ii*) as funções de polícia em relação ao delito prévio; *iii*) a segurança interior do Estado; *iv*) o mesmo bem jurídico tutelado pelo crime antecedente; e *v*) a ordem socioeconômica. Igualmente tortuosa é a questão entre aqueles que sustentam a pluriofensividade da infração, podendo ser listado os seguintes posicionamentos: *i*) a ordem socioeconômica e a administração da justiça; *ii*) a ordem socioeconômica e a estabilidade democrática; *iii*) a ordem socioeconômica e o bem jurídico tutelado pelo crime antecedente; ou *iv*) a administração da justiça e o mesmo bem jurídico do crime antecedente<sup>293</sup>.

Embora não sem controvérsia, prevalece o entendimento de que a administração da justiça ou a ordem socioeconômica sejam os bens jurídicos tutelados pelo tipo penal. Essa é, inclusive, “a linha adotada pela Diretiva 91/308/CEE (Preâmbulo), nos seguintes termos: ‘A utilização das entidades de crédito e das instituições financeiras, na lavagem dos produtos de

---

<sup>289</sup> MIRANDA, Matheus de Alencar e; SANTOS, Ronny Peterson Nunes dos. A conduta típica do art. 1º, § 2º, II, da Lei n. 9.613/1998: revisitando a interpretação normativa a partir do conceito de irresponsabilidade organizada. In SOUZA, Artur de Brito Gueiros; CÂMARA, Juliana de Azevedo Santa Rosa (orgs.). *Inovações no direito penal econômico: prevenção e repressão da criminalidade empresarial*. p. 127.

<sup>290</sup> DE CARLI, Carla Veríssimo. Dos crimes: aspectos objetivos. In DE CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (orgs.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. p. 255-257.

<sup>291</sup> PRADO, Luiz Regis. *Direito Penal Econômico*. p. 562.

<sup>292</sup> DE GRANDIS, Rodrigo. O exercício da advocacia e o crime de lavagem de dinheiro. In DE CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (orgs.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. p. 157.

<sup>293</sup> SÁNCHEZ, Carlos Aránguez. *El delito de blanqueo de capitales*. p. 78, 89-94.

atividades delitivas, pode pôr seriamente em perigo tanto sua solidez e estabilidade quanto a credibilidade do sistema financeiro em seu conjunto, ocasionando com isso a perda de confiança do público'. Isso não significa que outros bens jurídicos não possam vir a ser incidentalmente lesados.”<sup>294</sup>. Considera-se, em consequência, que os tipos previstos no art. 1º descrevem delitos de perigo, eis que põem em risco a identificação, a localização e a recuperação dos bens pelo Estado (Administração da justiça) e/ou a solidez da ordem socioeconômica<sup>295</sup>.

Outro ponto a ser destacado quanto ao delito de lavagem de capitais é sua autonomia relativa. No passado havia grande discussão se esse crime dependeria, ou não, da comprovação do delito anterior para ser processado. No entanto, o artigo 2º, II, da Lei nº 9.613/1998 estabeleceu sua autonomia relativa, segundo a qual a infração antecedente deve ser típica e ilícita, sendo desnecessária, porém, a comprovação de elementos referentes à sua autoria, culpabilidade ou punibilidade (princípio da acessoriedade limitada). Destarte, o referido dispositivo preceitua que a persecução penal da lavagem independe “do processo e julgamento dos crimes antecedentes referidos no artigo anterior, ainda que praticados em outro país; [...]”. Nesse sentido, o § 1º dispõe que “a denúncia será instruída com indícios suficientes da existência da infração penal antecedente, sendo puníveis os fatos previstos nesta Lei, ainda que desconhecido ou isento de pena o autor, ou extinta a punibilidade da infração penal antecedente”. Isso significa que pode haver condenação por crime de lavagem independentemente da existência de processo pelo crime antecedente. Todavia, como se trata autonomia apenas de relativa, conquanto não se faça necessário comprovar a materialidade da infração anterior, certamente é imprescindível demonstrar que o objeto da lavagem é dela produto ou provento<sup>296</sup>. Exige-se, portanto, a “produção probatória convincente em relação ao crime antecedente, mas não ao ponto de transformá-lo no objeto do processo por crime de lavagem, com toda a carga probatória decorrente.”<sup>297</sup>. Por essa razão ainda, não precisa haver identidade entre o autor da lavagem e aquele que pratica a infração anterior. Basta que o agente

---

<sup>294</sup> PRADO, Luiz. Regis. Delito de lavagem de capitais: um estudo introdutório. *Revista dos Tribunais*. p. 442-443

<sup>295</sup> DE CARLI, Carla Veríssimo. Dos crimes: aspectos objetivos. In DE CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (orgs.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. p. 262.

<sup>296</sup> Quanto ao crime antecedente, ainda devem ser considerados dois aspectos: a admissão da lavagem de capitais em cadeia e a extraterritorialidade do delito-base. Para Luiz Regis Prado é possível “a hipótese primeira (lavagem em cadeia: o crime de lavagem de capitais como infração penal antecedente a outra infração da mesma espécie), visto que não há fixação de determinada infração penal antecedente, como no texto anterior. Assim, não importa a natureza ou a gravidade do ilícito penal anteriormente praticado. Por outro lado, nada impede que o ilícito penal antecedente tenha sido praticado no exterior, respeitados sempre o postulado da dupla incriminação e a inexistência de disposição em sentido contrário” (PRADO, Luiz Regis. *Direito Penal Econômico*. p. 557).

<sup>297</sup> MORO, Sergio Fernando. *Autonomia do crime de lavagem e prova indiciária*. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2015-jul-17/sergio-moro-expoe-opinioao-autonomia-crime-lavagem#:~:text=A%20autonomia%20do%20crime%20de,de%20processo%20pelo%20crime%20antecedente>. Acesso em 09/11/2020.



saiba sobre a origem espúria dos ativos, ou em alguns casos assuma o risco nesse sentido<sup>298</sup>. Não obstante, se esses delitos forem praticados pela mesma pessoa, estará caracterizada a chamada autolavagem (*selflaundering*), respondendo o sujeito por ambos<sup>299</sup>. A esse respeito, vale lembrar que o art. 6º, item 2, ‘e’, da Convenção de Palermo e a na Nota Interpretativa da Recomendação nº 3 do GAFI/FATF permitem que cada legislação interna discipline sobre a punibilidade da autolavagem.

Quantos aos outros dispositivos penais insertos na Lei nº 9.613/98, ou seja, causas de aumento e de diminuição da pena (artigo 1º, §§ 3º, 4º e 5º) e efeitos da condenação (artigo 7º), a simples leitura dos dispositivos já possibilita o conhecimento do seu conteúdo. Por isso, não serão aqui examinados. Vale destacar, apenas, que o artigo 1º, § 5º, prevê expressamente o instituto da delação premiada (ato unilateral) como causa de diminuição da pena.

### 3.2. Normas de direito material e o regime preventivo

Assim como ocorreu no âmbito repressivo, o regime local preventivo AML tem suas origens na Lei nº 9.613/98. Todavia, diferentemente do que acontece naquele sistema, cuja finalidade é punir os agentes e prevenir a reiteração de sua conduta e/ou a manutenção das atividades da organização criminosa, o regime preventivo visa impedir, ou ao menos dificultar, a lavagem de dinheiro. Para tanto, são estabelecidas certas obrigações legais e regulamentares a determinados atores que atuam em setores econômicos sensíveis, isto é, aqueles cujas instituições e profissionais propiciam o giro de médias e grandes quantidades de ativos, tornando o risco da prática delitativa mais elevado. Nesse sentido, justamente com o objetivo de

---

<sup>298</sup> Nesse quadro, num “viés que interpreta o elemento subjetivo de maneira mais extensiva e utilitarista, Sergio Moro (2007, p. 95) destaca que, nada obstante o dolo no crime de lavagem abarque a consciência da infração penal antecedente, exigir do sujeito ativo preciso conhecimento acerca de suas circunstâncias e elementos teria significativo impacto na eficácia da lei, notadamente em virtude da “terceirização” do delito, que tem como consequência certo distanciamento entre o seu agente e o agente da conduta que produziu os ativos a serem reciclados. Para essa linha de pensamento, exige-se apenas que o indivíduo detenha conhecimento de que o objeto da reciclagem constitui produto de alguma infração penal, mas não que ele saiba, de forma detalhada, a espécie de atividade criminosa, máxime quando se tem em mente que a Lei n. 12.683/2012 eliminou o rol taxativo anteriormente previsto no artigo 1º, permitindo que qualquer crime ou contravenção produtor de ativos seja antecedente ao mascaramento. A prova do elemento subjetivo, tarefa penosa para a acusação, reveste-se de dificuldade ainda maior face à complexidade do crime de lavagem de capitais. Diante dessa realidade, é comum a referência em documentos internacionais à possibilidade de comprovação do dolo por elementos objetivos, como no artigo 6º, § 2º, f, da Convenção de Palermo” (MELLO, Sebastian Borges de Albuquerque, HERNANDES, Camila Ribeiro. O delito de lavagem de capitais e a teoria da cegueira deliberada: compatibilidade no direito penal brasileiro?. *Conpedi Law Review*. p. 446).

<sup>299</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inq nº 2471, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2011.

obstaculizar a utilização de mercados financeiros como via para a prática de operações de lavagem de capitais, o referido diploma legal define os sujeitos fiscalizados (art. 9º), suas obrigações (arts. 10, 11 e 11-A) e as sanções pelo descumprimento dessas obrigações (art. 12); bem como estabelece, por consequência, as entidades reguladoras de supervisão e normatização (art. 14, § 1º). Ainda, a Lei nº 9.613/98 cria a Unidade de Inteligência Financeira – UIF, denominada de Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, para a qual são estabelecidas as funções de supervisionar suplementarmente atividades e setores em que não haja um órgão central fiscalizador (art. 14, § 1º); e de receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas (arts. 14 e 15)<sup>300</sup>. Destarte, a estrutura de sustentação do regime preventivo AML brasileiro pode ser resumida em dois subsistemas interligados, um diretamente relacionado à função de supervisão e prevenção da lavagem de capitais; e outro relacionado a avaliação e repressão ao branqueamento de capitais<sup>301</sup>.

Quanto ao primeiro subsistema, o de supervisão e prevenção, sua função primordial é a fixação de procedimentos que dificultem o encobrimento da origem dos recursos financeiros, e que facilitem o trabalho de investigação. Para tanto, tal se assenta em dois pilares básicos: *i*) a existência de órgãos da Administração Pública responsáveis pela supervisão dos sujeitos que atuam no mercado financeiro, e pela normatização de suas atividades (intervenção direta); e *ii*) o estabelecimento de um quadro de obrigações para os profissionais e empresas do setor privado, cujo descumprimento pode gerar responsabilização nas searas administrativa e penal (intervenção indireta)<sup>302</sup>.

Nesta linha, o artigo 9º da Lei nº 9.613/98 lista as pessoas a quem são impostas obrigações preventivas à lavagem de dinheiro (*gatekeepers*). Enquanto o *caput* do dispositivo traz um regramento geral, segundo o qual “sujeitam-se às obrigações referidas nos arts. 10 e 11 as pessoas físicas e jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não:”; os três incisos que o seguem e os dezoito incisos do parágrafo único trazem um rol de vinte e seis atividades sujeitas às medidas de controle. Em síntese, são enumeradas atividades desenvolvidas por *i*) bancos e instituições financeiras não bancárias, incluindo casas de câmbio; *ii*) operadores e corretoras do mercado

---

<sup>300</sup> BRASIL. *Exposição de motivos n. 692/MJ*. Disponível em <https://www.legiscompliance.com.br/legislacao/norma/53>. Acesso 24/05/2021.

<sup>301</sup> CAVALCANTI, José Robalinho. O sistema nacional antilavagem de dinheiro e seus atores. In DE CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (orgs.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. p. 125.

<sup>302</sup> BERMEJO, Mateo Germán. *Prevención y castigo del blanqueo de capitales. Una aproximación desde el análisis económico del derecho* (tese doutoral). p. 307.

de capitais, seguros, planos de previdência e fundos fechados de pensão; *iii*) advogados e escritórios de advocacia; *iv*) tabeliões e registradores; *v*) contadores e escritórios de contabilidade; *vi*) comerciantes de joias, obras de artes, antiguidades e objetos de luxo ou grandes valores; *vii*) corretores de imóveis ou imobiliárias; *viii*) aqueles que atuem na promoção, intermediação, comercialização, agenciamento ou negociação de direitos de transferência de atletas, artistas ou feiras, exposições ou eventos similares; *ix*) operadoras de plano de assistência à saúde; *x*) juntas comerciais; *xi*) empresas de transporte guarda de valores; *xii*) loterias e promoções comerciais mediante sorteio; e *xiii*) prestadoras de serviços de economia e finanças

Com base nesses *gatekeepers*, é possível concluir que existem quatorze autoridades administrativas responsáveis pela regulação e supervisão de mercados sensíveis à lavagem de dinheiro, dentre as quais podem ser listadas o Banco Central do Brasil – BACEN (para os bancos e instituições financeiras não bancárias); a Comissão de Valores Mobiliários – CVM (para atores do mercado de capitais); a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP (para os operadores e corretores de seguros e planos de previdência); a Secretaria de Previdência Complementar – SPC (para os operadores e corretores de fundos fechados de pensão); a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB (para advogados e escritórios de advocacia), o Conselho Nacional de Justiça – CNJ (para cartórios e registradores); o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan (para antiguidades e/ou obras de arte) e o COAF (para atividades e setores que não possuem regulamentação centralizada)<sup>303</sup>.

Ao seu turno, os artigos 10 e 11 enumeram as medidas de controle às quais estão submetidos esses sujeitos. De forma geral, as medidas de controle podem ser definidas como:

o conjunto de regras jurídicas que impõe aos sujeitos expressamente nelas elencados duas obrigações em essência: *I*) a de instituir filtros em suas atividades cotidianas, consistentes em controles sobre movimentação financeira, de bens e serviços, de seus clientes, funcionários e sócios, de modo a perceber indícios do uso de sua profissão ou indústria para a transformação de bens econômicos de origem ilícita em bens econômicos aparentemente lícitos; *II*) a de comunicar às autoridades responsáveis a ocorrência desses indícios.<sup>304</sup>

Nessa senda, o artigo 10 fixa o primeiro feixe de obrigações, trazendo deveres de devida diligência, tais como identificação do cliente (inciso I); a manutenção por, pelo menos, 5 anos

<sup>303</sup> A lista completa de pessoas obrigadas e autoridades fiscalizadoras pode ser encontrada em <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/informacoes-as-pessoas-obrigadas/orgaos-reguladores-e-fiscalizadores>.

<sup>304</sup> LIMA, Carlos F. dos S. O sistema nacional antilavagem de dinheiro: As obrigações de *compliance*. In DE CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (orgs.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle pena*. p. 60.

dos registros de toda transação em moeda ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente (inciso II); a adoção de políticas internas de integridade que sejam compatíveis com o porte e volume de operações, permitindo, inclusive, a devida comunicação de atividades suspeitas (inciso III); a manutenção de cadastro atualizado no órgão regulador ou fiscalizador e, na falta deste, no COAF (inciso IV), bem como o atendimento às requisições formuladas pela UIF na periodicidade, forma e condições por ela estabelecidas (inciso IV). Já o artigo 11 estabelece o dever de comunicar operações e situações financeiras suspeitas. Desse modo, as pessoas obrigadas devem comunicar ao COAF, ou se for o caso ao seu órgão regulamentador (inciso III), a) as operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possuam sérios indícios de crime de lavagem de dinheiro (inciso I c/c inciso II, “b”), e b) todas as transações em moeda ou em ativos conversíveis em espécie acima de limite estabelecido pela autoridade competente (inciso II, “a”). Ainda, devem ser previamente comunicadas à instituição financeira as transferências internacionais e os saques em espécie, nos termos, limites, prazos e condições fixados pelo Banco Central do Brasil (artigo 11-A).

Ao mesmo tempo que o artigo 11 impõe aos particulares deveres de comunicação, ele gera a necessidade de que essas informações sejam devidamente recebidas e processadas por uma autoridade administrativa. E é nesse ponto que os dois subsistemas estão substancialmente interligados: se cabe aos órgãos fiscalizadores e aos sujeitos fiscalizados identificar e qualificar como suspeitas operações e situações; cabe a uma autoridade administrativa, genericamente denominada de Unidade de Inteligência Financeira – UIF, tratar os dados obtidos a partir dessas comunicações, com o intuito de alimentar a persecução criminal e a repressão à lavagem de dinheiro. Por isso, a fim de garantir a efetividade dessa atividade, a Lei nº 9.613/98 criou o COAF, atribuindo-lhe papel primordial na análise das ocorrências suspeitas de atividades ilícitas (art. 14, *caput*), incluindo a possibilidade de propor e organizar mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores (art. 14 §2º). Nota-se, portanto, que o pressuposto para o sistema preventivo antilavagem é o compartilhamento da responsabilidade entre o Estado e os particulares. Ainda, cabe ao COAF comunicar às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes de lavagem de capitais, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito (art. 15).

Todavia, o regramento trazido pela Lei nº 9.613/98 é apenas o ponto de partida para matéria, cabendo sua regulamentação pelas autoridades competentes. Do tratamento genérico fornecido por esse diploma legal, se passará para a normatização específica encabeçada por

esses órgãos. A esse respeito, tal análise será limitada aos atos normativos emitidos pelo BACEN, enquanto entidade supervisora, e às funções do COAF enquanto órgão de Unidade de Inteligência Financeira (será deixado de fora sua função suplementar de órgão regulador).

A seleção exclusiva do BACEN não significa que as demais autoridades administrativas sejam dispensáveis ao regime AML, pois são cada vez mais frequentes e criativas as operações e tipologias de branqueamento de capitais<sup>305</sup>. Contudo, o sistema financeiro ainda é o setor mais sensível às práticas de lavagem. É nele que ocorre o maior volume e as mais vultuosas operações ilícitas. E por ser globalmente interligado, ele permite a fácil transferência de ativos entre pessoas e países. Essa afirmação é corroborada pelo próprio COAF, segundo o qual:

[As instituições financeiras] compõem um dos setores mais visados pelas organizações criminosas para realização de operações de lavagem de dinheiro. A razão disso é que as novas tecnologias e a globalização dos serviços financeiros imprimem uma velocidade sem precedentes à circulação do dinheiro. Recursos em busca de taxas de juros mais atraentes, compra e venda de divisas e operações internacionais de empréstimo e financiamento misturam-se num vasto circuito de transações complexas. Nessas transações, o dinheiro sujo se mistura com quantias que essas instituições movimentam legalmente todos os dias, o que favorece o processo de dissimulação da origem ilegal. As redes mundiais que interligam computadores, a exemplo da Internet, favorecem amplamente este processo, ampliando as possibilidades de movimentação dos recursos, conferindo maior rapidez e garantindo o anonimato das operações ilegais. Este setor é, portanto, o mais afetado e o mais utilizado nos processos de lavagem de dinheiro, mesmo quando as operações criminosas não são realizadas pelas próprias instituições financeiras. Elas acabam

---

<sup>305</sup> Embora não seja abordado neste trabalho a normatização dos entes administrativos responsáveis por demais setores sensíveis, não pode passar à margem, ainda que resumidamente, como tais áreas são propícias para a lavagem de dinheiro. Nesse sentido, as bolsas de valores, fiscalizadas pela CVM, visam facilitar a compra e venda de ações e direitos por meio de operações em cinco modalidades: *i)* a vista; *ii)* a prazo; *iii)* a termo; *iv)* a futuro e *v)* por opção. Enquanto as quatro primeiras negociam ações, a última negocia os direitos sobre essas ações. Essas operações, porém, não são diretamente realizadas entre o cliente e uma bolsa, mas por meio de corretoras. Assim, o cliente emite uma ordem de compra ou venda à sua corretora, que a executa no pregão, utilizando-se de seus operadores. Nesse ambiente, encontram-se condições propícias para lavagem, pois: *i)* é permitida a realização de negócio com características internacionais; *ii)* possuem alto índice de liquidez; *iii)* as transações de compra e venda podem ser efetuadas em um curto espaço de tempo; *iv)* as operações são realizadas, em sua grande maioria, por intermédio de um corretor; *v)* existe muita competitividade entre os corretores. Já o mercado de seguros, capitalização e previdência privada aberta, fiscalizado pela SUSEP, quer em relação aos acionistas, quer em relação aos segurados, subscritores, participantes e intermediários, pode ser usado para “limpeza” de recursos, pois *i)* os acionistas podem usar seu poder de deliberação realizando investimentos que possibilitem a prática de lavagem de dinheiro; *ii)* os segurados podem lavar recursos mediante a apresentação de avisos de sinistros falsos ou fraudulentos, o mesmo ocorrendo com os subscritores e participantes, os quais podem, respectivamente, transferir a propriedade de títulos de capitalização sorteados e inscrever pessoas inexistentes ou falecidas em planos de previdência privada aberta; e *iii)* a intermediação, materializada na corretagem, também pode ensejar a malfadada lavagem nas transações envolvendo terceiros ou clientes não residentes. Quanto ao mercado imobiliário, por meio da transação de compra e venda de imóveis e de falsas especulações imobiliárias, os agentes criminosos lavam recursos com extrema facilidade, principalmente se eles utilizam recursos em espécie. Já o mercado de jóias, pedras e metais preciosos e objetos de arte e antiguidades mostra-se muito atraente para as organizações criminosas, principalmente por envolverem bens de alto valor, que são comercializados com relativa facilidade. Além disso, essas operações podem ser realizadas utilizando-se uma ampla gama de instrumentos financeiros, muitos dos quais garantem inclusive o anonimato (BRASIL. COAF. *Cartilha - Lavagem de dinheiro: um problema mundial*. p. 06-07).

sendo o “meio” por onde transitam os recursos até a chegada ao mercado – ocorrendo a integração, última etapa do processo de lavagem.<sup>306</sup>

Conseqüentemente, seu ente regulador, isto é, o Banco Central, acaba por se tornar a mais importante das autoridades supervisoras. Nesse sentido, destaca-se que das 26.966.343 comunicações recebidas pelo COAF no período de 1998 a 2020, mais de 20,3 milhões (cerca de um pouco mais de setenta e cinco por cento) foram oriundas de instituições supervisionadas pelo BACEN. Mesmo em se tratando apenas das comunicações de operações e situações suspeitas, essas entidades ainda são responsáveis por 54,5% e 38,33% dos totais de comunicações realizadas nos anos de 2019 e 2020, respectivamente. Em um primeiro momento esse número poderia até parecer baixo, mas se comparados com outros setores, percebe-se sua expressividade. Isso porque, nesses mesmos períodos, o total de comunicações de ocorrências suspeitas realizadas pelas entidades fiscalizadas pela CVM corresponde à 5,41% e 4,37%; das regulamentadas pela SUSEP à 26,69% e 10,44%; e todas aquelas supervisionadas pela COAF a apenas 5,67% e 0,88%<sup>307</sup>. Justifica-se, assim, o recorte temático.

Por fim, embora não seja objeto desse trabalho, não se pode deixar de citar outro órgão de grande importância ao regime preventivo AML: a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA. Criada em 2003, a ENCCLA é um fórum de articulação e atuação conjunta de órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, majoritariamente da esfera federal, mas abrangendo também a estadual e, em alguns casos, a municipal, bem como do Ministério Público e órgãos jurídicos para a formulação de políticas públicas e soluções voltadas ao combate à lavagem de dinheiro e a corrupção (a partir de 2007). Anualmente seus membros elaboram e pactuam as chamadas “Ações”, para cada qual é criado um grupo de trabalho, cujo mandato alcança uma ou mais atividades (produtos) predefinidas, como a realização de estudos e diagnósticos legais-normativos, a elaboração de propostas legislativas, a averiguação do estado da arte de sistemas de cadastros, etc.<sup>308</sup>. Os trabalhos desenvolvidos pela ENCCLA ao longo dos anos trouxeram diversos resultados positivos no combate à lavagem de dinheiro, podendo ser citados, por exemplo, *i*) avanços na capacitação e treinamento de agentes público para sua prevenção, *ii*) implementação do Cadastro Nacional de Clientes do Sistema Financeiro – CCS, sob gestão do Banco Central do Brasil; *iii*) padronização da forma de solicitação e resposta de quebras de sigilo financeiro e respectivos

---

<sup>306</sup> BRASIL. COAF. Cartilha - Lavagem de dinheiro: um problema mundial. p. 06.

<sup>307</sup> Os dados que ensejaram essa análise encontram-se disponíveis no *Relatórios de Atividade – 2020* do COAF, p. 20.

<sup>308</sup> BRASIL. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. *Quem somos*.

rastreamentos e desenvolvimento do Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias – SIMBA; *iv*) criação das Delegacias Especializadas em Crimes Financeiros, no âmbito do Departamento de Polícia Federal; *v*) definição das Pessoas Politicamente Expostas – PEP's e regulamentação das obrigações do sistema financeiro com relação a elas; *vi*) consolidação de uma autoridade central para fins de cooperação jurídica internacional; e *vii*) aprimoramento do sistema normativo por meio da elaboração de anteprojetos e propostas de alterações a projetos de lei em andamento, incluindo a Lei nº 12.683/12<sup>309</sup>.

Uma vez tangenciados os principais atores do regime interno preventivo AML, passe-se, então, ao exame da regulamentação editada pelo Banco Central do Brasil.

### 3.2.1. Banco Central do Brasil – BACEN

O Banco Central do Brasil, criado pela Lei nº 4.595/1964, é uma autarquia de natureza especial, caracterizada pela ausência de vinculação a Ministério, e com autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira estabelecida pela Lei Complementar nº 179/2021. Suas competências estão definidas, sobretudo, no artigo 164 da Constituição Federal e nos artigos da Lei nº 4.595/64<sup>310</sup>. De forma geral, a entidade tem por finalidade a formulação, a execução, o acompanhamento e o controle das políticas monetária, cambial, de crédito e de relações financeiras com o exterior; a organização, disciplina e fiscalização do Sistema Financeiro Nacional – SFN; e a gestão do Sistema de Pagamentos Brasileiro e dos serviços do meio circulante, além de fomentar o pleno emprego.

Especificamente no âmbito do sistema brasileiro de prevenção à lavagem de dinheiro, o BACEN é uma das autoridades administrativas encarregadas de promover a aplicação da Lei nº 9.613/1998. Destarte, no intuito de coibir a utilização do sistema financeiro para a prática dos crimes de lavagem de dinheiro, o órgão regulamenta e supervisiona as atividades das instituições que dependam de sua autorização para funcionar (instituições financeiras e outras

---

<sup>309</sup> BRASIL. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. *Principais Resultados*.

<sup>310</sup> Especificamente, o Banco Central do Brasil foi criado com a promulgação da Lei nº 4.595, e pela transformação da Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC em autarquia federal. Suas atribuições, competências, composição da Diretoria e outros aspectos específicos foram estabelecidos pelo Capítulo II, arts. 8º a 16, da citada Lei, que, embora tenha passado por inúmeras reformas, ainda está em vigor. Por sua vez, O Regimento Interno do Banco Central do Brasil foi aprovado pela Portaria nº 267/96, o qual foi atualizado em 2015. Por fim, a Lei Complementar nº 179/2021 estabeleceu sua autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira.

instituições<sup>311</sup>)<sup>312</sup>. Seu objetivo é estabelecer políticas, procedimentos e controles de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo – PLDTF a serem adotados pelas entidades supervisionadas, verificar a adequação e qualidade dessas medidas, aferir a aderência desses entes às normas, e assegurar, inclusive com sanções administrativas, que elas observem às leis e aos regulamentos<sup>313</sup>. Por isso, o Banco Central vem editando atos normativos<sup>314</sup> sobre a matéria, cujo arcabouço jurídico está consolidado atualmente<sup>315</sup> na Circular nº 3.978, de 23 janeiro de 2020<sup>316</sup>, e na Carta-Circular nº 4.001, de 29 de janeiro de 2020<sup>317</sup>. Ao lado dessas circulares também foram editados outros atos normativos referentes às demais linhas de defesa da instituição.

Segundo o próprio BACEN, para assegurar o cumprimento dos processos de PLDFT, a entidade supervisionada deve envolver, preferencialmente, suas três linhas de defesa (relacionadas à R. 18 do GAFI/FATF), representadas pelas gerências operacionais e área de

---

<sup>311</sup> As seguintes entidades precisam de autorização do Banco Central para constituição e funcionamento: *i*) bancos múltiplos; comerciais; de investimento; de desenvolvimento; de câmbio; e cooperativos; *ii*) sociedades de crédito, financiamento e investimento (financeiras); *iii*) sociedades de crédito imobiliário; *iv*) companhias hipotecárias; *v*) agências de fomento; *vi*) sociedades de arrendamento mercantil (*leasing*); *vii*) sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários; *viii*) sociedades corretoras de títulos e valores mobiliários; *ix*) sociedades corretoras de câmbio; *x*) cooperativas de crédito; *xi*) sociedades de crédito direto; *xii*) sociedades de empréstimo entre pessoas; *xiii*) sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte; *xiv*) administradoras de consórcios; e *xv*) instituições de Pagamento, quando superado determinado volume de operações. Ainda, ao longo de seu funcionamento, essas entidades supervisionadas necessitam da aprovação do BACEN para outros eventos, tais como: *i*) alteração do grupo de controle (donos) da entidade; *ii*) mudança de objeto social; *iii*) cisão, fusão ou incorporação; *iv*) posse dos diretores e conselheiros de administração, que devem demonstrar capacidade técnica compatível com o cargo e reputação ilibada; e *v*) cancelamento a pedido da respectiva autorização para funcionamento, como nos casos de dissolução da sociedade ou mudança de objeto social que resulte na sua descaracterização como sociedade sob a supervisão do Banco Central (BRASIL. Banco central do Brasil. *Licenciamento*).

<sup>312</sup> BRASIL. Banco central do Brasil. Ação do Estado e papel do Banco Central.

<sup>313</sup> BRASIL. Banco central do Brasil. *Relatório de Economia Bancária*. p. 197-198.

<sup>314</sup> A partir do Decreto nº 10.139/2019 houve uma padronização dos atos normativos provenientes dos órgãos e entidades da administração pública federal. De acordo com as novas regras, as espécies normativas inferiores ao decreto devem ser editadas sob a forma de portarias, resoluções ou instruções normativas, afetando, por isso, as chamadas circulares e cartas circulares.

<sup>315</sup> Especificamente no caso da lavagem de dinheiro, único delito sobre o qual se debruça a presente pesquisa, foram editadas, por exemplo, as Circulares nº 2.852/98, nº 3.339/2006 e nº 3.422/2008; e as Cartas-Circulares nº 2.826/1998, nº 2.852/98, nº 2.965/2001, nº 2.977/2001, nº 2.986/2001 2.997/2002, nº 3.029/2002, nº 3.055/2002, nº 3.098/2003, nº 3.100/2003, nº 3.101/2003, nº 3.151/2004, nº 3.157/2005, nº 3.177/2005, nº 3.220/2005, nº 3.234/2006, nº 3.246/2006, nº 3.260/2006, nº 3.337/2008 e nº 3.409/2009, que divulgavam a relação de operações e situações que poderiam configurar indícios de ocorrência dos crimes previstos na Lei nº 9.613/1998, dispunham sobre as medidas a serem adotadas na prevenção e combate às atividades relacionadas a esses delitos, e estabeleciam procedimentos para sua comunicação ao Banco Central do Brasil. A fim de consolidar os procedimentos adotados pelas instituições supervisionadas, em 29 de julho de 2009 foi editada a Circular nº 3.461, posteriormente atualizada pelas Circulares nº 3.583/2012, nº 3.653/2013 e nº 3.654/2013 – sendo essas duas últimas responsáveis por fazer adaptações normativas em razão da promulgação da Lei nº 12.683/2012 –, e pelas Cartas-Circulares nº 3.409/2009, nº 3.430/2010 e nº 3.542/2012. Ainda, foi editada a Circular nº 3.691/2013, regulamentando a Resolução nº 3.568/2008, que dispõe sobre o mercado de câmbio.

<sup>316</sup> Com a redação já modificada pela Circular BCB nº 4.005/2020 e pela Resolução BCB nº 119/2021.

<sup>317</sup> Tal revogou o texto da Carta-Circular nº 3.542/12, e teve sua data de entrada em vigor alterada pela Carta-Circular nº 4.037/2020.



PLD/FT, áreas de controles internos e *compliance*, e auditoria interna<sup>318</sup>. Nesse sentido, a atividade de PLDFT possui procedimentos próprios, que devem estar em um contexto de melhores práticas, sujeitos à atuação da segunda e terceira linhas de defesa<sup>319</sup>. E para regulamentar cada uma dessas áreas foram emitidos regramentos específicos, a saber: *i*) a Resolução CMN nº 4.595/17, que dispõe sobre política de conformidade (*compliance*); *ii*) a Resolução CMN nº 4.968/21, que versa sobre a implantação e implementação de sistema de controles internos; *iii*) a Resolução CMN nº 4.879/20, que normatiza as atividades de auditoria interna, e *iv*) a Resolução CMN nº 4.910/21, que regulamenta a prestação de serviços de auditoria independente. Como todas essas normas excetuam de seu âmbito de abrangência as administradoras de consórcio e as instituições de pagamento autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, bem como as cooperativas de crédito enquadradas no Segmento 5 (S5) no caso da Resolução CMN nº 4.879/20, foram editadas normas específicas para essas instituições. Dessa forma, às administradoras de consórcio e às instituições de pagamento supervisionadas são aplicáveis *v*) a Resolução BCB nº 65/21, *vi*) a Resolução nº 93/21, e *vii*) a Resolução BCB nº 130/21, que preveem, respectivamente, a política de conformidade (*compliance*), e as atividades de auditoria interna e de auditoria independente nessas entidades. Já às cooperativas singulares de crédito, às cooperativas centrais de crédito e às confederações de centrais aplica-se *viii*) a Resolução CMN nº 4.887/21, a qual trata sobre auditoria cooperativa das cooperativas de crédito. Embora o aprofundamento dessas normas fuja do escopo do presente trabalho, pois apenas circundam o tema da lavagem de dinheiro, considerações acerca das segunda e terceira linhas de defesa serão tecidas em momento oportuno. Por isso, a análise desse tópico volta-se à PLDFT e seu arcabouço jurídico, isto é, a Circular nº 3.978/20 e a Carta-Circular nº 4.001/20.

A Circular nº 3.978/20 é fruto de consulta pública ocorrida entre 17 de janeiro e 18 de março de 2019, na qual foi divulgada para discussão, por meio do Edital de Consulta Pública 70/2019, minuta dispendo sobre eventuais alterações legislativas sobre as políticas de PLDFT na esfera do Sistema Financeiro Nacional. Como resultado, foram recebidas sugestões de 518 pessoas naturais e jurídicas, incluindo entidades de classe representativas do setor financeiro e outras entidades autorizadas, instituições financeiras, instituições de pagamento, prestadores de serviços, institutos, empresas de consultoria, escritórios de advocacia, representantes do meio

---

<sup>318</sup> O modelo de *Três Linhas de Defesa* vem sendo adotado como uma forma de gestão de risco AML. No documento Diretrizes para gestão de risco relacionado à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo (tradução livre), editado pelo Comitê de Basileia, ele é explicitamente citado como uma forma eficiente de mitigar os riscos de lavagem.

<sup>319</sup> BRASIL. Banco central do Brasil. Guia de Prática da Supervisão – GPS: Gestão do Risco de LD e FT. p. 03.

acadêmico, cidadãos interessados no assunto e órgãos das instâncias públicas<sup>320</sup>. Assim, após debates, a referida regulamentação entrou em vigor em 1º de outubro de 2020, revogando a Circular nº 3.461/2009, até então norma central sobre o assunto, e outras regras esparsas inseridas em atos normativos voltados para mercados específicos<sup>321</sup>.

*Grosso modo*, a nova circular manteve os deveres de devida diligência (*due diligence*) previstas na legislação anterior. Todavia, visando aumentar a eficiência e efetividade dessas medidas, ela os aperfeiçoa a partir do aprofundando da chamada abordagem com base no risco – ABR (*risk-based approach*)<sup>322</sup>. Alinha-se, portanto, às recomendações do GAFI/FATF. Nesse quadro, a Circular nº 3.978/20<sup>323</sup>, como sua antecessora, determina que as entidades supervisionadas implementem e mantenham uma política de PLDFT, principal documento interno sobre o tema. Contudo, ela inova ao estabelecer que essa política seja delineada a partir de uma abordagem baseada no risco a qual deve ser compatível com os perfis de risco de seus clientes; de suas operações, transações, produtos e serviços; das atividades exercidas por seus funcionários, parceiros de negócios e prestadores de serviços terceirizados; e até mesmo da própria instituição (art. 2º).

Para traçar o perfil de risco dos clientes, devem ser consideradas tanto as informações, dados e relatórios aos quais o Banco Central tem acesso direto (informações monitoradas), quanto aquelas que ele precisa requisitar à entidade supervisionada ou a outras fontes externas (informações não monitoradas). Já para a avaliação de risco das operações, transações, produtos e serviços devem ser analisadas características associadas às contas de depósito à vista, poupança, contas de pagamento do tipo pré e pós-paga, operações de câmbio, operações de crédito, cotas de consórcios, contas cheques administrativos, ordens de pagamento e outros produtos e serviços que podem aumentar as chances de aquela entidade ser utilizada para a lavagem de dinheiro. Ao seu turno, como podem ser cúmplices ou se omitirem no controle de transações realizadas para clientes ou usuários que tencionam utilizar a instituição para práticas

---

<sup>320</sup> BRASIL. Banco Central do Brasil. Voto 12/2020–BCB, de 22 de janeiro de 2020. p. 01.

<sup>321</sup> Segundo o artigo 69 da Circular nº 3.978/20, ficam revogados, *i*) a Circular nº 3.461/2009; *ii*) a Circular nº 3.517/2010; *iii*) a Circular nº 3.583/2012; *iv*) a Circular nº 3.654/2013; *v*) a Circular nº 3.839/2017; *vi*) a Circular nº 3.889/2018, de 28 de março de 2018; *vii*) os arts. 6º, 6º-A e 6º-B da Circular nº 3.680/2013; *viii*) o § 2º do art. 11 da Circular nº 3.691/2013; *ix*) o parágrafo único do art. 19 da Circular nº 3.691/2013; *x*) o art. 32 da Circular nº 3.691/2013; *xi*) o inciso IV do art. 32-A da Circular nº 3.691/2013; *xii*) os incisos I e II do art. 139 da Circular nº 3.691/2013; *xiii*) o art. 166 da Circular nº 3.691/2013; *xiv*) o art. 170 da Circular nº 3.691/2013; *xv*) o art. 213 da Circular nº 3.691/2013; *xvi*) o art. 2º da Circular nº 3.727/2014; *xvii*) o art. 3º da Circular nº 3.780/2016; *xviii*) o art. 18 da Circular nº 3.858/2017.

<sup>322</sup> BRASIL. Banco central do Brasil. *Relatório de Economia Bancária 2019*. p. 198.

<sup>323</sup> A partir desse ponto, a fim de evitar repetições indesejadas, quando forem citados apenas artigos, subentende-se que tais são aqueles previstos na Circular nº 3.978/20. Em sendo outra, a fonte para a informação será citada de forma completa.

ilícitas, o perfil de risco dos funcionários deve ser estabelecido a partir da qualidade de dados sobre eles existentes, da quantidade daqueles alocados em áreas de maior probabilidade de ocorrência de lavagem, da existência de movimentações incompatíveis com sua renda e de seu grau de interferência no processo de designação de contas. Por sua vez, para os parceiros de negócios, exceto correspondentes no País, e prestadores de serviços terceirizados (fornecedores), além da existência de movimentações financeiras incompatíveis com a renda e/ou faturamento, devem ser consideradas as atividades desempenhadas, as regiões em que atuam, e a quantidade e qualidade de informações sobre eles disponíveis. Por fim, o perfil de risco da própria instituição deve observar informações relacionadas aos seus controladores, à sua presença internacional, aos locais de sua rede de atendimento própria, aos seus correspondentes no País, e ao lançamento e à utilização de outros canais de distribuição de produtos e serviços. Nesse sentido, se ela possuir controlador, direto ou indireto, sediado em países que aplicam insuficientemente as Recomendações do GAFI/FATF, ou se seu grupo financeiro possuir presença nesses locais, deve ser considerada maior a possibilidade de sua utilização para práticas de lavagem de capitais. Concernente à rede referenciada, a gradação do risco será proporcional à quantidade de agências existentes em regiões de maior ocorrência desse delito, como portos, aeroportos, municípios de fronteira e regiões de extração mineral. O mesmo se dá com as áreas em que as instituições possuam correspondentes no país, devendo ainda ser avaliada a quantidade desses correspondentes e o percentual deles que realiza operações de câmbio e captação de contas de depósito. Por último, no que diz respeito aos canais usados para disponibilizar produtos e serviços aos clientes, deve ser verificada, por exemplo, a quantidade daqueles que dispensam o encontro presencial e o emprego de novas tecnologias. Além disso, quanto aos produtos e serviços em si, deve ser considerada a frequência de lançamento de inovações, a existência e precisão da avaliação de riscos antes de sua disponibilização, o tipo de mercado para o qual são direcionados (corporações, indivíduos, pessoas de negócios, atacado ou varejo, etc.) e a possibilidade de serem utilizados em nome de terceiros<sup>324</sup>. Em outras palavras, a partir da avaliação periódica de cada um desses itens, os entes supervisionados devem identificar suas vulnerabilidades (abordagem baseada nos riscos) e direcionar recursos suficientes e necessários para minimizá-las, mantendo, assim, uma política de PLDFT eficiente (relaciona-se com a R. 15 do GAFI/FATF).

Ainda, ao estabelecer sua política de PLDFT, as instituições devem adotar um conjunto de diretrizes para nortear o cumprimento das normas vigentes sobre o tema. Essas diretrizes

---

<sup>324</sup> BRASIL. Banco central do Brasil. Guia de Práticas da Supervisão – GPS: Risco de LD e FT. p. 01-09.

precisam incluir, entre outros aspectos, a definição de papéis e responsabilidades para o implemento dessas obrigações, a realização de avaliação interna de risco, a promoção de uma cultura organizacional de prevenção à prática de lavagem de capitais, a mensuração de efetividade dos procedimentos e controles internos praticados, e a identificação e correção das deficiências verificadas (art. 3º, inciso I).

Quanto a avaliação interna de risco – AIR, trata-se de medida instrumental para a adoção de uma abordagem baseada no risco. Ela nada mais é do que a materialização da obrigação de as entidades supervisionadas estabelecerem procedimentos para identificar, mensurar e diminuir a possibilidade de serem utilizadas para a lavagem de dinheiro, considerando, pelo menos, os perfis de risco anteriormente descritos (art. 10, *caput* e § 1º). Subsidiariamente, devem também ser consideradas, quando existentes, as avaliações realizadas por entidades públicas do País (art. 10, § 4º). Uma vez identificados os riscos, a AIR deve ponderar a probabilidade de sua ocorrência e a magnitude de seus impactos financeiro, jurídico, reputacional e socioambiental para a instituição. Deve, então, categorizá-los, permitindo seu gerenciamento adequado, isto é, a adoção de controles reforçados ou simplificados a depender de situações de maior ou menor risco, respectivamente (art. 10, §§ 2º e 3º). Nota-se que como se baseia em perfis de risco, a avaliação deve ser revisada quando ocorrerem alterações significativas nesses perfis, ou periodicamente a cada dois anos (art. 12). Ainda, sua elaboração pode se dar de forma centralizada por uma instituição pertencente a um conglomerado prudencial ou do sistema cooperativo de crédito. No entanto, assim como ocorre na hipótese de ser adotada uma única política de PLDFT para todas as instituições pertencentes a um mesmo grupo (art. 4º), essa opção deve ser formalizada em reunião do conselho de administração ou, se inexistente, da diretoria da instituição (art. 11). De qualquer forma, em todos os casos, a AIR deve ser documentada e aprovada pelo diretor formalmente responsável pelo cumprimento das obrigações dispostas pela Circular nº 3.978/20 (art. 9º), bem como encaminhada para ciência ao comitê de risco e ao comitê de auditoria, quando houver, e para o conselho de administração ou, se inexistente, à diretoria da entidade supervisionada (art. 12).

Outro ponto aprimorado pela Circular nº 3.978/20 diz respeito à necessidade de serem observadas diretrizes para implementar procedimentos de devida diligência (*due diligence*) relacionados à identificação de clientes, funcionários, parceiros de negócio e prestadores de serviços terceirizados; ao registro de operações e serviços financeiros; e ao monitoramento, seleção e análise de operações e situações suspeitas, bem como de sua comunicação ao COAF (art. 3º, inciso II).

Especificamente quanto à devida diligência dos clientes – DDC (*customer due diligence*), as entidades supervisionadas devem implementar procedimentos destinados a conhecê-los (*know your customer* – KYC). Assim, a Circular nº 3.978/20 exige a elaboração de um manual específico contemplando procedimentos aplicáveis à identificação, à qualificação e à classificação do cliente por meio da coleta, verificação e validação de informações compatíveis com as diretrizes da abordagem com base no risco, isto é, do perfil de risco do cliente, da política de PLDFT da instituição, da AIR, e da natureza da relação de negócio, as quais devem ser reavaliadas permanentemente (arts. 13 e 18). Nesse campo, a regulamentação inova ao possibilitar que as instituições consultem bancos de dados públicos e privados para tais fins (art. 16).

No caso de pessoa jurídica, essas informações ainda devem prever a análise da cadeia de participação societária até a identificação da pessoa natural caracterizada como seu beneficiário final, o qual abrange, além dos cotistas, eventuais pessoas naturais que detenham o controle de fato do ente jurídico (art. 24). Estão excetuadas dessa regra as companhias abertas, as associações sem fins lucrativos, as cooperativas e as pessoas que detenham participação societária abaixo de valor mínimo de referência a ser estabelecido por cada instituição regulada. A esse respeito, a entidade supervisionada deve estabelecer um valor mínimo de referência de participação societária, que não pode ser superior a vinte e cinco por cento, para a identificação de beneficiário final. Tal limite deve ser reduzido para clientes incluídos em categorias de maior risco de lavagem de dinheiro, conforme a AIR (art. 25). Por último, havendo relação de negócio com cliente residente no estrangeiro, que também seja cliente de instituição do mesmo grupo no exterior, fiscalizada por autoridade supervisora com a qual o BACEN mantenha convênio para a troca de informações, autoriza-se que as informações relativas ao beneficiário final sejam obtidas da instituição no exterior, desde que assegurado à autarquia o acesso às informações e aos procedimentos adotados (art. 26)<sup>325</sup>.

A Circular nº 3.978/20 ainda determina que as instituições supervisionadas adotem procedimentos para qualificar seus clientes como pessoas expostas politicamente – PEP's, aos quais deve ser dedicada especial atenção (medidas de diligência reforçadas) enquanto assim forem considerados e pelos cinco anos seguintes à data em que deixaram o cargo que os enquadrava (arts. 19 e 27). Tais medidas de diligência reforçada são igualmente aplicáveis, pelo mesmo período, a seus familiares e estreitos colaboradores (art. 19). De acordo com o atual regramento, houve uma expansão do rol de PEP's no âmbito do governo, que passou a incluir

---

<sup>325</sup> BRASIL. Banco central do Brasil. Guia de Prática da Supervisão – GPS: Gestão do Risco de LD e FT. p. 05.

cargos e funções junto ao Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e empresas estatais, nas esferas federal, estadual e municipal. São, portanto, atualmente considerados PEP's: *i)* os detentores de mandatos eletivos dos Poderes Executivo e Legislativo da União; *ii)* os ocupantes de cargo, no Poder Executivo da União, de Ministro de Estado ou equiparado; de natureza especial ou equivalente; de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de entidades da administração pública indireta; e de Grupo - Direção e Assessoramento Superiores (DAS), nível 6, ou equivalente; *iii)* os membros do Conselho Nacional de Justiça, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho, dos Tribunais Regionais Eleitorais, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e do Conselho da Justiça Federal; *iv)* os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República, o Procurador-Geral do Trabalho, o Procurador-Geral da Justiça Militar, os Subprocuradores-Gerais da República e os Procuradores Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal; *v)* os membros do Tribunal de Contas da União, o Procurador-Geral e os Subprocuradores-Gerais do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União; *vi)* os presidentes e tesoureiros nacionais, ou equivalentes, de partidos políticos; *vii)* os governadores e os secretários de Estado e do Distrito Federal, os Deputados Estaduais e Distritais, os presidentes, ou equivalentes, de entidades da administração pública indireta estadual e distrital e os presidentes de Tribunais de Justiça, Tribunais Militares, Tribunais de Contas ou equivalentes dos Estados e do Distrito Federal; *viii)* os Prefeitos, os Vereadores, os Secretários Municipais, os presidentes, ou equivalentes, de entidades da administração pública indireta municipal e os Presidentes de Tribunais de Contas ou equivalentes dos Municípios; *ix)* os dirigentes de escalões superiores de entidades de direito internacional público ou privado; e *x)* um rol extenso de pessoas ocupando cargos no exterior (art. 27).

Similar ao que ocorre no campo do KYC, a nova circular determina que as instituições supervisionadas conheçam ainda seus funcionários (*know your employee – KYE*), parceiros e prestadores de serviços terceirizados (*know your partner/supplier – KYP/KYS*), por meio da adoção de procedimentos de identificação e qualificação (art. 56), bem como de classificação de risco de suas atividades (art. 57), a partir das categorias definidas na AIR e das políticas de PLDFT. Nota-se que esses procedimentos e os critérios de avaliação devem estar previstos em documento específico aprovado pela diretoria da entidade, o qual deve ser mantido atualizado (arts. 57 e 58). Nessa seara, a Circular nº 3.978/20 também dispõe acerca de requerimentos específicos para celebração de contratos com instituições financeiras sediadas no exterior, incluindo bancos correspondentes, e terceiros não sujeitos a autorização para funcionar do

Banco Central. Dentre esses requerimentos, cita-se a necessidade de conhecer os controles de PLDFT adotados pelos contratados e de dar ciência do contrato ao diretor responsável pelo cumprimento das obrigações referentes a esse campo (arts. 59 e 60).

Tanto as informações coletadas nos procedimentos de devida diligência de clientes, quanto aquelas coletadas nos procedimentos destinados a conhecer os funcionários, parceiros e prestadores de serviços terceirizados deverão ser mantidas à disposição do Banco Central e conservadas pela instituição financeira pelo período mínimo de dez anos, contado esse prazo a partir, respectivamente, do primeiro dia do ano seguinte ao término do relacionamento com o cliente; ou da data de encerramento da relação contratual (art. 67, incisos I e II).

Outrossim, o ato normativo obriga as instituições supervisionadas a manterem registros das operações realizadas, e produtos e serviços contratados, inclusive saques, depósitos, aportes, pagamentos, recebimentos e transferência de recursos (art. 28, *caput*), mesmo que realizados em seu âmbito exclusivamente (art. 29). Conquanto essa disposição já fosse prevista anteriormente, a nova regulamentação a coloca independente do valor envolvido. Portanto todas as transações realizadas pela entidade necessitam ser registradas, devendo conter, no mínimo, o tipo da operação, produto ou serviço, seu valor, a data de sua realização, o canal utilizado, o nome e número de inscrição no CPF ou no CNPJ dos envolvidos quando residentes e/ou sediados no País, ou outro documento que os identifiquem no caso de pessoas domiciliadas no exterior (art. 28, §§§ 1º a 3º). Um dos propósitos desse comando é permitir o rastreamento das transações feitas de modo a identificar atos ilícitos e a fornecer provas para eventuais processos de persecução penal. Para isso, a instituição precisa não apenas possuir infraestrutura e procedimento adequados, mas ter acesso a um mínimo de informações sobre os destinatários finais de recursos em transações efetuadas por terceiros com as quais mantenha relação de negócio<sup>326</sup>. Nesse campo, foram trazidas outras duas importantes inovações pela circular em vigor. A primeira diz respeito à obrigação de o ente supervisionado ter acesso à identificação dos destinatários finais dos recursos, mesmo quando forem estabelecidas relações comerciais com intermediários não regulados, que participem de arranjos de pagamentos (art. 31); e a segunda impõe a necessidade de serem colhidas e registradas informações adicionais, como, por exemplo, o nome e o respectivo número de inscrição no CPF do portador dos recursos em espécie, no caso de operações com valor individual superior a dois mil reais (art. 33), ou ainda a origem desses recursos, no caso de operações envolvendo valores iguais ou superiores a cinquenta mil reais (arts. 34 e 35). Ademais, para cumprir sua finalidade, esses registros devem

---

<sup>326</sup> BRASIL. Banco central do Brasil. Guia de Prática da Supervisão – GPS: Gestão do Risco de LD e FT. p. 14.

ser mantidos pela instituição por, pelo menos, dez anos, contados a partir do primeiro dia do ano seguinte ao da realização da transação (art. 67, inciso III).

A Circular nº 3.978/20 também aprimorou os procedimentos de monitoramento, seleção, análise e comunicação – MSAC das operações e situações suspeitas, esmiuçando cada uma dessas etapas. Em grandes linhas, as mudanças visam concretizar a abordagem com base no risco, melhorando a eficiência nos mecanismos de busca e triagem (*searching and screening*) realizados pelas entidades supervisionadas. Por isso, inicialmente, foi determinado que os parâmetros, as variáveis, as regras e os cenários utilizados para monitorar, selecionar e analisar os diferentes tipos de operações e situações suspeitas, isto é, aquelas que apresentam indícios de utilização da instituição para a prática do crime de lavagem de dinheiro, devem estar previstos em manual específico, aprovado pela diretoria do ente supervisionado, serem compatíveis com a política de PLDFT e definidos com base na avaliação interna de risco, inclusive considerando a condição de pessoas exposta politicamente, seus familiares e estreitos colaboradores (art. 38).

Quanto aos procedimentos de monitoramento e seleção, eles devem possibilitar que as instituições reguladas identifiquem hipóteses suspeitas de lavagem de dinheiro, devendo ser executados no prazo de até quarenta e cinco dias contados da data de sua ocorrência. Nessa senda, a circular enumera uma série de situações e operações em que deve haver especial atenção da entidade supervisionada. É o caso *i)* das operações realizadas e dos produtos e serviços contratados que, considerando as partes envolvidas, sua habitualidade, os valores, as formas de realização, os instrumentos utilizados e/ou a falta de fundamento econômico ou legal, possam configurar a existência de indícios de lavagem de dinheiro ou de artifício que objetive burlar os procedimentos de *due diligence*; *ii)* das operações de valores em espécie que apresentem indícios de ocultação ou dissimulação de informações relacionadas à características de bens, direitos e valores; *iii)* das operações realizadas e dos produtos e serviços contratados que, considerando as partes e os valores envolvidos, apresentem incompatibilidade com a capacidade financeira do cliente; *iv)* das operações com pessoas expostas politicamente, seus familiares e/ou estreitos colaboradores; *v)* dos clientes e das operações em que não seja possível identificar o beneficiário final; *vi)* das operações oriundas ou destinadas a países ou territórios com deficiências estratégicas na implementação das recomendações do GAFI/FATF; e *vii)* das situações em que não seja possível manter atualizadas as informações cadastrais dos clientes (art. 39).

Além dessas, a Carta-Circular nº 4.001/20 divulga uma relação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes de lavagem, passíveis de comunicação



ao COAF. Para tanto, o método adotado é o de inserir nos incisos do artigo 1º uma tipologia das situações e operações usualmente empregadas para a prática do delito, seguida de uma relação atualizadas de transações em concreto. Dessa forma, são listadas dezesseis tipologias de lavagem de dinheiro<sup>327</sup>, e mais de cem situações e operações consideradas suspeitas.

Uma vez selecionadas, as situações e operações, incluindo aquelas listadas na Carta-Circular nº 4.001/20, devem passar por um procedimento de análise, que tem o objetivo de caracterizá-las, ou não, como suspeitas de lavagem de dinheiro. Essa análise sempre deve ser formalizada em um dossiê e não pode ultrapassar o prazo de quarenta e cinco dias, contados a partir da data da seleção dos casos (art. 43). Nota-se que esse procedimento é de responsabilidade exclusiva da instituição supervisionada, não podendo ser realizada no exterior ou por terceiros (art. 44). Por isso, ela deve dispor no País de recursos e competências necessários para tanto (art. 45). A exceção fica por conta dos procedimentos auxiliares – prévios e de apoio –, como, por exemplo, a consulta a bancos de dados privados ou a contratação de serviços de TI para desenvolvimento de algoritmos e de soluções por meio do uso de inteligência artificial<sup>328</sup>, para os quais pode haver contratação de terceiros, inclusive sediados no estrangeiro (art. 44).

Se efetivamente a operação ou situação for caracterizada como suspeita, a entidade supervisionada deve comunicá-la ao COAF. As comunicações devem possuir informações consistentes, claras e detalhadas sobre as razões que as motivaram e sobre as pessoas envolvidas (arts. 48 e 53). Ressalta-se que a decisão de comunicação deve ser tomada até o final do prazo destinado para análise e, se a decisão for comunicar, isso deve ser feito até o dia seguinte ao da tomada da decisão (art. 48). Ainda, a entidade supervisionada deve comunicar automaticamente ao COAF, ou seja, independentemente da existência de indícios do delito de lavagem, as operações em espécie de valor igual ou superior a cinquenta mil reais, no prazo de até o dia útil ao de sua realização (art. 49). Além disso, foram mantidos dispositivos que já constavam da regulamentação anterior, como a obrigação de a instituição supervisionada não dar ciência da

---

<sup>327</sup> A saber, são listadas *i)* operações em espécie em moeda nacional com a utilização de contas de depósitos ou de contas de pagamento; *ii)* operações em espécie e cartões pré-pagos em moeda estrangeira e cheques de viagem; *iii)* situações relacionadas com a identificação e qualificação de clientes; *iv)* movimentação de contas de depósito e de contas de pagamento em moeda nacional; *v)* operações de investimento no País; *vi)* operações de crédito no País; *vii)* movimentação de recursos oriundos de contratos com o setor público; *viii)* situações relacionadas a consórcios; *ix)* situações relacionadas com atividades internacionais; *x)* operações de crédito contratadas no exterior; *xi)* operações de investimento externo; *xii)* situações relacionadas com funcionários, parceiros e prestadores de serviços terceirizados; *xiii)* situações relacionadas a campanhas eleitorais; *xiv)* situações relacionadas a BNDU e outros ativos não financeiros; *xv)* movimentação de contas correntes em moeda estrangeira – CCME; e *xvi)* operações realizadas em municípios localizados em regiões de risco.

<sup>328</sup> BRASIL. Banco central do Brasil. Guia de Prática da Supervisão – GPS: Gestão do Risco de LD e FT. p. 09.

comunicação aos envolvidos e terceiros (art. 50), e de prestar declaração ao COAF no caso de não realizar comunicações em um determinado ano civil (art. 54).

Por fim, a Circular nº 3.978/20 traz mecanismos para assegurar o cumprimento da política de PLDFT, bem como dos procedimentos e dos controles internos associados. O primeiro deles diz respeito à necessidade de ser implementada uma estrutura de governança, a qual deve contar com o comprometimento da alta administração para a efetividade e melhoria contínua dos programas antilavagem (art. 3º, inciso III, e art. 8º). Por isso, essa estrutura deve envolver, preferencialmente, as áreas de controles internos e *compliance*, e a auditoria interna, integrando as três linhas de defesa da instituição. Deve ser ainda indicado ao BACEN, por meio de seu sistema Unicad (Informações sobre Entidades de Interesse do Banco Central), um diretor responsável pelo cumprimento das obrigações insertas no regulamento. Desde que não haja conflito de interesses, esse diretor pode desempenhar outras funções na entidade supervisionada (art. 9º), inclusive relativas ao controle interno (art. 10, parágrafo único, da Resolução CMN nº 4.968/21), mas é vedada, salvo em casos excepcionais, sua atuação na área de negócios ou de auditoria interna (art. 2º, parágrafo único, art. 5º e art. 6º da Resolução CMN nº 4.595/17; e arts. 2º, 5º e 9º da Resolução CMN nº 4.879/20). A fim de auxiliar desse diretor, deve ser atribuída a um setor, ou funcionário, a gestão operacional do processo de PLDFT, a qual ficará encarregada de acompanhar o cotidiano dos trabalhos desenvolvidos pela entidade, além de executar tarefas específicas, tais como o monitoramento, seleção e análise de operações e situações suspeitas<sup>329</sup>.

Já a segunda medida relaciona-se à obrigatoriedade de as instituições supervisionadas adotarem mecanismos de acompanhamento e controle da política, dos procedimentos e dos controles internos estabelecidos na Circular nº 3.978/20 (art. 61, *caput*), avaliando periodicamente sua efetividade (art. 62, *caput*) e elaborando plano de ação destinado a solucionar as deficiências identificadas (art. 61, inciso III, e art. 65). Em outras palavras, as entidades devem manter metodologias que busquem o aperfeiçoamento contínuo de seus processos de PLDFT. Nesse mister, elas precisam tanto possuir conhecimento abrangente de tais processos, como ter mecanismos de acompanhamento e de controle adequados às disposições do BACEN. Assim, o combate à lavagem possui processos próprios, que devem estar em um contexto de melhores práticas, sujeitos à atuação das outras linhas de defesa da entidade, isto é, do controle interno e *compliance*, e da auditoria interna. Isso deve ser feito, dentre outros, por meio da definição de processos, testes e trilhas de auditoria, definição de

---

<sup>329</sup> BRASIL. Banco central do Brasil. Guia de Prática da Supervisão – GPS: Gestão do Risco de LD e FT. p. 03.

métricas e indicadores adequados (art. 61, incisos I e II) e pela realização de testes de avaliação periódicos (art. 61, parágrafo único), cujos resultados devem ser reportados à alta administração em relatório específico (art. 62, §§ 1º e 2º). Para tanto, espera-se que a auditoria interna siga um planejamento baseado em risco, que permita passar pelos processos de trabalho de PLDFT em prazo compatível com a natureza, o porte e a complexidade das operações da instituição supervisionada (arts. 17 e 19, inciso II, alínea da Resolução CMN nº 4.879/20). Vale destacar que o relatório apresentado à alta administração, além de conter informações que descrevam a metodologia e testes aplicados, a qualificação dos avaliadores e as deficiências identificadas, deve apresentar a avaliação, no mínimo, dos procedimentos de KYC, KYE e KFP/KYS; dos procedimentos de MSAC, incluindo a efetividade dos parâmetros de seleção de operações e de situações suspeitas; da governança da política de PLDFT; das medidas de desenvolvimento da cultura organizacional voltadas à prevenção da lavagem de dinheiro; e das ações de regularização dos apontamentos oriundos da auditoria interna e da supervisão do Banco Central do Brasil (art. 63).

A Lei nº 9.613/98, em seu artigo 10-A, traz ainda uma outra função ao Banco Central, a qual é correlata às obrigações de DDC impostas aos entes supervisionados: manter registro centralizado, formando o cadastro geral de correntistas e clientes de instituições financeiras, bem como de seus procuradores. Por isso, desde 25 de julho de 2005, está em funcionamento o chamado Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional – CCS, o qual é regulado pela Circular nº 3.347/07. Em suma, ele centraliza as informações sobre correntistas e clientes, bem como a seus representantes legais ou convencionais, mantidos ou administrados em instituições do Sistema Financeiro Nacional.

Dessa forma, ele propicia que as autoridades competentes, incluindo as de persecução penal, possam ter acesso a identificação completa do cliente e eventual procurador, a instituição financeira em que tem conta, além de informações quanto a esta relação, como seu início e eventual fim, agência, número e tipo de conta. Vale destacar que o CCS, contudo, contém apenas dados cadastrais, os quais são protegidos por sigilo financeiro. Seu acesso, por isso, demanda ordem de autoridade judicial ou ocorrência de hipótese prevista na Lei Complementar nº 105/2001, qual seja, a verificação pelo BACEN da ocorrência de fato definido como crime, o qual deve ser comunicado ao Ministério Público<sup>330</sup>.

Finda a análise da normatização efetuada pelo Banco Central, passa-se ao COAF.

---

<sup>330</sup> CAVALCANTI, José Robalinho. O sistema nacional antilavagem de dinheiro e seus atores. In DE CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (orgs.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. p. 137-138.

### 3.2.2. Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF

Como dito anteriormente, o artigo 14 da Lei nº 9.613/98 criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, que desempenha um duplo papel no sistema preventivo AML brasileiro. Ao mesmo tempo em que atua como entidade supervisora e normatizadora suplementar, para áreas e profissões que não possuam uma autoridade fiscalizadora central; o órgão atua como Unidade de Inteligência Financeira – UIF (ou do inglês, *Financial Intelligence Unit* – FIU). *Grosso modo*, isso significa que o órgão, enquanto UIF, é uma agência nacional central voltada para o recebimento e análise de comunicações de transações suspeitas; e outras informações relevantes para o combate ao branqueamento de capitais e crimes subjacentes, bem como para a divulgação dos resultados dessa análise. Para bem cumprir suas funções, a UIF deve ser capaz de obter informações adicionais das entidades informantes e ter acesso, em tempo hábil, às informações financeiras, administrativas e policiais complementares<sup>331</sup>. Sua grande vantagem é a sua capacidade de fornecer uma troca rápida de informações (entre instituições financeiras, autoridades responsáveis pela persecução penal, bem como entre jurisdições) e, simultaneamente, proteger interesses de indivíduos alheios à prática criminosa.

Especificamente quanto ao COAF, de acordo com a Lei nº 13.974/20 e com o Estatuto do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Decreto nº 9.663/19), trata-se de órgão de deliberação coletiva, integrante da estrutura do Banco Central do Brasil e com sede no Distrito Federal. Possui autonomia técnica e operacional e jurisdição em todo território nacional. Sua estrutura organizacional é composta por uma Presidência, e duas estruturas principais, o Plenário e Quadro Técnico. Enquanto o Plenário é composto por doze servidores oriundos do quadro de pessoal efetivo do BACEN, CVM, SUSEP, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, Agência Brasileira de Inteligência, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Polícia Federal, Superintendência Nacional de Previdência Complementar do Ministério da Economia e Controladoria-Geral da União; o Quadro Técnico, compreende o Gabinete da Presidência, a Secretaria-Executiva e as Diretorias Especializadas.

Dentre essas diretorias, está a Diretoria de Inteligência Financeira, a qual compete *i)* receber informações sobre ocorrências suspeitas de prática de lavagem de dinheiro e identificá-

---

<sup>331</sup> MULLER, Wouter H. The Egmont Group. In MULLER, Wouter H; KALIN, Christian H.; GOLDSWORTH, John (Eds.). *Anti-Money Laundering: International Law and Practice*. p 85. Tradução livre.

las; *ii*) produzir e gerir informações de inteligência financeira para a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro; *iii*) requerer informações mantidas nos bancos de dados de órgãos e entidades públicas e privadas; *iv*) requisitar informações e documentos às pessoas obrigadas conforme art. 9º da Lei nº 9.613/98; *v*) comunicar às autoridades competentes nas situações em que concluir pela existência do delito de lavagem, de fundados indícios de sua prática ou de qualquer outro ilícito; *vi*) coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes ao combate à lavagem; e *vii*) promover interlocução institucional com órgãos e entidades nacionais, estrangeiros e internacionais que tenham conexão com suas atividades (art. 14 da Lei 9.613/98 c/c art. 11 do Decreto nº 9.663/19). Para isso, o COAF deve possuir uma estrutura especializada e capacitada, que possibilite transformar informações isoladas em evidências da prática de branqueamento de capitais, por meio de um tratamento adequado, seja pelo cruzamento dessas informações, seja pelo trabalho de natureza estatística<sup>332</sup>.

No que diz respeito às cinco primeiras funções, que podem ser sintetizadas naquelas funções nucleares das UIF, ou seja, receber, analisar e disseminar comunicações de ocorrências suspeitas, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras, enquanto UIF do tipo administrativo, atua como uma interface entre o setor financeiro e outros setores obrigados a comunicar, de um lado, e as autoridades responsáveis pela persecução penal, de outro, evitando a criação de vínculos institucionais diretos entre essas entidades. A UIF é, portanto, um interlocutor "neutro", técnico e especializado das partes. Cabe, então, precisar cada uma dessas funções.

O COAF, assim como outras UIF's, serve de ponto central para a recepção de informações financeiras. Esses dados podem ser recebidos por meio de comunicações oriundas de autoridades competentes ou de sujeitos obrigados, bem como por meio de "denúncias" de sujeitos não-obrigados<sup>333</sup>. As comunicações provenientes de autoridades financeiras estabelecem o intercâmbio de informações com o COAF, e serão abordadas mais a frente. Já as comunicações realizadas por *gatekeepers* e as denúncias feitas por sujeitos não-obrigados relacionam-se aos deveres do órgão de "receber, analisar e disseminar". Por isso, deve-se ter em mente que as considerações a seguir dizem respeito a essas duas espécies. Não obstante, somente será explicitado o tratamento dispendido às comunicações, porquanto o recebimento das denúncias se dá pelo Sisbacen, com o preenchimento dos dados pelo próprio noticiante, e

---

<sup>332</sup> BRASIL. Exposição de motivos n. 692/MJ.

<sup>333</sup> BRASIL. COAF. Recepção de Comunicações.

no que tange à análise e disseminação, ambas as espécies passam pelo mesmo tratamento. Dito isso, passa-se à tecedura da matéria.

De acordo com o artigo 11, inciso II, alíneas a e b, da Lei nº 9.613/98, as comunicações recebidas dos setores obrigados podem ser de dois tipos: comunicação de operação em espécie – COE; e comunicação de operação suspeita – COS. O primeiro tipo, COE, é encaminhado automaticamente ao COAF sempre que realizadas transações em espécie acima de um valor definido em norma (cinquenta mil reais no caso das instituições supervisionadas pelo BACEN). Essas comunicações reportam operações individuais, sem a necessidade de maiores detalhamentos, contando apenas o valor da operação, a identificação do titular da conta, a pessoa que efetuou a operação, o proprietário do dinheiro e dados cadastrais bancários, tais como conta, agência, banco e cidade. Já o segundo tipo, COS, é encaminhado quando verificados indícios de lavagem de dinheiro, ou de outros ilícitos, conforme critérios definidos em lei e nos regulamentos aplicáveis<sup>334</sup>. O recebimento dessas comunicações é feito por meio do Sistema de Controle de Atividades Financeiras – Siscoaf (sistema informatizado de apoio às atividades do Coaf), iniciando a etapa de análise.

A função de “analisar” envolve um escrutínio da utilidade e relevância das informações recebidas por meio das COE e COS, desenvolvendo-se em três etapas: análise sistêmica, análise pelo modelo preditivo e análise individualizada. Por isso, é nela que o COAF agrega valor à profusão de dados que lhe são enviados. Destarte, o processo de avaliação inicia-se no instante em que as comunicações são recebidas no Siscoaf, sendo automaticamente submetidas a exame. Nessa etapa, é realizada, eletronicamente, uma análise sistêmica, baseada em uma avaliação do risco das operações e das partes envolvidas, de forma a dar objetividade e impessoalidade à gestão e priorização das análises. Para tanto, são utilizadas regras de diferimento automático, isto é, regras simples de seleção previamente definidas, a partir da identificação de fatos e fenômenos específicos que, em princípio, não apresentam riscos potenciais de lavagem de dinheiro, ou de outros ilícitos. Caso se enquadrem em alguma dessas regras, a comunicação é diferida, permanecendo na base de dados apenas para consulta. Em geral, é o que ocorre às COE’s cujas partes apresentam baixo risco associado, ou às COS’s que não apresentam detalhamento mínimo da tipicidade identificada. Se não, a comunicação passa para a próxima etapa do processo. Nessa segunda fase, é realizada uma análise pelo modelo preditivo, que nada mais é um modelo estatístico de classificação. Levando em consideração exames pretéritos realizados individualmente por servidores do órgão, o sistema seleciona as comunicações com

---

<sup>334</sup> BRASIL. COAF. Recepção de Comunicações.

base na probabilidade de conterem elementos de risco. As comunicações selecionadas seguem, então, para análise individualizada. Nessa terceira etapa, a comunicação é distribuída, aleatoriamente pelo próprio sistema informatizado, a um dos analistas do COAF para ser apreciada. A esse analista cabe inserir em uma matriz de risco as informações coletadas durante a apreciação da comunicação, a qual somará os pontos de cada fator de risco assinalado. Esses fatores podem ser referentes, dentre outros, à forma de movimentação comunicada, às partes envolvidas, às regiões geográficas apontadas, à existência de investigações em curso. Ao final, a matriz estabelece, automaticamente, o nível de risco, classificando-o. Caso seja classificado como “médio” ou “alto”, essa comunicação, bem como outras existentes sobre os principais envolvidos, incluindo aquelas eventualmente diferidas, passam a compor um processo eletrônico, chamado “Caso”, registrado em uma Central de Gerenciamento de Risco e Prioridades – CGRP, espécie lista de todos os Casos abertos. Em seguida, o Caso, em ordem estabelecida pela pontuação de risco anteriormente atribuída, é distribuído para análise aprofundada por analista diverso<sup>335</sup>. Para o bom exercício dessa função, é facultado o requerimento de informações cadastrais bancárias e financeiras de pessoas envolvidas em atividades suspeitas, bem como sua requisição aos *gatekeepers*.

Findo o processo de análise, é elaborado o Relatório de Inteligência Financeira – RIF<sup>336</sup>. O RIF é, portanto, o documento que contém o resultado da análise financeira efetuada pelo COAF, e a descrição dos critérios e trabalhos empregados para tanto<sup>337</sup>. Se ela concluir pela existência de fundados indícios de um ilícito, o COAF tem a obrigação de disseminar as informações contidas no RIF para as autoridades competentes (art. 15, da Lei nº 9.613/98)<sup>338</sup>, a fim de que esse possam subsidiar eventuais procedimentos investigativos. Isso ocorre, exclusivamente, por meio da plataforma do Sistema Eletrônico de Intercâmbio – SEI-C, um dos

---

<sup>335</sup> BRASIL. COAF. Relatórios de Atividade – 2020. p. 15-16.

<sup>336</sup> Nessas hipóteses, como é confeccionado espontaneamente pelo COAF, a partir do recebimento de comunicações realizadas por sujeitos obrigados ou notificações de sujeitos não-obrigados, o RIF é classificado, como espontâneo ou de ofício. Há ainda o RIF de intercâmbio, que embora também seja elaborado espontaneamente pelo COAF, visa atender solicitação de intercâmbio de informações por autoridades nacionais ou por Unidades de Inteligência Financeira (BRASIL. COAF. *Relatórios de Inteligência Financeira – RIF*).

<sup>337</sup> BRASIL. COAF. Relatórios de Inteligência Financeira – RIF.

<sup>338</sup> Deve-se destacar que o Plenário do Supremo Tribunal Federal recentemente entendeu ser “constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil (RFB), que define o lançamento do tributo, com os órgãos de persecução penal para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional”. Todavia ele “deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios”. (Supremo Tribunal Federal. Plenário. RE 1055941/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 4/12/2019 - repercussão geral – Tema 990 - Info 962).

módulos do Siscoaf. O SEI-C converte as informações do relatório em um documento único, no formato PDF, com elementos de segurança e disponíveis exclusivamente para a autoridade destinatária. Como mecanismo adicional de segurança, o sistema não permite que o analista visualize, arquive ou imprima o relatório produzido no mesmo formato em que a autoridade destinatária recebe. Esses cuidados se justificam, já que as informações que integram um RIF são eminentemente de inteligência financeira e, portanto, protegidas por sigilo constitucional<sup>339</sup>. Além disso, trata-se de um requisito a essa troca de informações, conforme disposto no artigo 17-C da Lei nº 9613/98. O dever de preservação desse sigilo é transferido às autoridades destinatárias, conforme reafirmando no julgamento do RE 1.055.941.

Voltando-se agora a outra forma que o COAF recebe informações, isto é, as comunicações de autoridades competentes, o processo é um pouco diferente. Em verdade, como se trata de intercâmbio de informações, essas comunicações estão relacionadas ao dever do órgão de coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores (art. 14, § 2º, da Lei 9613/98 e art. 11, inciso VII, do Decreto 9.663/19). Entretanto, o processo de recebimento e análise das comunicações enviadas pelas autoridades também passa pelo Siscoaf. Assim, as autoridades competentes comunicam suas informações por meio da SEI-C. Ao recebê-las, o sistema imediatamente verifica se existem na base de dados informações acerca das pessoas investigadas. Em seguida, é verificado se o procedimento de investigação informado pela autoridade é válido e se foi descrito o *modus operandi* criminoso investigado. Concluída a análise, será elaborado o RIF, tendo muito provavelmente entre seus destinatários a própria autoridade originariamente comunicante<sup>340</sup>.

Além das autoridades nacionais, o COAF realiza intercâmbio de informações com as UIF's integrantes do Grupo de Egmont. Para tanto, alguns requisitos são necessários. A análoga estrangeira deve estar autorizada pela lei de seu país a realizar troca de informações de inteligência, bem como possuir salvaguardas adequadas, como disposições de confidencialidade, para assegurar o sigilo dos dados obtidos. É também imprescindível que o requerimento seja instruído com esclarecimentos quanto a destinação das informações solicitadas e demonstre a relação entre o caso suspeito e o Brasil. No mais, esse intercâmbio segue os mesmos requisitos exigidos para o intercâmbio com autoridades nacionais. Ressalta-

---

<sup>339</sup> BRASIL. COAF. Relatórios de Atividade – 2020. p. 22-23.

<sup>340</sup> BRASIL. COAF. Relatórios de Atividade – 2020. p. 18.



se, todavia, que os dados não poderão ser divulgados ou utilizados para fins diversos daqueles originalmente previstos, sem a prévia e formal autorização<sup>341</sup>.

### 3.3. Normas processuais penais e o regime repressivo

O direito processual é classicamente entendido como o “instrumento por meio do qual os órgãos jurisdicionais atuam para pacificar as pessoas conflitantes, eliminando os conflitos e fazendo cumprir o preceito jurídico pertinente a cada caso que lhes é apresentado em busca de solução”<sup>342</sup>. Na atualidade, porém, o processo se tornou mais do que mero instrumento de composição dos litígios. Suas normas são verdadeiras garantias a direitos fundamentais, sobretudo no âmbito penal, cuja intervenção estatal gera grandes consequências à liberdade individual. Destarte, o direito processual penal traz “as regras que devem servir ao Estado para determinar se um indivíduo é inocente ou culpado, e pelo modo como resultam organizadas as relações entre os vários sujeitos que operam no processo penal e as suas respectivas atividades”<sup>343</sup>. E justamente por regular o *jus puniendi*, ele exerce um papel crucial na garantia de direitos fundamentais. Se, por um lado, o crime causa repulsa e faz com que a sociedade clame por punições mais severas; por outro, é por meio do processo que são impostas barreiras a esse tipo de reivindicação, garantindo previsibilidade à aplicação da norma. O processo penal é, portanto, um caminho de concretização das exigências da justiça<sup>344</sup>, acomodando a tensão entre direitos individuais e a pacificação social. Todavia, essa tensão é aumentada no âmbito da criminalidade organizada. Como seu combate exige a adoção de medidas mais gravosas, não se pode perder de vista que o criminoso é sujeito de direitos, os quais não podem ser relativizados fora das hipóteses ou em extensão diversa daquelas trazidas no ordenamento jurídico. Por isso, embora a lei preveja a certa flexibilização à determinadas garantias na persecução penal desses crimes, tais devem ser filtradas sempre pela ótica constitucional dos direitos fundamentais, e convencional dos direitos humanos.

Especificamente quanto à lavagem de dinheiro, a Lei nº 9.613/98 traz algumas regras processuais. De forma geral, elas são atinentes, ao procedimento e competência (art. 2º), às

---

<sup>341</sup> BRASIL. COAF. Relatórios de Atividade – 2020. p. 18.

<sup>342</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. p. 31.

<sup>343</sup> CHIAVARO, Mario. Direitos Humanos, processo penal e criminalidade organizada. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. p. n/a.

<sup>344</sup> OLIVEIRA Daniel Kessler de. A atuação do julgador no processo penal constitucional: o juiz de garantias como um redutor de danos da fase de investigação preliminar. p. 36.

medidas patrimoniais assecuratórias (art. 4º a 6º), inclusive sobre sua execução a partir de pedidos oriundos de autoridade estrangeira (art. 8º). No mais, são aplicáveis as disposições do Código de Processo Penal. Logo, não há um regime processual AML propriamente dito. O processo e julgamento desse delito obedece às disposições relativas ao procedimento comum ordinário, previsto pelo Código de Processo Penal (art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.613/98). Em outras palavras, sobre o que tratarem, devem ser aplicadas as disposições da Lei nº 9.613/98, seguidas, subsidiariamente, pelos dispositivos do Código de Processo Penal (art. 17-A da Lei 9.613/98) já no que silenciarem, as normas do Código, ou de outras leis esparsas, se aplicam sem modificações.

Boa parte das disposições processuais trazidas na Lei nº 9.613/98, e, por isso, com tratamento diverso daquele previsto no Código, dizem respeito às medidas cautelares patrimoniais. Essas mudanças justificam-se pela maior necessidade em ceifar as organizações criminosas de seus ativos, de forma a minar suas atividades, pois, “privar o criminoso do produto de sua atividade é provavelmente mais eficaz para prevenir e reprimir o crime do que privá-lo da liberdade. Tal constatação é especialmente correta em relação ao combate de grupos organizados, cujo desmantelamento depende mais de sua asfixia econômica do que da prisão de seus membros”<sup>345</sup>. Isso não significa, porém, que outros aspectos na persecução desse delito devem ser deixados de lado. No âmbito do presente trabalho, que se preocupa em avaliar eventuais intervenções indevidas ao direito à privacidade, é justamente o contrário. Mais do que se debruçar sobre as regras processuais trazidas pela Lei nº 9.613/98, é válido examinar como as quebras de sigilo, principalmente financeiro<sup>346</sup>, estão sendo efetuadas, bem como as normas sobre cooperação jurídica internacional.

---

<sup>345</sup> MINISTERIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. Roteiro de Investigação Financeira Rastreamento de Ativos. p. 38.

<sup>346</sup> Para fins desse trabalho adota-se como sinônimo os termos “sigilo bancário” e “sigilo financeiro”. No entanto, adverte-se o leitor que as expressões se referem a fenômenos diferentes, embora seu uso indiferenciado seja difundido a tal ponto que permita empregá-las como semelhantes. Nesse sentido, “é bem mais comum depararmos, na literatura e na jurisprudência, com a utilização da expressão sigilo bancário para significar a proteção conferida àqueles que realizam operações com instituições financeiras. Tecnicamente, porém, o sigilo financeiro tem maior abrangência e, com a complexidade e diversidade de relações que se estabelecem no mercado financeiro, exprime melhor o raio de proteção a ser alcançada com a garantia: verte-se sobre os registros não apenas dos bancos (sigilo bancário), mas de todas as demais instituições financeiras e equiparadas, assim consideradas pelo Conselho Monetário Nacional (v.g., corretoras de câmbio, cooperativas de crédito, caixas de assistência, bolsas de valores, empresas de faturização). O sigilo bancário, portanto, seria apenas uma espécie de sigilo financeiro, todavia a reiterada utilização de termos em sinonímia permite que se lhe dê um sentido mais amplo, para expressar o sigilo que obriga todas as instituições financeiras.” (SILVA; Danielle Souza de Andrade e; LEITE, Rosimeire Ventura. O sigilo financeiro, os direitos à vida privada e à intimidade e a produção da prova criminal. In FERNANDES, Antonio Scarance; ALMEIDA, José Raul Gavião de; MORAES, Maurício Zanoide de [coord.]. *Sigilo no processo penal: eficiência e garantismo*. p. 145.)

O fim almejado pelo regime repressivo é o combate à lavagem de dinheiro. No entanto, a comprovação desse delito é tarefa árdua, pois inúmeros são os fatores que dificultam a obtenção de provas. A complexidade das técnicas empregadas, a internacionalidade da conduta, o nível de especialização dos agentes, a interrupção do *paper trail*, a existência de países que não colaboram efetivamente com as investigações, e o pacto de silêncio que vigora dentro das organizações criminosas<sup>347</sup> são apenas alguns dos empecilhos encontrados. Não obstante, mesmo quando não utilizadas para a prática do delito, as instituições financeiras em dado momento acabam sendo o “meio” em que os recursos transitam até sua integração ao mercado. Por essas razões, a observância da movimentação financeira dos agentes é um dos meios mais adequados para fomentar a repressão à lavagem. Por isso, a fim de otimizar o princípio da supremacia do interesse público, sua investigação depende da quebra do sigilo sob o qual estão submetidos os documentos bancários<sup>348</sup>.

A palavra “sigilo” está presente nos textos constitucionais brasileiros desde a Constituição Imperial de 1824, a qual se referia ao “segredo inviolável das cartas”. A partir da Constituição de 1891, o termo passa a ser empregado na tutela da inviolabilidade da correspondência, o que se repete nas Constituições de 1934 e 1946. Em 1967, o constituinte amplia este direito, acrescentando ao texto constitucional o sigilo das comunicações telegráficas e telefônicas. Na esteira dessa tradição, a Constituição de 1988 elevou o sigilo à categoria de direito fundamental, inserindo-o no artigo 5º, que assegura a inviolabilidade da intimidade e da vida privada (inciso X), bem como das correspondências, das comunicações telegráficas, dos dados e das comunicações telefônicas (inciso XII). Ainda, esse mesmo artigo faz menção ao sigilo com respeito à fonte, relacionada com a liberdade de informação (inciso XIV); às informações que os órgãos públicos podem resguardar no interesse da segurança da sociedade e do Estado (inciso XXXIII); e aos votos dos jurados (inciso XXXVIII, alínea “b”).

O sigilo financeiro, por sua vez, não encontra guarida constitucional explícita. Sua proteção é um consectário da tutela dispendida à intimidade e a vida privada<sup>349</sup> (CF, art. 5º,

---

<sup>347</sup> DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. As lógicas das provas no processo: prova direta, indícios e presunções. p. 281.

<sup>348</sup> BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Uma análise crítica da lei dos Crimes de lavagem de dinheiro. p. 25.

<sup>349</sup> Embora o sigilo financeiro seja aceito internacionalmente, seja por previsão legal ou pelo reconhecimento jurisprudencial, não há um consenso sobre a sua natureza jurídica, existindo inúmeras teorias que o fundamentam, a saber, *i) teoria contratualista*: defende que a autonomia da vontade fundamentaria o sigilo financeiro, pois, a par da obrigação principal, o contrato firmado entre a instituição e o cliente traria uma cláusula implícita do dever de sigilo; *ii) teoria consuetudinária*: ensina que o fundamento do sigilo bancário seria seu uso tradicional e universalmente aceito pelas instituições financeiras ao longo da história; *iii) teoria da boa-fé* (ou do dever de lisura): a adoção dessa teoria conduz o intérprete a entender que o sigilo financeiro, por sua própria natureza, está vinculado ao caráter fiduciário da atividade bancária, fundando-se, portanto, no dever de lisura típico do negócio jurídico firmado; *iv) teoria da complexidade do vínculo*: abandonando a noção da relação jurídica contratual, os

inciso X), visando proteger o indivíduo de ingerências alheias e garantir-lhe o mínimo capaz para que lhe seja assegurada a sua condição humana<sup>350</sup>. Nesse ponto, imperioso destacar que não há um consenso sobre a definição dos direitos à privacidade e à intimidade. Para distingui-las, recorre-se à consagrada teoria das três esferas<sup>351</sup>. Segundo essa teoria, a vida das pessoas se realiza em três diferentes esferas concêntricas de proteção<sup>352</sup> – a esfera social; a esfera

---

defensores dessa teoria afirmam que na relação entre instituição financeira e cliente há uma complexidade de vínculos, isto é, ao lado das obrigações principais, existem deveres secundários regidos pela boa-fé objetiva. Por isso, tais exigem que a atuação de uma parte não cause danos à esfera jurídica, de forma que o dever de sigilo financeiro nasceria como uma obrigação acessória, consubstanciada no impedimento de que o banco prejudique os interesses do cidadão; v) *teoria da responsabilidade civil* (também chamada de teoria delitual ou do ato ilícito): partindo do pressuposto que a boa-fé objetiva impõe às partes que não causem danos à esfera jurídica da outra, essa teoria afirma que o dever de sigilo financeiro decorreria da responsabilidade civil da entidade financeira em caso de ato ilícito, porquanto ela teria a obrigação de reparar eventuais danos causados ao cliente em razão da revelação indevida de informações em seu poder; vi) *teoria legalista*: cuida de tentar demonstrar que o fundamento do sigilo bancário encontra esteio na lei, como superação evolutiva de um processo que se iniciou com as práticas do comércio, mesmo que para identificá-la tenha que se recorrer à interpretação extensiva ou analógica; vii) *teoria do sigilo profissional*: essa teoria concebe o sigilo financeiro como sendo uma espécie do sigilo profissional, havendo, portanto, um dever ético do banco em respeitar o sigilo financeiro, em decorrência da profissão exercida; viii) *teoria do direito à intimidade dos bancos*: busca justificação para o sigilo bancário no direito à intimidade da instituição financeira, que teria o legítimo interesse em manter fora do conhecimento de outrem as operações que realiza, e, por isso, poderia se recusar a revelar a terceiros a movimentação financeira dos seus clientes; e ix) *teoria do direito à privacidade* (ou de personalidade ou de liberdade de negação): segunda essa teoria, o fundamento do sigilo financeiro seria a privacidade, pois o indivíduo teria o direito negativo (liberdade negativa) de manter os dados de sua vida privada fora do conhecimento dos outros, isto é, de não permitir que sua privacidade seja devassada, fazendo recair sobre as instituições financeiras pelo a proibição de divulgar informações relativas à vida econômica privada do cliente. Essa é a corrente majoritariamente acolhida no Brasil, como fundamento para o sigilo dos dados bancários, que se prestaria a tutelar o viés econômico da vida privada dos cidadãos. (DELGADO, José Augusto. O Sigilo Bancário no Ordenamento Jurídico Brasileiro. In Superior Tribunal de Justiça [org.]. *Ensaios jurídicos*. p. 241; e MACEDO, Amílcar Fagundes Freitas. Sigilo: bancário e fiscal – Possibilidade de o Ministério Público determinar a quebra dos sigilos bancário e fiscal independentemente de autorização judicial *Revista do Ministério Público do RS*. p. 32-33).

<sup>350</sup> DELGADO, José Augusto. O Sigilo Bancário no Ordenamento Jurídico Brasileiro. In Superior Tribunal de Justiça (org.). *Ensaios jurídicos*. p. 250.

<sup>351</sup> A teoria das três esferas (*Sphärentheorie*), também conhecida como teoria dos círculos concêntricos, foi desenvolvida na Alemanha, a partir de 1953 por Heinrich Hubmann, e reconstruída por vários autores, dentre eles Henrich Henkel. No contexto do direito alemão, na qual a chamada esfera privada forma uma área de proteção particular da autodeterminação e da autorrealização de uma pessoa, essa teoria foi apresentada para diferenciar cada uma delas. Assim, a vida particular seria subdividida em esfera individual (*Individualsphäre*), como a mais exterior e menos protegida, esfera privada (*Privatsphäre*), e, por fim, a esfera secreta (*Geheimsphäre*), como a mais interior e melhor tutelada. Embora essa classificação para as esferas esteja superada, a representação da vida privada em círculos concêntricos, não isenta de críticas, permanece sendo utilizada (ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. A proteção dos direitos da personalidade na Alemanha. *Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco*. p. 226). No Brasil, a divulgação dessa teoria se deu por Paulo José da Costa Jr., com a publicação da primeira edição de sua clássica monografia *O direito de estar só: tutela penal da intimidade*, em 1970. O autor, adotando a “variação” de Henkel, divide a vida privada em “(i) vida privada *stricto sensu* [(*Privatsphäre*)], em que estariam incluídos os fatos que o indivíduo não quer que se tornem públicos; (ii) intimidade [(*Vertrauenssphäre*) ou esfera confidencial (*Vertraulichkeitssphäre*)], relativa aos acontecimentos cuja ciência está restrita a um número menor de pessoas, que gozam de confiança do indivíduo; e (iii) segredo [(*Geheimsphäre*)], que compreende a parcela mais reduzida da vida particular do indivíduo, da qual ninguém compartilha ou apenas pessoas muito próximas” (CERNICCHIARO, Luiz Vicente; COSTA JR., PAULO JOSÉ DA. *Direito penal na Constituição*. p. 222).

<sup>352</sup> Na verdade, não existe “apenas uma” teoria das três esferas, pois conquanto seus adeptos defendam a existência de círculos concêntricos para explicar as esferas da vida privada, na qual a intimidade estaria contida na privacidade, não há homogeneidade dentre eles quanto os limites entre essas esferas, posto que ora se coloca a

privada; e a esfera íntima, cujas dimensões diminuem progressivamente em razão do maior grau de intimidade a ser preservado. Na esfera externa, de maior dimensão, estão os acontecimentos mais periféricos da vida de uma pessoa. Ela inclui precipuamente a sua posição profissional e a suas atividades corriqueiras, que, embora seu titular não queira que caiam em domínio público, são de conhecimento de muitos. No bojo da esfera social, está a esfera privada, intermediária, abrangendo as relações mais íntimas do sujeito, aquelas desenvolvidas com pessoas em que ele confia e mantém certa intimidade. É aquilo que o sujeito faz com discrição. No recôndito da esfera privada, está a esfera íntima, relacionada a um núcleo intangível de direitos da personalidade, a dados de foro íntimo, a expressões de autoestima, e a todas as informações da vida particular conservadas em segredo, sobre as quais ninguém, ou quase ninguém, tem conhecimento<sup>353</sup>. Em outras palavras, a intimidade, mais restrita, é a esfera de vida que só diz respeito ao seu titular, é um espaço de exclusividade do indivíduo. Já a privacidade diz respeito às relações interpessoais que o sujeito habitualmente resguarda da publicidade. Logo, embora sejam conceitos correlatos, e mesmo impossíveis de serem separados rigidamente, privacidade e intimidade não se confundem.

Nesse sentido, as instituições financeiras, no desempenho de suas atividades, adentram na vida privada de seus clientes, e mesmo na de terceiros, colhendo sobre eles informações de toda ordem – sua situação patrimonial, seus negócios, seus planos e projetos, e, por vezes, em sua esfera mais íntima, como, relações familiares, convicções políticas e religiosas etc. –, permitindo-lhes traçar um verdadeiro perfil psicológico do sujeito. Nesse toar, o sigilo atua como um campo protetor de um arsenal de informações que o indivíduo comparte com essas entidades<sup>354</sup>. Tem-se, portanto, que “do ponto de vista da autonomia individual, o sigilo bancário é uma das expressões do direito de personalidade que se traduz em ter suas atividades e informações bancárias livres de ingerências ou ofensas, qualificadas como arbitrárias ou ilegais, de quem quer que seja, inclusive do Estado ou da própria instituição financeira”<sup>355</sup>. Correlacionado a esse direito, o sigilo financeiro é para seus destinatários

o dever que têm as instituições financeiras e equiparadas (qual definidas na Lei 4.595/64, art. 17, e na LC 105/2001, art. 1º, §§ 1º e 2º), sejam públicas ou privadas, as

---

privacidade de forma a abarcar um número mais largo de relações jurídicas, ora suas fronteiras tomam contornos mais tímidos (por exemplo, vide nota 346).

<sup>353</sup> ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. A proteção dos direitos da personalidade na Alemanha. *Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco*. p. 226-228.

<sup>354</sup> SILVA; Danielle Souza de Andrade e; LEITE, Rosimeire Ventura. O sigilo financeiro, os direitos à vida privada e à intimidade e a produção da prova criminal. In FERNANDES, Antonio Scarance; ALMEIDA, José Raul Gavião de; MORAES, Maurício Zanoide de (coord.). *Sigilo no processo penal: eficiência e garantismo*. p. 142-143.

<sup>355</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 601314. p. 15-16.

organizações auxiliares e seus funcionários, de não revelar, quer direta ou indiretamente, salvo justa causa, os dados que cheguem a seu conhecimento, em razão da atividade que exercem. E ao se prender diretamente com a atividade profissional das aludidas instituições, enquadra-se também como espécie de sigilo profissional<sup>356</sup>.

Ressalta-se que os “dados” aqui abarcados são aqueles referentes aos serviços de conta, isto é, às operações ativas e passivas, e aos serviços das instituições financeiras (por exemplo, aplicações, transferências, depósitos etc.). Tais não se confundem nem com os dados cadastrais, entendidos como o conjunto de informações de caráter essencialmente objetivo fornecido pelo seu titular (como nome, CPF, RG, endereço, número de telefone etc., e sistematizado em forma de um registro bancários); e tampouco como com os dados cadastrais bancários, tais como número de conta-corrente, nome completo, documentação pessoal, número de telefone e endereços físicos e eletrônicos do respectivo titular, RG e CPF, dentre outros); os quais fogem da abrangência do sigilo financeiro<sup>357</sup>.

Destarte, o sigilo financeiro comporta duas perspectivas, uma para o indivíduo e outra para as instituições financeiras. Pela primeira, é um direito fundamental decorrente dos direitos da personalidade, agindo como um meio de resguardo da privacidade sob o prisma econômico; pela outra, é para a instituição financeira, simultaneamente, uma obrigação e um direito profissional, pois, ao mesmo tempo em que a entidade assume a obrigação de não expor as informações de um cliente, ela tem o direito de resistir às indagações de terceiros para proteger essas informações.

Todavia, embora seja parte importante da vida privada, o sigilo financeiro não tem caráter absoluto. Ele possui limites naturais e jurídicos que lhe estabelecem contornos. Enquanto consectário da privacidade, o sigilo está inserido no regime das liberdades públicas (direitos-liberdade), estando suscetível às tensões com outros direitos e princípios insertos na constituição. Por isso, sua concretização demanda a harmonização entre bens jurídicos e valores conflitantes, de forma a ilidir o sacrifício total de uns em relação aos outros. Nesse quadro, os Tribunais vêm conferindo ao texto da Magna Carta interpretação que resguarda o interesse público em detrimento do sigilo financeiro. No cotejo com o princípio da moralidade, o sigilo financeiro deve ser mitigado nas hipóteses em que as transações bancárias sejam denotadoras

---

<sup>356</sup> SILVA; Danielle Souza de Andrade e; LEITE, Rosimeire Ventura. O sigilo financeiro, os direitos à vida privada e à intimidade e a produção da prova criminal. In FERNANDES, Antonio Scarance; ALMEIDA, José Raul Gavião de; MORAES, Maurício Zanoide de (coord.). *Sigilo no processo penal: eficiência e garantismo*. p. 145.

<sup>357</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, REsp nº 1.561.191/SP, 2ª T., Rel. Ministro Herman Benjamin, Data de julgamento: 19/04/2018, DJe 26-11-2018.

de ilicitude, de tal modo que prevaleça a busca pela verdade e os interesses da Justiça, seja em matéria penal, seja administrativa (fiscal)<sup>358</sup>.

De fato, o levantamento do sigilo financeiro foi incorporado nos mais importantes documentos internacionais do regime AML. Nesse sentido, as Convenções de Viena, Palermo e Mérida, visando impedir que ele obstrua a investigação e a repressão do crime de lavagem de dinheiro, trazem dispositivos acerca da necessidade de as partes garantirem que seus tribunais, ou outra autoridade, ordenem a disponibilização dos registros bancários, fiscais ou comerciais; bem como tal seja inoponível, inclusive nos casos de assistência jurídica mútua. Por sua vez, as Recomendações do GAFI/FATF preveem sua flexibilização na realização das medidas de devida diligência<sup>359</sup>. Logo, embora o sigilo financeiro esteja garantido implicitamente pela Constituição Federal como direito fundamental, não o é para preservar a privacidade das pessoas no afã de encobrir ilícitos.

Por todo o exposto, é correto afirmar que o Brasil adotou um modelo de sigilo bancário moderado. Nele modelo, o enfoque à proteção do segredo se dá por meio de uma norma constitucional – no Brasil implícita no artigo 5º, incisos X e XII –, a qual é regulamentada por norma legal, cuja função é especificar as diversas derrogações ao dever de segredo, bem como os variados procedimentos para o acesso aos dados de operação bancárias<sup>360</sup>. No ordenamento jurídico pátrio essa tarefa cabe à Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001<sup>361</sup>, norma especial sobre o assunto. Todavia, esse não foi o primeiro diploma a abordar o tema.

As primeiras alusões sobre a necessidade do sigilo nos negócios bancários remontam à criação do Banco do Brasil, em 1808; mas foi só com a edição do Código Comercial de 1850, especificamente do artigo 17, que se garantiu expressamente o segredo, absoluto, dos dados

<sup>358</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 21.729-4. p. 92, 95, 102 e 106.

<sup>359</sup> PING, He. Banking secrecy and money laundering. *Journal of Money Laundering Control*. p. 378.

<sup>360</sup> CALABRICH, Bruno Freire de Carvalho; BARRETO, Pablo Coutinho. O sigilo de dados bancários no Brasil, ontem e hoje: entre o direito à intimidade e o dever de compartilhamento. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA*. p. 60.

<sup>361</sup> A despeito de outras normas versarem sobre o sigilo financeiro, a Lei Complementar nº 105/2001 é o núcleo central dessa matéria, pois traz normas de conteúdo geral, enquanto os demais diplomas dispõem sobre regras de voltadas para matérias específicas. É o caso, por exemplo, do art. 197, II, do Código Tributário Nacional para as relações Fisco-contribuinte; da Lei nº 7.492/86, ao traçar o procedimento reativo aos crimes contra o sistema financeiro nacional para o BACEN e a CVM; da Lei nº 9.311/96, alterada pela Lei nº 10.174/3001, que autoriza a Secretaria da Receita Federal a servir-se, para fins fiscais, de informações obtidas de instituições financeiras quanto ao pagamento de CPMF, da Lei nº 8.021/90, que autoriza às autoridades fiscais a proceder exames de documentos, livros e registros das Bolsas de Valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas. A própria Lei nº 9.613/98 traz normas sobre o tema quando autoriza o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF a "requerer aos órgãos da Administração Pública as informações cadastrais bancárias e financeiras de pessoas envolvidas em atividades suspeitas" (art. 14, § 3), devendo o Coaf, se concluída pela existência de fundados indícios de crime de lavagem de dinheiro, comunicar às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis (art. 15).

tocantes às operações bancárias e comerciais<sup>362</sup>. O rigor desse dispositivo perdurou até começo da década de 1920, quando, gradualmente, atos normativos sobre impostos começaram a mitigá-lo, deixando os documentos contábeis abertos à devassa do fisco. É o caso da Lei nº 4.230/1920 e do Decreto nº 4.729/1921. No entanto, como o acesso aos dados de operações bancárias possuía previsão expressa apenas nos regulamentos dessa área, o contribuinte ainda poderia arguir o artigo 17 do Código Comercial para se opor à fiscalização, possibilidade essa que só foi extinta com a revogação de tal dispositivo pelo Decreto-Lei nº 1.168/39<sup>363</sup>. Esse cenário regulatório se manteve mais ou mesmo inalterado até 1962, com a entrada em vigor da Lei nº 4.154/62, que proibiu às instituições financeiras de se negarem a fornecer à autoridade tributária os extratos de contas-correntes de seus clientes, bem como outros esclarecimentos solicitados. O mérito desse diploma foi afastar quaisquer dúvidas sobre a obrigatoriedade do compartilhamento de dados bancários com a Administração Tributária, cristalizando o modelo de sigilo bancário moderado no Brasil, o qual foi posteriormente reforçado pela Lei nº 4.595/64 e pelo Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172/66)<sup>364</sup>.

De forma geral, a Lei nº 4.595/64, conhecida como Lei de Reforma Bancária, Lei Bancária ou Lei do Sistema Financeiro Nacional, com dispositivos ainda hoje em vigor, dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, e cria o Conselho Monetário Nacional. No âmbito das instituições financeiras, além de defini-las a partir de sua atividade (art. 17)<sup>365</sup>, ela estatuiu no art. 38 o dever de sigilo quanto às suas operações ativas e passivas, e serviços prestados (art. 38, *caput*), sob pena de os responsáveis serem imputados criminalmente (art. 38, § 7º). Não obstante, o mesmo artigo flexibilizou essa obrigação, pondo a salvo as informações prestadas ao Banco Central, ao Poder judiciário e às Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 38, §§ 1º a 4º). Ele também excepcionou o dever de reserva em favor das autoridades fazendárias, resguardando a manutenção do segredo sobre os elementos

---

<sup>362</sup> O texto do referido artigo era o seguinte: “Nenhuma autoridade, juízo ou tribunal, debaixo de pretexto algum, por mais especioso que seja, pode praticar ou ordenar alguma diligência para examinar se o comerciante arruma ou não devidamente seus livros de escrituração mercantil, ou neles tem cometido algum vício.”

<sup>363</sup> “Art. 14. Os peritos e funcionários do imposto de renda, mediante ordem escrita do diretor do Imposto e dos chefes de Secções nos Estados, poderão proceder a exame na escrita comercial dos contribuintes, para verificarem a exatidão de suas declarações e balanços. (...) § 3º Para os efeitos do presente artigo, fica revogado o disposto no art. 17 do Código Comercial.”

<sup>364</sup> CALABRICH, Bruno Freire de Carvalho; BARRETO, Pablo Coutinho. O sigilo de dados bancários no Brasil, ontem e hoje: entre o direito à intimidade e o dever de compartilhamento. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA*. p. 61-64.

<sup>365</sup> “Art. 17. Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros”



bancários transferidos ao fisco (art. 38, §§ 5º e 6º)<sup>366</sup>. Assim, pela primeira vez na história do país houve previsão expressa não só sobre o dever de sigilo financeiro<sup>367</sup>, como as hipóteses de sua quebra.

<sup>366</sup> A possibilidade de o fisco levantar, diretamente, o sigilo financeiro foi levada por diversas vezes ao crivo do Supremo Tribunal Federal, que à época entendia pela constitucionalidade dessa hipótese. Contudo, para ser regular, a autoridade tributária deveria preencher os requisitos legais previstos, isto é, a existência de processo fiscal em face do contribuinte e a imprescindibilidade do exame dos documentos (art. 38, §§ 5º e 6º), conforme se depreende dos excertos dos julgados, datados de 1966, 1967, 1969 e 1971, respectivamente, a seguir *in verbis*:

i) “O Banco interpõe recurso ordinário do acórdão do Tribunal Federal de Recursos, denegatório da segurança, confirmatório da sentença de primeira instância. O Banco pretende recusar esclarecimentos sobre a conta do cliente correntista. A ementa do acórdão é esta: ‘Sigilo bancário. Informações destinadas à divisão de Imposto sobre a Renda. O sigilo bancário só tem sentido enquanto protege o contribuinte contra o perigo de divulgação ao público, nunca quando a divulgação é para o fiscal do imposto de renda, que, sob pena de responsabilidade, jamais poderá transmitir o que lhe foi dado a conhecer.’ (...) A Procuradoria Geral opinou pelo desproimento: “(...) 3. Nessa Egrégia Côrte, ao nosso parecer, também não será sorteado, visto que o V. julgado recorrido é irrepreensível. O sigilo bancário tem por finalidade a proteção contra a divulgação ao público dos negócios do banco, ou dos negócios dos seus clientes. Na espécie incorre lesão, visto que os Agentes Fiscais do Imposto de Renda são, ex vi legis (art. 201, Dec. 47.373/59), obrigados ao sigilo, sendo-lhes defeso, sob pena de responsabilidade divulgar conhecimento obtido via investigação como, aliás, salienta o Egrégio Tribunal a quo.’ É o relatório. Nego provimento ao recurso. Não há perigo de devassa ou quebra do sigilo bancário, porquanto, como assinala o parecer, os Agentes Fiscais do Imposto de Renda são obrigados ao sigilo (art. 201 - Dec. 47.373/59), sob pena de responsabilidade (Parte do relatório e voto Gonçalves de Oliveira nos autos do RMS 15925, Relator Gonçalves de Oliveira, Terceira Turma, julgado em 20/05/1966, DJ 24-06-1966);

ii) “(...) o que pretendeu o recorrente, através de sua repartição fiscal, foi manifesta violação do sigilo bancário. Contra essa violação é que se rebelou o recorrido e teve seu pedido acolhido em primeira e segunda instância, porque, na realidade, pretendia o fisco examinar aqueles documentos sem que houvesse sido instaurado qualquer processo fiscal contra os participantes daquele título, única hipótese em que seria permitido tal exame nos expressos termos do § 5º, do art. 38, da mencionada lei de reforma bancária, ou seja, a de nº 4.595, de 31.12.1964. (...) Com acerto se houve o Ilustre Presidente do Tribunal de Alçada, ao negar processamento ao apêlo excepcional. É que, na verdade, o acórdão malsinado cingiu-se à interpretação da Lei nº 4.595, de 31.12.1964, que restabelecendo o sigilo bancário, assim dispôs no § 5º do seu art. 38: ‘Os agentes fiscais tributários do Ministério da Fazenda e dos Estados somente poderão proceder o exame de e documentos, livros e registros de contas de depósitos, quando houver processo instaurado e os mesmos forem considerados indispensáveis pela autoridade competente’. Entendeu o acórdão, confirmando a sentença de primeira instância, ser inviável a exibição de promissórias rurais pretendidas pelo fisco, por inexistir processo instaurado contra o contribuinte, isto é, o Banco Alfomares S/A, para averiguação de ilícito fiscal. É de se atentar ainda que a prestação de esclarecimentos e informações pelas instituições financeiras às autoridades, está sujeita aos requisitos da instauração do processo e de serem consideradas indispensáveis pela autoridade competente, segunda está expresso no § 6º do citado art. 38 (Parte do relatório e voto do Ministro Djaci Falcão nos autos do AI 40812, Relator: Djaci Falcão, Primeira Turma, julgado em 21/08/1967, DJ 29-09-1967, p. 152-153 e 155);

iii) “Imposto de renda. 1. É lícito ao fisco investigar a veracidade de declaração do imposto de renda, devendo o contribuinte colaborar com suas informações e documentos. (CTN., arts. 113, pars., 147, 149, 197, etc.). 2. Todavia, a investigação não poderá penetrar em fatos sujeitos ao sigilo profissional (CTN., art. 197, parágrafo único).” (RE 68783, Relator: Aliomar Baleeiro, Primeira Turma, julgado em 09/12/1969, dj 20-02-1970); e

vi) “Sigilo bancário. As decisões na instância ordinária entenderam que em face do Código Tributário Nacional, o segredo bancário não é absoluto. Razoável inteligência do direito positivo federal, não havendo ofensa ao disposto no art. 153 par. 2, da Lei Magna, nem tão pouco negativa de vigência do art. 144 do Código Civil. O objetivo do *writ* era afastar a exigência de apresentação de fichas contábeis, ao fundamento de violação de sigilo bancário. Inocorrência de dissídio jurisprudencial. Recurso extraordinário não conhecido (RE 71640/BA, Relator: Djaci Falcão, data de julgamento: 17/09/1971, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 12-11-1971).

<sup>367</sup> No âmbito internacional esse mérito cabe à Suíça, sendo sua regulamentação fruto de um episódio particular da história. Na década de 1930, no intuito de confiscar os bens dos judeus, o governo nazista proibiu a movimentação de seus pertencentes para fora da Alemanha. Devido à proximidade geográfica e à política, até então não oficial, de confidencialidade sobre depósitos e transações bancárias, os judeus escolheram os bancos suíços para transferirem seus ativos. Anos depois, em 1933, o governo nazista promulgou um decreto proibindo, sob pena de morte, a deliberada acumulação de riqueza no exterior ou o depósito de capital fora do país. Um ano

A entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 inaugura uma nova fase para o sigilo financeiro: de um dever legal previsto na Lei nº 4.595/64, ele se torna um direito fundamental, corolário do direito à privacidade. Dessa forma, a fim de se adequar à novel axiologia do ordenamento jurídico, em especial ao princípio da dignidade da pessoa humana e à inviolabilidade da vida privada, o artigo 38 da Lei nº 4.595/64, que fora recepcionada com *status* de Lei Complementar (CF, art. 192), teve que passar por uma filtragem constitucional. E esse foi o estado da arte até a edição da Lei Complementar nº 105/2001, que, por seu artigo 13, revogou expressamente aquele dispositivo.

A Lei Complementar nº 105/2001 regulamenta o sigilo das operações de instituições financeiras. *Grosso modo*, ela institui as essas entidades o dever de segredo, estabelece as hipóteses em que esse dever é excepcionado e dispõe sobre o acesso a tais informações pelos órgãos públicos, como a Administração Tributária, o Banco Central, a Comissão de Valores Mobiliários, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras e o Ministério Público. Com efeito, o diploma se destina a preservar direitos constitucionais, sobretudo a privacidade, pois sua função precípua é evitar abusos por parte desses agentes<sup>368</sup>.

Nessa perspectiva, o diploma estabelece, a despeito do dever de conservação do sigilo pela instituição financeira das "suas operações ativas e passivas e serviços prestados" (art. 1º), que esse sigilo pode ser afastado, excepcionalmente, para a apuração de qualquer ilícito criminal (art. 1º, § 4º), bem como de determinadas infrações administrativas (art. 7º) e condutas que ensejem a abertura e/ou instrução de procedimento administrativo fiscal (art. 6º). Não se destinando a nenhuma dessas finalidades, contudo, a violação ao dever de sigilo bancário, ainda que decorrente de decisão judicial, pode configurar o crime de que trata o art. 10 da LC n. 105/2001. Ademais a lei traz as causas em que o dever de sigilo não se aplica (art. 2º).

Nesse sentido, as instituições supervisionadas não poderão opor esse dever de sigilo ao seu órgão fiscalizador, quando no desempenho de suas funções de fiscalização e ao proceder a inquérito em instituição financeira submetida à regime especial, no caso do BACEN (art. 2º, §1º); bem como à CVM, quando se tratar de fiscalização de operações e serviços no mercado de valores mobiliários, inclusive nas instituições financeiras que sejam companhias abertas (art.

---

após à promulgação dessa norma, três judeus alemães foram executados. Essas execuções, bem como a pressão exercida pela Gestapo sobre os funcionários do Swiss Bank por informações, persuadiram o governo suíço a codificar sua prática de manter a confidencialidade das contas de seus clientes. Surgia, então, a primeira lei de sigilo bancário (PING, He. Banking secrecy and money laundering. *Journal of Money Laundering Control*. p. 378. Tradução livre).

<sup>368</sup> VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira; ARRUDA, Henrique Porto de. Direitos fundamentais, privacidade, intimidade, sigilos bancário e fiscal e o consenso internacional. *NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito Direito da UFC*, p. 322.

2º, § 3º). Essas duas autoridades, assim como os demais órgãos de fiscalização, nas áreas de suas atribuições, devem comunicar o COAF sobre eventuais operações suspeitas de lavagem que tenham acesso, nos termos da Lei 9.613/98.

Dentre essas hipóteses, a possibilidade de quebra direta do sigilo financeiro pela Administração Tributária, prevista nos artigos 5º e 6º da LC nº 105/2001, sempre foi motivo para questionamentos<sup>369</sup>. De acordo com o artigo 5º, o Poder Executivo disciplinará, inclusive quanto à periodicidade e aos limites de valor, os critérios segundo os quais as instituições financeiras informarão à administração tributária da União, as operações financeiras efetuadas pelos usuários de seus serviços. Por sua vez, o art. 6º estabelece que as autoridades e os agentes fiscais tributários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios somente poderão examinar documentos, livros e registros de instituições financeiras, inclusive os referentes a contas de depósitos e aplicações financeiras, quando houver processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso e tais exames sejam considerados indispensáveis pela autoridade administrativa competente.

Pondo um fim à controvérsia, nos dias 17, 18 e 24 de fevereiro de 2016, o Supremo Tribunal Federal promoveu o julgamento conjunto das ADIs nºs 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859 e do RE, com a repercussão geral, nº 601.314/SP, no qual, por maioria de votos, assentou a constitucionalidade dos procedimentos previstos nos artigos 5º e 6º da Lei Complementar nº 105/2001, regulamentados pelos Decretos nº 3.724/2001 e nº 4.489/2002, inclusive quanto à colheita, pela Receita Federal, de dados acobertados pelo sigilo bancário.

Especificamente quanto as ADI's, após discorrer a respeito: *i*) da inexistência, nos dispositivos combatidos, de violação de direito fundamental (notadamente de violação da intimidade), pois não havia quebra de sigilo bancário, mas, ao contrário, a afirmação daquele direito; e *ii*) da confluência entre os deveres do contribuinte (o dever fundamental de pagar tributos) e os deveres do Fisco (o dever de bem tributar e fiscalizar), o Tribunal concluiu que as normas em questão retratavam o pleno cumprimento dos comandos constitucionais e dos compromissos internacionais assumidos nessa seara pela República Federativa do Brasil. E a premissa para essa conclusão foi a seguinte: não se tratava de quebra de sigilo bancário, em que os dados antes protegidos em virtude do direito de intimidade passam a ser acessíveis por terceiros, mas sim ***transferência de sigilo***, em que os dados continuam excluídos do acesso público, mas sob a guarda do Poder Público, transmutando-se apenas o portador. Nessa transmutação, inexistiria qualquer distinção entre uma e outra espécie de sigilo que pudesse

---

<sup>369</sup> Vide nota de rodapé 324.

apontar para uma menor seriedade do sigilo fiscal em face do bancário. Ao contrário, os segredos impostos às instituições financeiras – muitas das quais de natureza privada – se manteria, com ainda mais razão, com relação aos órgãos fiscais integrantes da Administração Pública, submetidos à mais estrita legalidade.

Dessa forma, compatibilizando as várias esferas de direitos, naquela oportunidade foi reconhecido que o Fisco detém, sob amparo constitucional, acesso à informação financeira do contribuinte (art. 145, § 1º, da CF/88). Todavia, para ser legítima, essa medida deve ser excecional, razoável e proporcional, requisitos esses atendidos pela forma como se desenvolve a atuação do Fisco, isto é, a partir de um sistema assentado no acesso gradual às informações das instituições financeiras. Segundo esse sistema, inicialmente, há um acesso bastante restrito às informações dos correntistas, limitando-se aos dados genéricos e cadastrais, vedada a inclusão de qualquer elemento que permita identificar a origem ou natureza dos gastos efetuados. Apenas se – no cotejo dessas informações sistêmicas com os dados fornecidos anualmente pelas próprias pessoas naturais e jurídicas via declaração anual de imposto de renda – forem detectadas informações indicativas da prática de um ilícito tributário, é que a autoridade tributária, após instaurar um procedimento específico, poderá requisitar as informações e os documentos necessários, realizar fiscalização e auditoria para a apuração dos fatos. Logo, para o exame mais acurado das informações financeiras por autoridades e agentes fiscais tributários, exigem-se requisitos rigorosos: a existência de processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso e a inexistência de outro meio hábil que não a aludida requisição para esclarecer os fatos investigados pela autoridade administrativa.

Firmada a premissa de que é lícito o fornecimento de informações sobre movimentações financeiras diretamente ao fisco, sem autorização judicial, também há se considerar lícito o compartilhamento promovido pela Receita Federal desses dados bancários por ela obtidos com a Polícia e com o Ministério Público, quando do esgotamento da via administrativa e constituição definitiva do crédito tributário, se acaso verificada a prática, em tese, de infração penal, independentemente de prévia autorização judicial.

Mais recentemente, outro caso chamou atenção em matéria de sigilo financeiro, o RE nº 1.055.941/SP, que cuidou especificamente da eventual necessidade de prévia autorização judicial para o compartilhamento de dados fiscais e bancários de contribuintes pelos órgãos de fiscalização e controle para fins penais. Dada as razões desse acórdão e seus efeitos para a privacidade, ele será abordado em seção apartada.

### 3.4. *Leading case*: o Recurso Extraordinário nº 1.055.941/SP

O Recurso Extraordinário nº 1.055.941/SP, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, foi interposto pelo Ministério Público Federal contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, que, ao concluir pela ilicitude do compartilhamento de dados obtidos pela Receita Federal com o Ministério Público Federal para fins penais, teria violado os artigos 5º, incisos X e XII; 145, § 1º; e 129, inciso VI, da Constituição Federal. Nas razões do extraordinário, em síntese, ressaltou-se que o Supremo Tribunal Federal já teria decidido, em repercussão geral, nas ADI nºs 2.390, 2.386, 2.397 e 2.589, pela constitucionalidade da quebra de sigilo bancário pela Receita Federal sem a autorização do Poder Judiciário, e que nesse quadro, não seria razoável aceitar a validade do dispositivo para se apurar ilícitos tributários, mas não para instruir processos em razão de ilícitos criminais cuja materialidade delitiva é formalizada na seara administrativa. Ainda, denotou-se que a deflagração da representação fiscal para fins penais pela Receita Federal e sua protocolização no Órgão Ministerial são deveres de ambos os órgãos, em uma operação coordenada de mera transferência de sigilo, de modo que a obtenção dos dados bancários pelo Fisco ocorreu de modo constitucionalmente correto, sendo sua remessa ao Ministério Público Federal realizada de maneira adequada e seu uso constitucionalmente necessário.

Em 22 de março de 2018, foi suscitada a repercussão geral da matéria constitucional (tema 990), a qual foi, por unanimidade, referendada pelo Plenário Virtual do STF (DJe de 30/4/18). Posteriormente, no dia 15 de julho de 2019, por meio de uma decisão monocrática exarada em plantão judiciário, o Ministro Dias Toffoli determinou, com base no artigo 1.035, § 5º, do Código de Processo Civil, a suspensão do processamento de todos os processos judiciais em andamento que versem sobre o Tema 990 de Repercussão Geral até o julgamento da questão. Com base no poder geral de cautela, determinou, ainda, a suspensão do processamento de todos os Inquéritos e Procedimentos Investigatórios Criminais (PIC's) em trâmite no território nacional que tenham sido “instaurados à míngua de supervisão do Poder Judiciário e de sua prévia autorização sobre os dados compartilhados pelos órgãos de fiscalização e controle (Fisco, COAF e BACEN), que vão além da identificação dos titulares das operações bancárias e dos montantes globais”. Ademais, ordenou a cientificação dos órgãos do sistema judicial e dos Ministérios Públicos Federal e estaduais.

Não obstante a matéria de repercussão geral já tivesse sido fixada pelo Plenário, nessa decisão monocrática Toffoli abordou a controvérsia como estando relacionada às “balizas objetivas que os órgãos administrativos de fiscalização e controle (...) deverão observar ao

transferir automaticamente para o Ministério Público, para fins penais, informações sobre movimentação bancária e fiscal dos contribuintes em geral, sem comprometer a higidez constitucional da intimidade e do sigilo de dados”. Em outras palavras, em face do idêntico tratamento dado pela legislação especial, o Ministro entendeu que a questão inicialmente discutida no RE nº 1.055.941/SP, isto é, a análise da constitucionalidade do compartilhamento de dados para fins penais entre Receita e Ministério Público, deveria ser estendida, passando a agregar também a análise da possibilidade ou não de compartilhamento de dados entre o COAF e o Ministério Público.

Portanto, a questão controvertida no caso continha a seguinte indagação: é constitucional, tendo presentes os postulados constitucionais da intimidade e do sigilo de dados (art. 5º, incisos X e XII, da CF), o compartilhamento de dados bancários e fiscais dos contribuintes com órgãos de investigação criminal (Ministério Público e Polícia Judiciária) sem a intermediação do Poder Judiciário? Ao lado dessa questão principal, haviam ainda outros temas subjacentes importantes para a compreensão da matéria, a saber: *i*) definição das balizas objetivas que os órgãos administrativos de inteligência e de fiscalização devem observar ao comunicar às autoridades competentes a existência de indícios de ilícitos penais; e *ii*) identificação das informações sobre movimentação bancária e fiscal que podem ser compartilhadas com os órgãos de persecução penal sem comprometer a higidez constitucional da intimidade e do sigilo de dados (art. 5º, incisos X e XII, da CF).

Como resultado, o Plenário da Suprema Corte, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Celso de Mello, deu provimento ao recurso, entendendo não haver alguma inconstitucionalidade ou ilegalidade no compartilhamento entre a Receita Federal e Ministério Público das provas e dados imprescindíveis à conformação e ao lançamento do Tributo, independentemente de prévia autorização judicial. Logo, se a Receita, após a conclusão de procedimento administrativo e constituição do débito tributário, encaminhar, ao Ministério Público Representação Fiscal Para Fins Penais – RFFP, com dados regularmente obtidos no curso da fiscalização e remetidos em caráter sigiloso, é perfeitamente possível o oferecimento da denúncia, sem que se possa objetar a existência de provas ilícitas em face da ausência de prévia autorização judicial. O compartilhamento dessa prova, obtida mediante procedimento regular, nada mais é que típica prova emprestada, lícita. E como os mecanismos de compartilhamento, o destinatário dos dados, a legislação aplicada e os compromissos internacionais são os mesmos, o mesmo raciocínio, *mutatis mutandis*, foi empregue ao compartilhamento de informações entre o COAF e o Ministério. Fixou-se, assim, as seguintes teses (Tema 990 da Repercussão Geral):

1. É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil (RFB), que define o lançamento do tributo, com os órgãos de persecução penal para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional; 2. O compartilhamento pela UIF e pela RFB, referente ao item anterior, deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios.

Todavia, apesar da grande relevância para o tema, o que mais chama atenção no acórdão é a fundamentação esposada pelos, que utilizam às 40 Recomendações do GAFI/FATF, e em especial a de número 29 e de sua Nota Interpretativa, para justificarem as funções do COAF e entenderem como constitucional o intercâmbio de informações contidos no RIF. Nesse sentido, após explicitar as bases sobre as quais seriam desenvolvidos os fundamentos de seu voto, Toffoli adentra à questão da possibilidade de compartilhamento das informações obtidas pelo COAF e o Ministério Público. Porém, ele adverte que sua exposição será desenvolvida com base nas 40 Recomendações do GAFI/FATF, e de seus apontamentos, nos seguintes termos:

Ressalte-se que, nesse contexto, o Grupo de Ação Financeira (GAFI) ocupa posição de destaque no esforço internacional de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLD/FT). (...)

**A exposição que faço a seguir está toda baseada nas Recomendações GAFI e nos apontamentos feitos pelo próprio Grupo sobre suas recomendações, pois esses são os únicos critérios objetivos, no âmbito internacional, utilizados para a avaliação dos países quanto a seu grau de compromisso com o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. É com base nessas recomendações que os países integrantes do GAFI (entre eles o Brasil) são periodicamente avaliados, segundo a metodologia desenvolvida por aquela instituição.**

Consideradas em seu conjunto, as recomendações do GAFI não visam eliminar as leis de sigilo financeiro/fiscal, mas sim garantir que o sigilo não impeça a implementação de suas recomendações. Isso é o que diz a Recomendação 9:

“D. MEDIDAS PREVENTIVAS

9. Leis de sigilo de instituições financeiras

Os países deveriam assegurar que as leis de sigilo das instituições financeiras não inibam a implementação das Recomendações do GAFI.”

**A decisão de suspensão nacional não dificultou a implementação das Recomendações GAFI**, nem obstou as investigações, criminais ou não, baseadas nos relatórios da UIF ou de outras agências administrativas; apenas exigiu maior cuidado dessas instituições no manuseio e no intercâmbio das informações acobertadas pelo sigilo financeiro/fiscal<sup>370</sup>.

Assim, o Ministro desenvolve suas considerações sobre as funções das unidades de inteligência financeira, o seu acesso às informações e a possibilidade de intercâmbio dessas informações a partir da Recomendação 29 do GAFI/FATF, inclusive quanto à preocupação a

<sup>370</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE nº 1.055.941/SP. Relator Min. Dias Toffoli. p. 2717-2718. Grifado.

respeito da segurança e da confidencialidade das informações compartilhadas, para ao final concluir que:

Primeiro, em relação à Unidade de Inteligência Financeira (UIF), esclareço que as premissas de meu voto foram integralmente fundadas nas próprias informações apresentadas pela UIF, pelo Banco Central do Brasil e **pelas recomendações do GAFI, razão pela qual não inovam quanto à forma de atuação da Unidade de Inteligência Financeira. Ou seja, todas as teses que aqui trago e que estão nas premissas de meu voto quanto à UIF estão de acordo com o que a UIF segue, com o que o Banco Central segue e com as orientações do GAFI.**

I - É constitucional o compartilhamento, pela Unidade de Inteligência Financeira (UIF), dos relatórios de inteligência financeira (RIF) com órgãos de persecução penal para fins criminais;

II - A Unidade de Inteligência Financeira (UIF) não é órgão de investigação penal, e sim de inteligência, competindo-lhe receber, examinar e identificar suspeitas de atividades ilícitas e compartilhá-las com as autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis (art. 15 da Lei no 9.613/98);

III - O conteúdo e a forma de compartilhamento dos RIF preservam o sigilo financeiro do indivíduo, pois, embora deles possam constar informações específicas sobre as movimentações e operações consideradas suspeitas, eles não fornecem um extrato completo de todas as transações de um determinado cliente ou conjunto de clientes;

IV - São lícitas as comunicações dirigidas pelas autoridades competentes à UIF que não tratem de requisição, possuindo a UIF plena autonomia e independência para analisá-las, produzir o RIF e compartilhá-lo com as autoridades competentes;

E aqui há uma diferença entre o item IV e o item V. O item IV dispõe que são lícitas as comunicações dirigidas pelas autoridades competentes à UIF. Todavia, o item seguinte - e isso tudo com base em informações fornecidas pela UIF e pelo Banco Central e com fundamento em critérios teóricos a respeito dos aspectos do combate ao crime internacional - dispõe:

V - Não é possível a geração de RIF por encomenda - os chamados internacionalmente *fishing expeditions* - contra cidadãos relativamente aos quais não haja alerta emitido de ofício pela unidade de inteligência nem procedimento investigativo formal estabelecido pelas autoridades competentes;

VI - Os RIF caracterizam-se como meio de obtenção de prova e não constituem prova criminal.

Isso também está de acordo com os entendimentos internacionais, do Banco Central e da própria UIF. Os relatórios são meios de obtenção de prova e não podem ser considerados prova.

E por último:

VII - O recebimento das comunicações, a produção e o compartilhamento dos RIF são realizados única e exclusivamente mediante sistemas eletrônicos de segurança com os certificados e registros de acesso.

Essas informações não podem ficar tramitando via e-mail, via algum sistema que não tenha controle de acesso, de recebimento e de compartilhamento.

Então, essas são as teses de meu voto relativas à UIF. **Repito: todas estão de acordo com os diálogos que tivemos com a UIF, o Banco Central e o GAFI**<sup>371</sup>.

Essa mesma lógica é vista, em maior ou menor medida, nos votos dos Ministros Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes. Destarte, ao discutir sobre uma questão constitucional, e em última análise sobre a extensão de um direito fundamental, cláusula pétrea

<sup>371</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE nº 1.055.941/SP. Relator Min. Dias Toffoli. p. 125-126. Grifado.



no ordenamento jurídico brasileiro, o STF traz como parâmetro as Recomendações do GAFI/FATF, as quais não integram o direito pátrio, e sequer são cogentes no âmbito internacional.

### 3.5. Os efeitos do regime internacional sobre as normas materiais do regime preventivo brasileiro

Sob o ponto de vista das normas materiais repressivas, não há dúvidas de que tratamento dispendido à matéria sofre fortes influências do regime internacional. Em primeiro lugar porque a própria incriminação da lavagem de dinheiro advém do compromisso que o país assumiu ao firmar a Convenção de Viena, a Convenção de Palermo (art. 6º) e a Convenção de Mérida (art. 14). À princípio, não parece haver qualquer tipo de problema aqui, pois, além de esses tratados terem sido devidamente incorporados no ordenamento jurídico brasileiro, o procedimento legislativo para a criação da Lei nº 9.613/98 apresenta-se de acordo com o insculpido na Constituição Federal.

Nesse sentido, às condutas descritas no artigo 1º, §§ 1º e 2º, com exceção do §1º inciso III – lavagem por meio do comércio (*Trade Base Money Laundering – TBML*) –, têm o núcleo do tipo idênticos àqueles que os Tratados trazem para serem adotados por seus signatários, a saber, *i)* a ocultação ou o encobrimento, da natureza, origem, localização, destino, movimentação ou propriedade verdadeira dos bens; *ii)* a conversão ou transferência de bens; e, a depender de seus princípios constitucionais internos, *iii)* a aquisição, posse ou utilização de bens; e *iv)* a participação, a associação e a confabulação para cometer quaisquer dessas condutas. Essas mesmas condutas também estão previstas no Regulamento Modelo da OEA.

Conquanto haja certa diferença na redação dos dispositivos, seu *mens legis* é idêntico. Por isso, esmiuçar essas diferenças se mostra pouco produtivo. O mesmo se dá com relação ao elemento subjetivo do tipo, posto que, tanto a Lei nº 9.613/98, como normas internacionais somente admitem a modalidade dolosa. Um ponto, porém, que merece destaque é o crime antecedente. E nessa matéria, o diploma pátrio afilia-se à Palermo, apenas. Enquanto Viena traz um rol *numerus clausus*; o Regulamento Modelo, em sua última versão, qualifica o crime antecedente como grave, assim entendido conforme o direito interno; e Mérida e a Recomendação nº 3 do GAFI/FATF preveem a maior quantidade possível de crimes; o legislador pátrio, em sintonia com Palermo, optou por prever uma *infração* antecedente, incluindo, portanto, os crimes e as contravenções penais. No mais, a previsão de autolavagem encontra supedâneo no artigo 6º, item 2, ‘e’, da Convenção de Palermo e a Nota Interpretativa

para a Recomendação nº 3 do GAFI/FATF, item 6. Essa mesma INR, em seu item 4 ainda recomenda, assim como o art. 2º, 6, do Regulamento Modelo da OEA, que, uma vez comprovada a lavagem, sua punição independa da condenação de outrem pelo crime antecedente, solução essa adotada pelo legislador com a adoção da acessoriedade limitada, consagrada no artigo 2º, II, da Lei nº 9.613/98.

Igualmente, não há dúvidas da importância e influência das normas internacionais para o regime local preventivo AML. A criação de um regime preventivo para o desenvolvimento de políticas de PLDFT, da mesma forma como aconteceu com a tipificação penal, surgiu a partir do regime internacional AML. No entanto, ao invés de serem os tratados, a norma paradigmática nessa matéria é o conjunto das 40 Recomendações do GAFI/FATF, que já no início da década de 1990 concebia um sistema de responsabilidade compartilhada entre Estado e particulares no combate à lavagem de dinheiro. Não se pode deixar de atribuir a devida importância à declaração sobre a Prevenção do uso criminoso do sistema bancário para fins de lavagem de dinheiro, que, em 1988, inaugurava ao lado da Convenção de Viena o regime internacional de combate à lavagem de capitais. No entanto, se a declaração do Comitê de Basileia é o marco internacional do regime preventivo porque é a primeira, as 40 Recomendações são seu paradigma, posto seu alcance e abrangência. Bem verdade que, normalmente como ocorre com as normas de *soft law*, alguns de seus dispositivos foram incorporados nos tratados sobre a matéria. Se “unidade de inteligência financeira” e “*due diligence*” eram desconhecidas à Convenção de Viena, já não o são à Palermo e Mérida. Contudo, ainda assim, é impossível transferir o centro do regime internacional preventivo AML a esses documentos.

No Brasil, a influência das 40 Recomendações é amplamente sentida, sendo inviável exaurir o assunto. Em síntese, o seu conteúdo reverbera por todo o regime administrativo, mesmo antes de o país ser membro do GAFI/FATF. Nesse sentido, a redação original da Lei nº 9.613/98 trazia seu regime administrativo com base em temas até então abordados somente nas Recomendações do GAFI/FATF, e no Regulamento Modelo da OEA, tais como sujeitos obrigados, medidas de controle e unidade de inteligência financeira. A própria criação do COAF é fruto das Recomendações do GAFI, sem falar em todas as todas as regulamentações nos diversos setores obrigados que se pautam em seu conteúdo. Por essas razões, sua importância é inegável. Todavia, em alguns momentos as Recomendações do GAFI/FATF acabam se tornando mais do que meras normas de *soft law*.

A Lei nº 9.613/98 atribui ao Banco Central a função de regulamentar as obrigações constantes em seus artigos 10 e 11 a seus entes supervisionados, quanto aos seguintes itens:

- Adoção de políticas, procedimentos e controles internos;
- Identificação de clientes;
- Manutenção de cadastro do cliente atualizado, e armazenado por, pelo menos 5 anos após o término da relação contratual;
- Identificação do beneficiário final;
- Manutenção de registro, pelo prazo mínimo de 5 anos, de toda transação em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente;
- Análise com especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes de lavagem, ou com eles relacionar-se;
- Comunicação ao COAF, abstendo-se de dar ciência de tal ato a qualquer pessoa:
  - a) operação em espécie acima do valor regulamentado, com a identificação das partes;
  - b) operações suspeitas de lavagem
- Comunicação ao Banco Central, na periodicidade, forma e condições por eles estabelecidas, a não ocorrência de comunicações,
- Realização de cadastro e sua atualização junto ao Banco Central; e
- Atendimento às requisições formuladas pelo COAF na periodicidade, forma e condições por ele estabelecidas, cabendo-lhe preservar, nos termos da lei, o sigilo das informações prestadas.

Assim, o Banco Central editou a Circular nº 3.978/20 e Carta-Circular 4.001/20, na qual regulamenta essa matéria. Até esse ponto, não há qualquer tipo de problema. Pois, se cabe a lei delegar sua regulamentação; cabe ao BACEN, sem adentrar na celeuma sobre ser ou não uma agência reguladora, nos moldes da Lei nº 13.848/2019, emitir atos normativos, já que se trata de uma autarquia especial (artigo 6º da Lei Complementar nº 179/2021) dotada de poder regulatório (artigo 9º da Lei nº 4.595/64). Todavia, sua competência regulatória é específica e limitada, destinada a criar normas gerais e abstratas, de forma a dar execução às normas previamente existentes. Por isso, mister se faz analisar se as disposições ultrapassariam os alcances permitidos à regulamentação, inovando no mundo jurídico.

A primeira situação a ser analisada, refere-se à adoção de uma abordagem baseada no risco. Perfilhando-se à Recomendação 1 do GAFI/FATF, o artigo 2º da Circular nº 3.978

determina que as instituições supervisionadas estabeleçam sua política, seus controles internos e os procedimentos de PLDFT a partir de uma abordagem baseada no risco – ABR. O problema, é que para colocá-la em prática, devem ser traçados perfis de risco dos funcionários, parceiros e prestadores de serviços terceirizados (art. 2º, parágrafo único IV), levando em consideração, por exemplo, os dados constantes sobre eles, a qualidade desses dados e eventuais movimentações financeiras. Ainda sobre essas pessoas, o artigo 56 dispõe que deverão ser previstas medidas de devida diligência destinadas a conhecê-las (*know your employee* – KYE e *know your partner/supplier* – KYP/KYS).

O problema, porém, surge porque a Lei nº 9.613/98 nada trouxe quanto à possibilidade de serem estabelecidos procedimentos em relação aos funcionários, parceiros e prestadores de serviços terceirizados. Ela se limita aos clientes, beneficiários finais de operações, e ao registro de operações acima de determinado valor (artigo 10, incisos I e II, e § 2º). E aqui surge a primeira reflexão: teria o BACEN sido autorizado a instituir ato normativo envolvendo esses sujeitos; ou ao implementar a Circular estarão as instituições financeiras intervindo indevidamente na vida privada dessas pessoas? Nesse ponto a resposta não é clara.

Igualmente, a Circular prevê medidas de diligência reforçadas para as pessoas expostas politicamente – PEP's, seus familiares e colaboradores (arts. 19 e 27). Essa previsão, embora seja de grande valia para a o combate aos crimes econômicos, mostra-se preocupante, posto que, além de não ter sido autorizada pela Lei nº 9.613/98, ela atinge não só a pessoa qualificada como exposta politicamente, mas aqueles que com ela convivem. Vale destacar que disposições homólogas são vistas nos atos normativos oriundos das demais autoridades supervisoras, tal como a Resolução COAF nº 40, de forma a base “legal” para tanto seria a Recomendação 12 do GAFI/FATF.

Já com relação às funções atribuídas ao COAF, enquanto unidade de inteligência financeira, dois pontos merecem ser destacados. O primeiro diz respeito à possibilidade de intercâmbio de informação entre as UIF's do Grupo Egmont, a qual se baseia exclusivamente em *soft law*; e o segundo relaciona-se ao tratamento jurisprudencial inaugurado com o RE nº 1.055.941. O que se vê nessas duas hipóteses é o acesso aos dados dos indivíduos sem qualquer previsão legal, e, conseqüentemente, restrições indevidas à sua privacidade.

O sigilo de dados é um a hipótese trazida pela Constituição Federal de 1988 (art. 5º, inciso XII). Sua inviolabilidade é correlata ao direito fundamental à privacidade (art. 5º, inciso X). Todavia, esse direito não é absoluto, devendo ceder diante do interesse público, do interesse da justiça e do interesse social. Por isso, não pode o Poder Público ser inibido de exercer suas funções, mormente a de fiscalização. E é nesse sentido que se insere a transferência de sigilo

entre as instituições financeiras e o Fisco. Se, por um lado, os artigos 5º e 6º da Lei Complementar nº 105/2001, bem como os artigos do próprio CTN, permitem a possibilidade de a autoridade tributária ter acesso direto aos dados financeiros dos contribuintes; por outro a Constituição prevê o dever de manutenção de sigilo para as autoridades que receberem esses dados submetidos ao sigilo (artigo 5º, inciso XXXIII). Logo, não há grandes esforços em admitir essa possibilidade, bem como o compartilhamento das informações com o Ministério Público, enquanto prova emprestada.

Contudo, quanto ao COAF, não há uma clareza normativa sobre o tema. No ordenamento jurídico brasileiro, o artigo 15 da Lei nº 9.613/98 é a norma regente nessa matéria, estabelecendo ao COAF o dever de comunicar às autoridades competentes a existência de fundados indícios de ilícitos. Por sua vez, a possibilidade de fornecimento de informações ao COAF por parte dos órgãos de fiscalização é regulada pelo artigo 2º, § 6º, da Lei Complementar 105/2001. E, por fim, embora não tenha força de lei, as diretrizes para o tratamento, o fluxo procedimental e a metodologia de utilização, no âmbito do Ministério Público brasileiro, dos dados oriundos de Relatórios de Inteligência Financeira do COAF encontra-se prevista na Recomendação de Caráter Geral nº 04, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), de 07 de agosto de 2017.

Essa ausência de regulamentação legal fica patente pelo próprio julgado do Supremo Tribunal Federal, cuja fundamentação recorre às normas internacionais, e mais especificamente às Recomendações do GAFI/FATF, cujo caráter vinculante não é reconhecido nem mesmo na esfera internacional. Assim, independentemente do que decidiu o Supremo Tribunal Federal, o que se percebe é uma ausência normativa sobre o tema. E uma vez que não há previsão legal, pelo princípio da reserva legal, estar-se-á diante de uma restrição indevida na privacidade. O mesmo ocorre com a troca de informações entre os membros do Grupo de Egmond, principalmente porque os dados obtidos passam a compor o RIF, e, conseqüentemente, subsidiar a persecução penal. Vale destacar que nem mesmo com a edição da Lei nº 13.974/2020 houve alterações nesse quadro. Conquanto o artigo 3º tenha trazido as competências do órgão, isto é, “produzir e gerir informações de inteligência financeira para a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro” e “promover a interlocução institucional com órgãos e entidades nacionais, estrangeiros e internacionais que tenham conexão com suas atividades”, faltam detalhamentos nessas atividades.

Por todo exposto, não há dúvidas de que as normas do regime internacional, e em especial as 40 Recomendações do GAFI/FATF influenciam o ordenamento jurídico pátrio, trazendo, inclusive, restrições indevidas à privacidade.

## CONCLUSÕES

1. O regime internacional de combate à lavagem de dinheiro é composto por normas de *hard* e de *soft law*. Enquanto os instrumentos do primeiro grupo, isto é, as Convenções, enfatizam a repressão penal desse delito, prevendo sua criminalização e medidas processuais para a recuperação de ativos; os instrumentos de *soft law* preveem medidas preventivas.
2. Nos últimos anos, as medidas preventivas vêm se mostrando um importante instrumento na luta contra a lavagem, e no centro de sua produção normativa está o Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI/FATF, que editou um conjunto de recomendações denominado *40 Recomendações do GAFI/FATF*.
3. O conjunto das 40 Recomendações é atualmente a norma internacional mais importante sobre o tema. Sua finalidade é estabelecer padrões normativos a serem seguidos pelos Estados nas mais diversas áreas envolvendo a lavagem de capitais. Todavia, o que mais chama atenção são as medidas de devida diligência impostas às instituições financeiras e outros profissionais e instituições não-financeiras – ADPNF's, que atuam em setores sensíveis à lavagem de dinheiro.
4. Embora sejam oriundas de uma organização intergovernamental, isto é, *soft law*, o GAFI/FATF tem a pretensão que suas recomendações sejam obrigatórias. Por isso, além de mecanismos de monitoramento e avaliação, foram previstas sanções em caso de implementação insatisfatória.
5. Isso significa que, na prática, as Recomendações do GAFI/FATF se tornam instrumentos de *soft law hardly binding* (vinculante em sentido forte).
6. No Brasil, as Recomendações do GAFI/FATF são sentidas nas mais diversas áreas.
7. Embora não tenham as Recomendações influência preponderante no aspecto penal e processual penal, cabendo tal papel às Convenções de Viena, Palermo e Mérida, no regime administrativo sua presença é incontestável.
8. Desde a redação original da Lei nº 9.613/98 o conteúdo das 40 Recomendações vem sendo adotado no país.
9. Atualmente, a regulamentação efetuada pelo BACEN às suas entidades supervisionadas é toda baseada nas regras de devida diligência previstas pelo GAFI/FATF, inclusive indo além do que a Lei 9.613/98 lhe incumbiu.

10. Ao seu turno, enquanto o COAF é órgão regulamente instituído em Lei, o limite de suas funções ainda é estabelecido, inclusive jurisprudencialmente, com base nas Recomendações do GAFI/FATF.
11. Por isso, embora não haja problema algum em o legislativo reproduzir o conteúdo das 40 Recomendações, sua adoção direta pelos órgãos administrativos e pelo Poder Judiciário se mostra indevida, acarretando obrigações e restrições a direitos não previstas em lei. Dentre essas restrições, estão aquelas relacionadas à privacidade.
12. Destarte, conclui-se que tal como vem sendo tratadas no ordenamento jurídico brasileiro, as 40 Recomendações do GAFI/FATF acarretam restrições indevidas à privacidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBOTT, K., KEOHANE, R., MORAVCSIK, A., SLAUGHTER, A., & SNIDAL, D. The Concept of Legalization. *International Organization*. 54(3), 2000, p. 401-419.
- \_\_\_\_\_; SNIDAL, Duncan. Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*. 54 (3). 2000, p. 421-456.
- ACCIOLY, Hildebrando Pompeo Pinto; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de direito internacional público*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ADOLFO, Luiz Gonzaga Silva. *Globalização e Estado contemporâneo*. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2001.
- AIZAWA, Motoko; BRADLOW, Daniel David; WACHENFELD, Margaret. International Financial Regulatory Standards and Human Rights: Connecting the Dots. *Manchester Journal of International Economic Law*. vol. 15, nº 1, 2018, p. 2-44.
- AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Curso de Direito Internacional Público*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- \_\_\_\_\_. Introdução ao direito internacional público. São Paulo: Atlas, 2008.
- \_\_\_\_\_. O Código Civil, a globalização e os novos contornos do Direito Privado. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo* [S. l.]. v. 112, 2018, p. 571-582.
- ANSELMO, Márcio Adriano. O ambiente internacional do combate à lavagem de dinheiro. *Revista de informação legislativa*. v. 47, n. 188, Brasília, out./dez. 2010, p. 357-371.
- \_\_\_\_\_. *O regime internacional de combate à lavagem de dinheiro: da jurificação à efetividade*. Tese (doutorado). Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Direito. São Paulo: 2015.
- ARÁNGUEZ SÁNCHEZ, Carlos. *El delito de blanqueo de capitales*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000.
- ARNONE, Marco; BORLINI, Leonardo. International anti-money laundering programs. *Journal of Money Laundering Control*. vol. 13, Iss 3, 2010, p. 226 - 271
- BADARÓ, Gustavo Henrique. O momento consumativo dos crimes do caput e do inciso I do § 1º do art. 1º da Lei nº 9.613/1998: lavagem de dinheiro como “crime de estado”. In BOTTINI, Pierpaolo Cruz; BORGES, Ademar (coord.). *Lavagem de dinheiro: pareceres jurídicos - jurisprudência selecionada e comentada [livro eletrônico]*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- BALTAZAR Jr., José Paulo. *Crimes Federais*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- BAXTER, Richard. International Law in “Her Infinite Variety”. *International and Comparative Law Quarterly*. v 29, 1980, p. 549-566.
- BERMEJO, Daniel Fernández. En torno al concepto del blanqueo de capitales. Evolución normativa y análisis del fenómeno desde el Derecho penal. *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, Tomo 69, Fasc/Mes 1, 2016, p. 211-276.
- BERMEJO, Mateo Germán. Prevención y castigo del blanqueo de capitales. Una aproximación desde el análisis económico del derecho (tese doutoral). Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 2010.
- BIS. *History of the Basel Committee*. Disponível em <https://www.bis.org/bcbs/history.htm>. Acesso em 27/04/2021.



BLAZEJEWSKI, Kenneth S. The FATF and Its Institutional Partners: Improving The Effectiveness and Accountability of Transgovernmental Network. *Temple Int'l & Comp. L.J.* 22 (1) 2008, p. 01-61.

BORLINI, Leonardo. EU Anti-Money Laundering Regime: An Assessment within International and National Scenarios. *SSRN Electronic Journal*. 2012.

\_\_\_\_\_. MONTANARO, Francesco. The evolution of the EU Law against criminal finance: the “hardening” of FATF standards within the EU, *Georgetown journal of law*. v. 48, 2017, p. 1011-1062.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *O bloqueio de bens de empresas em crimes de lavagem de dinheiro*. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-ago-05/direito-defesa-bloqueio-bens-empresas-crimes-lavagem-dinheiro>. Acesso em 02/10/2020.

\_\_\_\_\_.; BADARÓ, Gustavo. *Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais: comentários à Lei 9.613/98, com alterações da Lei 12.683/2012*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

\_\_\_\_\_. Banco Central do Brasil. *Guias de Prática da Supervisão – GPS: Gestão do Risco de LD e FT*. Disponível em <https://www3.bcb.gov.br/gmn/visualizacao/listarDocumentosManualPublico.do?method=visualizarDocumentoInicial&idManual=1&itemManualId=10628>. Acesso em 25/05/2021.

\_\_\_\_\_. Banco central do Brasil. *Guia de Práticas da Supervisão – GPS: Risco de LD e FT*. Disponível em <https://www3.bcb.gov.br/gmn/visualizacao/listarDocumentosManualPublico.do?method=visualizarDocumentoInicial&idManual=1&itemManualId=10628>. Acesso em 25/05/2021.

\_\_\_\_\_. Banco Central do Brasil. *Licenciamento*. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/licenciamento>. Acesso em 01/12/2021.

\_\_\_\_\_. Banco Central do Brasil. *Manual de supervisão*. Disponível em <https://www3.bcb.gov.br/gmn/visualizacao/exibirConsulta.do?method=visualizarDocumentoInternet&itemManualId=8081>. Acesso em 20/04/2021.

\_\_\_\_\_. Banco Central do Brasil. *Regimento interno do Banco Central do Brasil*. Arts. 1º a 3º. Disponível em [https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/acesso\\_informacao\\_docs/RegimentoInterno.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/acesso_informacao_docs/RegimentoInterno.pdf). Acesso em 22/09/2021.

\_\_\_\_\_. Banco central do Brasil. *Relatório de Economia Bancária 2019*. Disponível em [https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/REB\\_2019](https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/REB_2019). Acesso em 22/08/2021.

\_\_\_\_\_. Banco Central do Brasil. *Voto 12/2020–BCB, de 22 de janeiro de 2020*. Disponível em [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadVoto.asp?arquivo=/Votos/BCB/202012/Voto\\_do\\_BC\\_12\\_2020.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadVoto.asp?arquivo=/Votos/BCB/202012/Voto_do_BC_12_2020.pdf). Acesso em 22/08/2021.

\_\_\_\_\_. COAF. *Cartilha - Lavagem de dinheiro: um problema mundial*. Disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/cartilhas/arquivos/cartilha-lavagem-de-dinheiro-um-problema-mundial.pdf/view>. Acesso em 10/07/2021.

\_\_\_\_\_. COAF. *Recepção de Comunicações*. Disponível em <https://www.gov.br/coaf/pt-br/acesso-a-informacao/Institucional/a-producao-de-inteligencia-financeira/inteligencia-financeira>. Acesso em 10/07/2021.

\_\_\_\_\_. COAF. *Relatórios de Atividade – 2020*. Disponível em <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/relatorio-de-atividades-2020-publicado-20210303.pdf>. Acesso em 11/07/2021.

\_\_\_\_\_. COAF. *Relatórios de Inteligência Financeira – RIF*. Disponível em

- <https://www.gov.br/coaf/pt-br/prevencao-lavagem-dinheiro/inteligencia-financeira/relatorios-de-inteligencia-financeira-2013-rif>. Acesso em 11/07/2021.
- \_\_\_\_\_. Conselho da Justiça Federal. *Uma análise crítica da lei dos Crimes de lavagem de dinheiro*. Série pesquisas do CEJ, Brasília: Secretaria de Pesquisas e Informações Jurídicas, 2002.
- \_\_\_\_\_. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. *Quem somos*. Disponível em <http://enccla.camara.leg.br/quem-somos>. Acesso em 20/08/2021.
- \_\_\_\_\_. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. *Principais Resultados*. Disponível em <http://enccla.camara.leg.br/resultados>. Acesso em 20/08/2021.
- \_\_\_\_\_. *Exposição de motivos n. 692/MJ*. Disponível em <https://www.legiscompliance.com.br/legislacao/norma/53>. Acesso 24/05/2021.
- \_\_\_\_\_. Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa. *Sumário Executivo - Avaliação Nacional de Riscos*. Disponível em [https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/sumario\\_executivo-avaliacao-nacional-de-riscos.pdf/view](https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/sumario_executivo-avaliacao-nacional-de-riscos.pdf/view). Acesso em 10/11/2021.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Justiça (SNJ). *Cartilha cooperação jurídica internacional em matéria penal / Secretaria Nacional de Justiça*; elaboração e organização: Ricardo Andrade Saadi, Camila Colares Bezerra. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça. (SNJ), Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), 2012.
- \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça, REsp nº 1.561.191/SP, 2ª T., Rel. Ministro Herman Benjamin, Data de julgamento: 19/04/2018, DJe 26-11-2018.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. APN nº 863/SP, 1ª Turma, rel. Min. Edson Fachin, j. 23/05/2017, m.v., RT 987/581.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Inq nº 2471, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2011.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *MS nº 21.729-4*. Relator Ministro Marco Aurélio, jugado em 05/10/1995, DJ de 19-10-2001.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. RE nº 601314, Relator: Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2016, acórdão eletrônico dje-198.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. RE nº 71640/BA, Relator: Min. Djaci Falcão, data de julgamento: 17/09/1971, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 12-11-1971.
- BRUNET, Pierre. Soft Law or Law in progress? Relecture d'articles classiques (P. Weil, A. Pellet et G. Abi-Saab). In DEUMIER, Pascale; SOREL, Jean Marc. *Regards croisés sur la soft law en droit interne, européen et international*. Paris: LGDJ, 2018. p. 209-223.
- CALABRICH, Bruno Freire de Carvalho; BARRETO, Pablo Coutinho. O sigilo de dados bancários no Brasil, ontem e hoje: entre o direito à intimidade e o dever de compartilhamento. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA*. v. 30, n. 01, jan-jun 2020, p. 55-77.
- CALLEGARI, André Luís; WEBER, Ariel Barazzetti. *Lavagem de dinheiro*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.
- CASTANEDA, Fabián Augusto Cardenas. A Call for Rethinking the Sources of International Law: Soft Law and the Other Side of the Coin. *Anu. Mex. Der. Inter*, Ciudad de México, v. 13, 2013, p. 355-403.
- CAVALCANTI, José Robalinho. O sistema nacional antilavagem de dinheiro e seus atores. In

DE CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (orgs.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. 2.ed. - Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013, p. 125-142.

CAPARRÓS, Eduardo Fabián. Internacionalización del Lavado de Activos e Internacionalización de la Respuesta. In CORDERO, Isidoro Blanco; CAPARRÓS, Eduardo Fabián; SALDARRIAGA, Victor Prado; ABRIL, Gilmar Santander; AGUADO, Javier Zaragoza. *Combate al lavado de activos desde el sistema judicial*. 5ª ed. Washington D.C.: Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de los Estados Americanos, 2018.

CERNICCHIARO, Luiz Vicente; COSTA JR., PAULO JOSÉ DA. *Direito penal na Constituição*. 3. ed. São Paulo: RT, 1995, p. 222.

CHIAVARO, Mario. Direitos Humanos, processo penal e criminalidade organizada. Tradução Maurício Zanoide de Moraes. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. n.º 5, jan./mar. 1994.

CHINKIN, C. M. The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law. *The International and Comparative Law Quarterly*. vol. 38, no. 4, 1989, p. 850–866.

CICAD. Disponível em [http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/History/History\\_spa.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/History/History_spa.asp). Acesso em 20/05/2021

\_\_\_\_\_. Disponível em [http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/lavado\\_ativos/default\\_eng.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/lavado_ativos/default_eng.asp). Acesso em 20/05/2021.

\_\_\_\_\_. Disponível em [http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/lavado\\_ativos/framework\\_eng.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/lavado_ativos/framework_eng.asp).

CIJ. *Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. Tradução: ONU. Disponível em <https://nacoesunidas.org/carta/cij/>. Acesso em 21/06/2020.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 29 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

COLLINS, Richard; MERCEDES-ALBORNOZ, María. On the Dwindling Divide between the Public and Private: The Role of Soft Law Instruments in Global Governance. In ABOU-NIGM, Verónica R., MCCALL-SMITH K.; FRENCH, D. (ed). *Linkages and Boundaries in Private and Public International Law*. Oxford: Hart Publishing, 2018, p. 105–120.

CORDERO, Isidoro Blanco. *El delito de Blanqueo de Capitales*. 3 ed. Editora Aranzadi: Espanha, 2012.

\_\_\_\_\_. La lucha contra el blanqueo de capitales procedentes de las actividades delictivas en el marco de la Unión Europea. *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*. n.º. 15, 2001, p. 07-38.

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

D'ASPREMONT, Jean. Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials. *European Journal of International Law*. 19(5), 2008, p. 1075–1093

DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. *As lógicas das provas no processo: prova direta, indícios e presunções*. 1. ed. 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2018.

DAMAI, Alain. The Financial Action Task Force. In MULLER, Wouter H., KALIN, Christian H. Kalin, GOLDSWORTH, John (Eds.). *Anti-Money Laundering: International Law and Practice*. Londres: John Wiley & Sons, 2007, p. 69-82.

DE CARLI, Carla Veríssimo. Dos crimes: aspectos objetivos. In DE CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (orgs.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. 2.ed. – Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013, p. 216-376.

\_\_\_\_\_. *Lavagem de dinheiro: ideologia da criminalização e análise do discurso*.

Dissertação (mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais. Porto Alegre: 2006.

\_\_\_\_\_. Lavagem de Dinheiro: ideologia da criminalização e análise do discurso. Porto Alegre: Verbo divino, 2008.

\_\_\_\_\_. O sistema internacional antilavagem de dinheiro. In DE CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (orgs.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. 2.ed. – Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013, p. 31-50.

\_\_\_\_\_. Questões atuais sobre a lavagem de dinheiro. *Revista Eletrônica de Direito Penal*, vol. 2, no. 1, Universidade do Estado do Rio de Janeiro: 2014. p. NA.

DE GRANDIS, Rodrigo. O exercício da advocacia e o crime de lavagem de dinheiro. In DE CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (orgs.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. 2.ed. – Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013, p. 153-186.

DE VIDO, Sara. Anti-Money Laundering Measures Versus European Union Fundamental Freedoms and Human Rights in the Recent Jurisprudence of the European Court of Human Rights and the European Court of Justice. *German Law Journal*. 16(5), 2015, p. 1271-1292.

DELGADO, José Augusto. O sigilo bancário no ordenamento jurídico brasileiro. In Superior Tribunal de Justiça (org.). *Ensaio jurídicos*. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2003, p. 223-268.

DEUTSCHE BUNDESBANK'S. Disponível em <https://www.bundesbank.de/en/tasks/banking-supervision/bundesbank/basel>. Acesso em 27/05/2021.

DUPLESSIS, Isabelle. Le vertige et la soft law: réactions doctrinales en droit international. *Revue Québécoise de droit international, hors-série avril. Hommage à Katia Boustany*. 2007, p. 245-268.

DUPUY, Pierre-Marie. Soft Law and the International Law of the Environment. *Michigan Journal of International Law*. 12(2). 1991, p. 420-435.

EBIKAKE, Emmanuel. Money laundering: An assessment of soft law as a technique for repressive and preventive anti-money laundering control. *Journal of Money Laundering Control*, v. 19 n. 4, 2016.

EECKHOUT, Piet. Community Terrorism Listings Fundamental rights, and UN Security Council Resolutions. *European Constitutional Law Review*, 3, 2007, p. 183-206.

EGMONT GROUP. Egmont Group Strategic Plan - 2018-2021. Disponível em <https://egmontgroup.org/en/document-library/8>. Acesso em 26/05/2021.

\_\_\_\_\_. *Egmont Group of Financial Intelligence Units Support and Compliance Process*. Disponível em <https://egmontgroup.org/en/document-library/8>. Acesso em 29/10/2021.

\_\_\_\_\_. *Financial Intelligence Units (FIUs)*. Disponível em <https://www.egmontgroup.org/en/content/financial-intelligence-units-fius>. Acesso em 26/05/2021.

\_\_\_\_\_. *Information Paper on Financial Intelligence Units and the Egmont Group*. Disponível em <https://www.cbr.ru/Content/Document/File/123809/InfoPaper2.pdf>. Acesso em 26/05/2021.

FASTENRATH, Ulrich. Relative Normativity in International Law. *European Journal of International Law*. v. 4, n. 1, Firenze, 1993, p. 305-340.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Sigilo de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, 88, 1993, p. 439-459.

FERWERDA, Joras. Definitions of Money laundering in practice. In UNGER, Brigitte; BROEK,

Melissa van; DELEANU, Ioana, *The Economic and Legal Effectiveness of the European Union's Anti-Money Laundering Policy*, Edward Elgar Publishing, 2014, p. 87 e ss.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*. v 52, n. 4, 1998, p. 887-917.

Friedrich, Jürgen. *International Environmental soft law*. Heidelberg: Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2013.

FOOTER, Mary. The (Re)turn to 'Soft law' in reconciling the antinomies in WTO Law. *Melbourne Journal of International Law*. v. 11, 2010, p. 241-276.

FREELAND, Charles. The Work of the Basle Committee. In EFFROS, Robert C (ed). *Current Legal Issues Affecting Central Banks – v. 2*. FMI: Washington, D.C, 1994, p. 231-243.

FMI. *Financial intelligence units: an overview*. International Monetary Fund, Legal Dept., Monetary and Financial Systems Dept., World Bank, Financial Market Integrity Div: Washington, D.C., 2004.

\_\_\_\_\_. *Financial Sector Assessment Program (FSAP)*. Disponível em <https://www.imf.org/em/Publicatinos/fssa>. Acesso 21/04/2021.

\_\_\_\_\_. As Recomendações do GAFI: Padrões Internacionais de combate à lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo e da proliferação. Tradução: COAF, 2012. Disponível em <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf>. Acesso em 04/04/2021.

\_\_\_\_\_. *FATF Annual Report 1994-1995*. Disponível em <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1994%201995%20ENG.pdf>. Acesso em 10/12/2021.

\_\_\_\_\_. *FATF Annual Report 1995-1996*. Disponível em <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1995%201996%20ENG.pdf>. Acesso em 11/12/2021.

\_\_\_\_\_. *FATF Annual Report 1996-1997*. Disponível em <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1996%201997%20ENG.pdf>. Acesso em 11/12/2021.

\_\_\_\_\_. *FATF Annual Report 1999-2000*. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1999%202000%20ENG.pdf>. Acesso em 15/05/2021.

\_\_\_\_\_. *Financial Action Task Force – 30 years*. Paris: FATF, 2020. Disponível em [https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/brochuresannualreports/FATF30-\(1989-2019\).pdf](https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/brochuresannualreports/FATF30-(1989-2019).pdf). Acesso em 23/05/2021.

\_\_\_\_\_. *Financial Action Task Force - Annual Report 2019-2020*, Paris: FATF/OECD 2020. Disponível em [www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/annual-report-2019-2020.html](http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/annual-report-2019-2020.html). Acesso em 27/05/2021.

\_\_\_\_\_. *High-Risk Jurisdictions subject to a Call for Action – 21 February 2020*. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/call-for-action-february-2020.html>. Acesso em 31/05/2021

\_\_\_\_\_. *Jurisdictions under Increased Monitoring - February 2021*. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/increased-monitoring-february-2021.html>. Acesso em 31/05/2021.

\_\_\_\_\_. *Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT System (2013)*. Disponível em <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>. Acesso em 29/05/2021.

\_\_\_\_\_. *Mutual Evaluation Report of the Federative Republic of Brazil - Executive Summary (2010)*. Disponível em <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20ES.pdf>. Acesso em 30/08/2021.

\_\_\_\_\_. *Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations*. Paris: FATF, 2021. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF-4th-Round-Procedures.pdf>. Acesso em 27/05/2021.

\_\_\_\_\_. *The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force on Money Laundering – 1990*. Disponível em <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%201990.pdf>. Acesso em 20/11/2021.

\_\_\_\_\_. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation (2012-2021)*. Paris: FATF, 2021. Disponível em [www.fatf-gafi.org/recommendations.html](http://www.fatf-gafi.org/recommendations.html). Acesso em 10/01/2022.

\_\_\_\_\_; EGMONT GROUP. *Trade Based Money Laundering (2006)*. Disponível em <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Trade%20Based%20Money%20Laundering.pdf>. Acesso 30/05/2021.

GOODHART, Charles E. *The Basel Committee on Banking Supervision: A history of the early years 1974-1997*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

GRAMSTRUP, Erik Frederico. Sigilo fiscal e bancário: fundamentos normativos e principiológicos da quebra. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*. v. 8, n. 28, jan./abr., 2014, Belo Horizonte, p. 95-117. Disponível em <http://dspace.xmlui/bitstream/item/11954/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>. Acesso em: 27/08/2021.

GRINOVER, Ada Pelegrini. Processo penal transnacional: linhas evolutivas e garantias processuais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. n. 9, São Paulo, 1995, p. 40-83.

HACHEZ, Isabelle. Balises conceptuelles autour des notions de «source du droit», «force normative» et «soft law». *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, v 65, 2, 2010, p. 1-64.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 27. ed. rev. e atual, São Paulo: Atlas, 2018.

HILSHER, Gerald L. Banking Secrecy: Coping with Money Laundering in the International Arena. In EFFROS, Robert C., eds. *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, Volume I, Washington D.C.: International Monetary Fund, 1992.

HOPTON, Doug. *Money laundering: a concise guide for all business*. Cornwall: MPG Books, 2006.

JOJARTH, Christine. *Crime, War, and Global Trafficking: Designing International Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos Regimes internacionais: Regimes como variáveis intervenientes. *Revista Sociologia Política*. v. 20, n. 42, Curitiba, 2012, p. 93-110, Tradução de Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda.

LADEUR, Karl-Heinz. European Law as Transnational Law – Europe Has to Be Conceived as an Heterarchical Network and Not as a Superstate!. *German Law Journal*. v 10, nº 10, 2009, p. 1357–1365.

LEPSIUS, Oliver. Liberty, Security, and Terrorism: The Legal Position in Germany. *German Law Journal*, 5(5), 2004, p. 435-460.

LYNSKEY, Orla. Criminal justice profiling and EU data protection law: Precarious protection from predictive policing. *International Journal of Law in Context*, 15(2), 2019, p. 162-176.

LIMA, Carlos F. dos S. O sistema nacional antilavagem de dinheiro: As obrigações de compliance. In: DE CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (orgs.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. 2.ed. - Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013, p. 51-119.

LIMA, Renato Brasileiro de. *Legislação Criminal Especial Comentada: volume único*. 5. Ed.

rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2017.

\_\_\_\_\_. *Manual de processo penal*. volume único, 8. ed. rev. ampl. e atual, Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

MACEDO, Amilcar Fagundes Freitas Macedo. Sigilo: bancário e fiscal - Possibilidade de o Ministério Público determinar a quebra dos sigilos bancário e fiscal independentemente de autorização judicial. *Revista do Ministério Público do RS*. Porto Alegre, n. 62, nov. 2008 – abr. 2009, p. 29-44.

MACHADO, Maíra Rocha. *Internacionalização do Direito Penal: A Gestão de Problemas Internacionais por Meio do Crime e da Pena*. São Paulo: Editora 34, Coleção Direito GV, 2004.

MADRUGA, Antenor; TEIXEIRA, Adriano; WEHRS, Carlos. O valor processual das informações de inteligência financeira obtidas por meio do Grupo Egmont. *Jornal de Ciências Criminais*. v. 2, n. 2, 2019, p. 21-30.

MAIA, Rodolfo Tigre. *Lavagem de dinheiro (lavagem de ativos provenientes de crime): anotações às disposições criminais da Lei 9.613/1998*. São Paulo: Malheiros, 1999.

MARTINS, F. E. de L.; BRAGA, R. P. R. Crescente adoção de instrumentos de soft law na cooperação penal internacional. *Direito e Desenvolvimento*. v. 4, n. 8, 2017, p. 95-113.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MELLO, Celso D. de Albuquerque Mello, *Curso de Direito Internacional Público, I Volume*, 15 ed, Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MELLO, Sebastian Borges de Albuquerque; HERNANDES, Camila Ribeiro. O delito de lavagem de capitais e a teoria da cegueira deliberada: compatibilidade no direito penal brasileiro?. *Conpedi Law Review*. v. 3, n. 2, jul/dez, Braga – Portugal, 2017, p. 441 – 461.

MENDONÇA, Andrey Borges de. Do processo e julgamento. In: DE CARLI, Carla Veríssimo; MENDONÇA, Andrey Borges de (orgs.). *Lavagem de Dinheiro: prevenção e controle penal*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011, p. 583-638.

MINISTERIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. *Roteiro de Investigação Financeira Rastreamento de Ativos*. Curitiba. 2017.

MIRANDA, Matheus de Alencar e; SANTOS, Ronny Peterson Nunes dos. A conduta típica do art. 1º, § 2º, II, da Lei n. 9.613/1998: revisitando a interpretação normativa a partir do conceito de irresponsabilidade organizada. In SOUZA, Artur de Brito Gueiros; CÂMARA, Juliana de Azevedo Santa Rosa (orgs.). *Inovações no direito penal econômico: prevenção e repressão da criminalidade empresarial*. Brasília: ESMPU, 2018, p. 117-160.

MITSILEGAS, Valsamis; VAVOULA, Niovi. The Evolving EU Anti-Money Laundering Regime: Challenges for Fundamental Rights and the Rule of Law. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. n 23. 2016, p. 261-293.

MORO, Sergio Fernando. *Autonomia do crime de lavagem e prova indiciária*. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2015-jul-17/sergio-moro-expoe-opinioao-autonomia-crime-lavagem#:~:text=A%20autonomia%20do%20crime%20de,de%20processo%20pelo%20crime%20n%20tecente>. Acesso em 09/11/2020.

\_\_\_\_\_. *Crime de lavagem de dinheiro*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MULLER, Wouter H. The Egmont Group. In MULLER, Wouter H; KALIN, Christian H.; GOLDSWORTH, John (Eds.). *Anti-Money Laundering: International Law and Practice*. Londres: John Wiley & Sons, 2007, p 85-92.

NADELMANN, Ethan A. “Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society. *International Organization*. v 44, n 4, Cambridge University Press,

Cambridge, 1990, p. 479–526.

\_\_\_\_\_. Régimes globaux de prohibition et trafic international de drogue. *Tiers-Monde, Drogues et développement*. tome 33, n 131, 1992, p. 537-552.

NANCE, Mark.T. Re-thinking FATF: an experimentalist interpretation of the Financial Action Task Force. *Crime Law Soc Chang*. v 69, 2018, p. 131–152.

NGUYEN. Chat Le. The International Anti-Money Laundering Regime and Its Adoption by Vietnam. *Asian Journal of International Law*. 4, 2014, p. 197-225.

NASSER, Salem Hikmat. Fontes e normas do direito internacional: um estudo sobre a soft law. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

OEA. Disponível em [http://www.oas.org/pt/so\\_bre/quem\\_somos.asp](http://www.oas.org/pt/so_bre/quem_somos.asp). Acesso em 24/05/2021.

\_\_\_\_\_. Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem Relativos com o Tráfico Ilícito de Drogas e Infrações Relacionadas. 1992. Disponível em <http://scm.oas.org/pdfs/agres/ag03806E01.PDF>. Acesso em 23/05/2021.

\_\_\_\_\_. *Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem Relacionados com o Tráfico Ilícito de Drogas e Outros Delitos Graves*. 2011. Disponível em [http://www.cicad.oas.org/lavado\\_activos/eng/Model\\_regula\\_eng12\\_02/REGLAMENTO%20LAVADO%20-%20ENG.pdf](http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/eng/Model_regula_eng12_02/REGLAMENTO%20LAVADO%20-%20ENG.pdf). Acesso em 23/05/2021.

OLIVEIRA Daniel Kessler de. A atuação do julgador no processo penal constitucional: o juiz de garantias como um redutor de danos da fase de investigação preliminar. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016.

OLIVEIRA, L. & BERTOLDI, M. A importância da *Soft Law* na evolução do Direito internacional. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*. 1(10), 2012, p. 6265-6289.

OLIVEIRA, Ricardo Antônio Amaral de. Limites na decretação de quebra de sigilo bancário ante a preservação do direito à privacidade na persecução penal. *Revista CEJ*. Ano XXII, n. 74, jan./abr. 2018, p. 95-104. Disponível em <http://revistacejBrasília.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/2375>. Acesso em 08/03/2020.

a um dever legal” (LARA, 2006, p. 23 - LARA, Victor Emanuel Alves. Comentários à Lei do sigilo bancário. São Paulo: LTr, 2006.). Com isso, as instituições

financeiras passaram a ter o dever de conservar o sigilo de operações ativas e passivas e serviços prestados. Posteriormente, o advento da Constituição Federal de 1988 elevou o direito ao sigilo bancário como direito fundamental, corolário do direito à intimidade, insculpido no inc. X, art. 5º, do texto constitucional pátrio

PEREIRA, André Gonçalves. *Curso de Direito Internacional Público*, Lisboa: Edições Ática, 1964.

PEREIRA, Frederico Valdez. Uma leitura constitucional da proteção ao sigilo bancário. *Revista dos Tribunais*. v.91, n. 804, São Paulo, out. 2002, p. 115-131.

PING, He. Banking secrecy and money laundering. *Journal of Money Laundering Control*. Vol. 7, Iss 4, 2004, p. 376 – 382.

PITOMBO. Antônio Sérgio Altieri de Moraes *Lavagem de dinheiro: a tipicidade do crime antecedente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

POLETTO, Ricardo dos Santos. *Palermo e a nova agenda de segurança global: o crime organizado transnacional na política externa brasileira*. Dissertação em Diplomacia (Programa de Formação e Aperfeiçoamento) – Instituto Rio Branco/Ministério das Relações Exteriores: Brasília, 2010.

PORTELA, Paulo Henrique G. *Direito Internacional Público e Privado*. 5ª ed. rev. São Paulo:



Ed. JusPodium. 2013.

POSCHER, R. Tendencies in Public Civil Security Law. *European Journal for Security Research*. 2016, p. 59–76.

PRADO, Luiz Regis. Delito de lavagem de capitais: um estudo introdutório. *Revista dos Tribunais*., v. 96, n. 860, São Paulo, jun. 2007, p. 433-455.

\_\_\_\_\_. *Direito Penal Econômico*. 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019

PROST, Mario. Sources and the hierarchy of International Law: Source preferences and scales of values. In BESSON, S.; D' ASPREMONT J., & KNUCHEL S. (Eds.). *The Oxford Handbook on the Sources of International Law*. Oxford University Press, Oxford, 2017, p 640-660.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; PONCE, Paula Pedigoni. Tércio Sampaio Ferraz Júnior e Sigilo de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado: o que permanece e o que deve ser reconsiderado. *Internet & Sociedade*, São Paulo, n.1, v. 1, 2020, p. 64-90.

QUIRK, Peter J. Money Laundering: Muddying the Macroeconomy. *Finance & Development*, v 34, n 1, 1997. p. 07-09.

REUTER, Peter; TRUMAN, Edwin M. *Chasing Dirty Money: The Fight Against Money Laundering*. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2004.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público*. 15. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2014.

RIZZO, Maria Balbina Martins de. *Prevenção da lavagem de dinheiro nas organizações*. 2. ed. atual. e rev. São Paulo: Trevisan Editora, 2016.

SHAFFER, Gregory C.; POLLACK, Mark A., Hard Vs. Soft Law: Alternatives, Complements, and Antagonists in International Governance. *Minnesota Law Review*. 2010, p. 706-799.

SHAMS, Heba. *Legal Globalization. Money Laundering Law and Other Case*, London: British Institute of International and Comparative Law, 2004.

\_\_\_\_\_. The Fight against Extraterritorial Corruption and the Use of Money Laundering Control. *Law & Bus. Rev. Am*. 2001, p. 85-134.

SHELTON, Dinah. Soft Law. In AMSTRONG, David (ed). *The Routledge Handbook of International Law*. Abingdon: Routledge, 2009, p. 68-80.

SILVA; Danielle Souza de Andrade e; LEITE, Rosimeire Ventura. O sigilo financeiro, os direitos à vida privada e à intimidade e a produção da prova criminal. In FERNANDES, Antonio Scarance; ALMEIDA, José Raul Gavião de; MORAES, Maurício Zanoide de (coord.). *Sigilo no processo penal: eficiência e garantismo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 139-170.

SILVA. Edson Ferreira da. *Direito à intimidade*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

TAKEUCHI. Mari. Non-State Actors as Invisible Law Makers? – Domestic Implementation of Financial Action Task Force (FATF) Standards. In SCOTT, K. N.; CLAUSSEN, K.; CÔTÉ, C., KANEHARA, A. (eds.). *Changing Actors in International Law*. Leiden: Brill-Nijhoff, 2020.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. *Curso de direito processual penal*. 12. ed. rev. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

TONDINI, BRUNO. Blanqueo de capitales y lavado de dinero: su concepto, historia y aspectos operativos. *Argentine Center of International Studies, Working Papers - Programa Derecho Internacional*. Buenos Aires: 2006.

TURNER, Nicholas W. The Financial Action Task Force: International Regulatory

- Convergence Through Soft Law, *N.Y.L. SCH. L. REV.* 59, 2014-2015, p. 547-559
- TUSHNET, Mark. The inevitable globalization of constitutional law, *Virginia journal of international law*. v. 49:4, 2009, p. 985-1006.
- VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira; ARRUDA, Henrique Porto de. Direitos fundamentais, privacidade, intimidade, sigilos bancário e fiscal e o consenso internacional. *NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v.34, n.2, 2014, p.315-344.
- VALLE, SANDRA. Prefácio. In: DE CARLI, Carla Veríssimo; \_\_\_\_\_ (orgs.). *Lavagem de Dinheiro: Prevenção e Controle Penal*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011, p. 08-13.
- VLCEK, W. A Leviathan Rejuvenated: Surveillance, Money Laundering, and the War on Terror. *International Journal of Politics, Culture, and Society*. v. 20, 2008, p. 21-40.
- WEIL, Prosper. Towards Relative Normativity in International Law?. *The American Journal of International Law*, v. 77, n. 3, Jul./1983, p. 413-442.
- XAVIER, Luciana Pedroso. *O direito brasileiro à procura de um conceito: Encontros e desencontros com o trust*. Tese (doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba: 2016.
- ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. A proteção dos direitos da personalidade na Alemanha. *Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco*. n 12, 2019, p. 211-232.