UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ANA FLÁVIA DA CRUZ MONTEMOR CARDOSO

A Conformidade da Legislação Brasileira de Prevenção à Lavagem de Dinheiro frente aos Padrões Internacionais

São Paulo

2021

ANA FLÁVIA DA CRUZ MONTEMOR CARDOSO

A Conformidade da Legislação Brasileira de Prevenção à Lavagem de Dinheiro frente aos Padrões Internacionais

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientador(a) Profª. Drª. Maria Antonieta Del Tedesco Lins.

Versão corrigida

A versão original se encontra disponível na Biblioteca do Instituto de Relações Internacionais

São Paulo

2021

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na publicação
Seção Técnica de Biblioteca
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Cardoso, Ana Flávia da Cruz Montemor
A conformidade da legislação brasileira de prevenção à lavagem de dinheiro frente aos padrões interna / Ana Flávia da Cruz Montemor Cardoso ; orientadora: Maria Antonieta Del Tedesco Lins. -- São Paulo, 2021.
79 p.

Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

1. Lavagem de dinheiro 2. Prevenção 3. Conformidade 4. Comitê de Basileia 5. GAFI I. Lins, Maria Antonieta Del Tedesco, orient. II. Título.

CDD – 364.1323

Responsável: Giseli Adornato de Aguiar - CRB-8/6813

Nome: CARDOSO, Ana Flávia da Cruz Montemor

Título: A Conformidade da Legislação Brasileira de Prevenção à Lavagem de Dinheiro frente aos Padrões Internacionais

Dissertação apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciências

São Paulo, 10 de fevereiro de 2021

BANCA EXAMINADORA

.....

Maria Antonieta Del Tedesco Lins

.....

Camila Villard Duran

.....

Nora Mathilde Rachman

Agradecimentos

Esta pesquisa, e os dois anos de mestrado, foram realizados com muito esforço pessoal e dedicação. Não foi uma tarefa fácil escrever este trabalho durante os meses da pandemia global da Covid-19, momento em que nossas vidas se transformaram e desafios inimagináveis surgiram. Foi preciso resiliência para continuar e esperança de dias melhores. Mas nada teria sido possível, sem que houvesse pessoas extraordinárias ao meu lado.

Em primeiro lugar gostaria de agradecer aos meus pais, Flávio e Elisangela, que deram todo o suporte material e psicológico, e que apoiaram cada decisão que tomei. Não importa os caminhos que a vida me leve, eles sempre estarão lá para segurar minha mão. Eles são a base mais sólida de educação e amor que tenho em minha vida. Gostaria de agradecer a minha irmã, Maria Eduarda, que sempre esteve ao meu lado. Aos meus avôs, Jayro e Nedy, que sempre me apoiaram. E aos meus amigos, os de longa data, os novos e os colegas do IRI, sem eles os momentos difíceis não teriam sido tão leves.

E gostaria de agradecer minha orientadora, Maria Antonieta, ou carinhosamente Tuca. Esta pesquisa não teria se concretizado sem todo apoio, sem todas as palavras de conforto e todos ensinamentos. Ela não foi apenas minha orientadora, foi também uma inspiração enquanto acadêmica e docente, e que muitas vezes, sem perceber, me motivou a ser melhor e buscar o melhor para meu futuro profissional.

Meus mais sinceros agradecimentos, obrigada!

Resumo

A diretriz de combate à lavagem de dinheiro tem três pilares de atuação: a prevenção, parte regulatória chamada de PLD – Prevenção à Lavagem de Dinheiro; a cooperação internacional; e o *enforcement*, parte jurídico-processual. O Brasil tipificou a lavagem de dinheiro no dia 3 de março de 1998 com a Lei 9.613. E, a partir deste marco, o país começou a regulamentar as políticas de PLD e a atuar internacionalmente, tornando-se membro do GAFI – Grupo de Ação Financeira Internacional – em 2000. A legislação nacional vem sendo estabelecida ao longo dos últimos 20 anos, e aproximou o Brasil dos padrões internacionais. Dessa maneira, essa pesquisa busca entender qual o nível de *compliance* da normativa nacional frente aos padrões internacionais, ao mesmo tempo em que verifica se a aderência a estes padrões é suficiente para garantir a efetividade das políticas de PLD.

Palavras-Chave: Lavagem de Dinheiro; Regime Antilavagem de Dinheiro; Prevenção; Conformidade; Comitê de Basileia; GAFI.

Abstract

The anti-money laundering regime has three guidelines of action: prevention, the regulatory part; international cooperation; and enforcement, the legal and procedural part. Brazil made money laundering a federal crime on March 3, 1998 with Law 9.613. After this milestone, the country began to regulate AML policies and to act internationally, being a member of the FATF - International Financial Action Group - since 2000. National legislation has been established over the past 22 years and has brought Brazil closer to international standards. Thus, this research seeks to understand the level of compliance of the national legislation compared to the international standards while inquiring whether an alignment to these standards can ensure effectiveness of AML policies.

Keywords: Money Laundering; Anti-money Laundering Regime; Prevention; Compliance; Basel Committee; FATF.

Lista de Tabelas

Tabela 1: Notas e Posições do Brasil no Ranking de Basileia.....36

Tabela 2: Recomendações do GAFI *versus* Legislação Brasileira.....58

Tabela 3: Diretrizes de Basileia *versus* Legislação Brasileira.....63

Tabela 4: Evolução – COS, RIF, PAS instaurados e julgados.....65

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Número de Comunicações dos Bancos *versus* RIF produzidos.....67

Gráfico 2: Número de Comunicações Totais *versus* RIF produzidos.....67

Gráfico 3: Revolução da Quantidade de PAS instaurados e julgados.....68

Lista de Quadros

Quadro 1: Normas Jurídicas.....46

Quadro 2: Órgãos reguladores e os Setores Econômicos Regulados.....49

Quadro 3: Normas Técnicas.....51

Sumário

Introdução **16**

Capítulo 1: A lavagem de dinheiro no plano internacional **19**

1. Histórico **20**

2. O Sistema ONU de Padrões Internacionais **24**

a. Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas 26

b. Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional 27

c. Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção 28

d. IMoLIN – International Money Laundering Information Network 29

e. Os jogos de poder 30

Capítulo 2: As Instituições Internacionais **33**

1. Cooperação Internacional **33**

2. Comitê de Supervisão Bancária de Basileia **34**

3. Grupo de Ação Financeira Internacional **38**

Capítulo 3: Arcabouço normativo e adequação aos padrões internacionais **44**

1. A adesão do Brasil ao combate à lavagem de dinheiro **44**

2. ENCCLA e os avanços na legislação **52**

3. Análise da legislação brasileira de prevenção à lavagem de dinheiro **54**

a) Critérios e o nível de compliance 54

b) Core: a construção das tabelas normativas 56

c) A avaliação 65

Conclusão **73**

Referências **77**

Anexo **84**

Introdução

O século XX foi marcado por importantes transformações, como o aprofundamento da globalização, apoiado pelo desenvolvimento tecnológico, e a transnacionalização do comércio e do sistema financeiro. O mundo observou uma integração vertical e horizontal da economia e uma interconexão entre as sociedades que se tornaram inseparáveis. Mas esta fase também é marcada por guerras, pelo aumento do tráfico de drogas e pela internacionalização do crime organizado.

Na segunda metade do século, os olhares globais voltaram-se para o crime organizado, que estava se expandindo na variedade de esquemas, nas possibilidades de movimentação dos recursos financeiros e que ainda passava a acontecer em diversos países simultaneamente. Consolidava-se um novo tipo crime, jamais visto antes pela jurisprudência. E dois motivos permitiam que essas atividades fossem mais lucrativas e saíssem impunes: a falta de regulação das instituições financeiras e a diferença legislativa entre os Estados (CANESTRARO, 2019; LEVI, 2014).

Em meio a este borbulhar de acontecimentos, a atividade de ocultar e/ou dissimular a origem de recursos financeiros, conhecida pela humanidade desde os primórdios da civilização, ganhou destaque nas primeiras décadas e foi criminalizada nas finais. Ficou conhecida como lavagem de dinheiro. Mostrou-se imprescindível enquanto o crime que perpassa e permite a rentabilidade para todas as outras atividades ilegais (LEVI & REUTER, 2006).

A lavagem de dinheiro é definida pela primeira vez nos Estados Unidos, em 1970, pela BSA – *Bank Secrecy Act* –, lei que buscava proteger o sistema financeiro, prevenido a atividade. E não por acaso este setor foi o primeiro a ser tutelado pelo estado e pioneiramente se auto regulou. A compreensão de aspectos relevantes sobre o crime nortearia os métodos para combatê-lo, com destaque para duas características centrais: a transnacionalidade e a utilização de mecanismos do sistema financeiro.

Já no plano internacional a lavagem de dinheiro é definida e regulada pela primeira vez em 1988, com as publicações da Convenção de Viena e dos Acordos de Basileia I. A partir daquele momento começou a se estabelecer uma base internacional para a harmonização legislativa e diretrizes de combate. A consolidação desta se dá no ano seguinte com a instituição

do GAFI – Grupo de Ação Financeira Internacional – que se torna a instituição internacional referência que cria e regula os padrões normativos.

No plano nacional, a abertura comercial, promovida por Collor, em 1990, e a estabilidade econômica proporcionada pelo Plano Real, em 1994, permitiram uma inserção brasileira no mercado crescentemente globalizado. Assim, no dia 3 de março de 1998, o Brasil tipificou a lavagem de dinheiro com a promulgação da Lei 9.613/98. A lei instituiu as bases modernizantes para que fosse desenvolvida a regulação nacional que se aproximasse dos padrões internacionais. A primeira atualização legislativa aconteceu em 9 de julho de 2012 com a Lei 12.682/12, que, entre algumas mudanças importantes, revogou o rol de crimes antecedentes. Ao mesmo tempo, no setor financeiro, as Cartas Circulares do Banco Central regulavam os aspectos técnicos (CORRÊA, 2013).

Contudo, essa legislação foi, de certo modo, uma importação da legislação norte-americana e de normas internacionais já estabelecidas, uma vez que, de acordo com Corrêa (2013), "o problema entra na agenda [nacional] por meio de pressões internacionais" (p.180). Dessa maneira, o país importou a experiência e os critérios de combate à lavagem de dinheiro e os incorporou à sua legislação (CORRÊA, 2013).

O Brasil buscou, ao longo dos últimos 22 anos, a conformidade com as recomendações e diretrizes internacionais, corrigindo falhas e "tapando buracos". Diante disso, esta pesquisa busca analisar em que medida as normas brasileiras estão alinhadas com a regulação internacional, tomando como parâmetro as 40 Recomendações[1] do GAFI e o Índice de Basileia. A hipótese que será trabalhada é que o país está bem avaliado nestes parâmetros, portanto, tem conformidade, mas ainda há um hiato entre a estrutura normativa nacional e o padrão desejado internacional.

Com base nisso, buscamos contribuir com o debate sobre prevenção à lavagem de dinheiro, ao realizar um estudo de comparação entre as normas internacionais e a regulação adotada no Brasil. Para além da comparação, a pesquisa também verifica em que medida a pura

[1] "Recomendações" é a nomenclatura determinada pelo próprio GAFI às normas elaboradas e recomendadas aos países. Dessa maneira, ao nos referirmos a estas nos referiremos enquanto nome próprio, com letra maiúscula.

adequação à regulação internacional atende às necessidades das ações de prevenção e combate à lavagem de dinheiro no cenário brasileiro.

Ao longo da pesquisa, constatamos que os níveis de *compliance* com o GAFI e com Basileia, são excelentes. Mas a simples análise da internalização dessas normas não é suficiente para verificar a presença de um "hiato", como enunciado na hipótese. A partir disso, foram levantados os dados referentes à Recomendação 20 do GAFI "comunicações de transações suspeitas". Como o objeto do estudo era especificamente o setor financeiro, os dados levantados foram os de comunicações do Banco Central, mais precisamente dos bancos.

À vista dos dados que serão apresentados, entendemos que ter um bom nível de *compliance* com os padrões internacionais não significa, necessariamente, ter uma legislação forte de combate e prevenção. Dessa forma, a conclusão que a essa pesquisa chega, dialogando com a literatura existente e realizada uma combinação de análise da legislação brasileira e dos dados disponíveis do COAF, é que a legislação de prevenção à lavagem de dinheiro precisa ser mais completa, o que significa que apenas um bom nível de *compliance* frente aos padrões internacionais garante efetividade.

Esta dissertação está dividida em três capítulos. O primeiro capítulo trata, de forma breve, do processo histórico da criminalização da atividade e de alguns debates da literatura, para, em seguida, apresentar um panorama das normas no plano internacional. O segundo capítulo aborda as instituições internacionais que são referência no tema e está dividido de acordo com as três diretrizes de combate à lavagem de dinheiro: cooperação, prevenção e *enforcement*. Por fim, o terceiro capítulo apresenta e debate a legislação brasileira de prevenção à lavagem de dinheiro e o nível de conformidade com os padrões internacionais.

Capítulo 1: A lavagem de dinheiro no plano internacional

Todo crime é prejudicial à sociedade, seja por sua letalidade ou por atentar contra a segurança dos indivíduos. A lavagem de dinheiro não seria diferente. Ainda vai além, é considerada um crime severo, uma vez que, de acordo com a literatura especializada, pode afetar o sistema financeiro e a economia de um país. Segundo Unger (2015), não é um crime que tem efeitos diretos, ele pode afetar no longo prazo a liquidez, os preços relativos e a estabilidade financeira (UNGER, 2015).

Jayasuriya (2003), aponta mais concretamente seis efeitos negativos da lavagem de dinheiro na macroeconomia. São eles: mudanças na demanda por dinheiro; volatilidade das taxas de câmbio e de juros; efeitos negativos na cobrança de impostos e nas projeções de política fiscal; risco aumentado de qualidade dos ativos; bolha de preços de ativos; efeitos de contaminação nas transações e nas expectativas/comportamentos dos mercados de capitais. Outros autores, como Odon (2003), indicam reflexos estruturais e a longo prazo, como uma deformação na distribuição de renda (JAYASURIAYA, 2003; ODON, 2003).

Porém, estes efeitos econômicos são hipóteses levantadas por pesquisadores e tentativas de avaliar o impacto do crime nas economias nacionais. Mas a verdade é que não se sabe ao certo quais deles realmente afetam as economias, se há diferença entre as em desenvolvimento ou subdesenvolvidas, e em que grau. É inegável que existem impactos e que são negativos. Além disso, como mostra Odon (2003), a defesa de uma economia "saudável" não deixa de ser a defesa da sociedade civil como um todo, e, portanto, não deve ser negligenciada pelas autoridades (ODON, 2003, p.335).

Ademais, há dois grupos de autores, com entendimentos opostos, que pesquisam dados e estimativas sobre o quanto de dinheiro é lavado mundialmente. O primeiro é liderado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, e pesquisadores individuais como Walker (1999) e entendem que é fundamental realizar cálculos e estimativas, por meio de "modelos consensus" e tipos de crimes antecedentes, para saber quais são os valores aproximados e se as medidas surgem efeitos. Em 2010 o Banco Mundial[2] estimou que de 2% a

---

[2] WORLD BANK. **World Development Indicators database**. 2011. Disponível em: http://sitere.sources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf

5% do PIB, em torno de US$1- 3 trilhões, são lavados e recolocados na economia formal anualmente (WORLD BANK, 2011; WALKER, 1999).

Em contrapartida, o outro grupo de autores, defende que não há necessidade de continuar buscando por estimativas, pois, primeiro, conhecer esses dados não irá alterar as legislações, uma vez que estas não contam com mecanismos de avaliação por quantidade. E segundo, porque os comportamentos, tanto de criminosos, quanto das autoridades e instituições, também continuaram os mesmos, de acordo com van Duyne et al (2016), "*estimates are crude and reflect more belief than knowledge*" (p.181). Apesar de toda controvérsia, é inquestionável que o volume de dinheiro lavado no mundo seja significativo (VAN DUYNE ET AL, 2016).

1. Histórico

Quem acredita que a lavagem de dinheiro é um crime moderno, engana-se. Os estudos da área mostram que a atividade é antiga, tão antiga quanto os crimes de roubo, tráfico e jogos de azar. As primeiras evidências registradas são histórias e lendas dos séculos XVI até XIX, quando os piratas já praticavam atividades para "ocultar" e "legitimar" as origens de recursos roubados[3] (MADINGER, 2015).

No século XIX, a transformação financeiro-comercial levou à um o boom do mercado financeiro e a criação das chamadas *offshores.* A intensificação da interconexão dos mercados financeiros globais permitiu que além das mercadorias, o dinheiro também viajasse ao redor do globo de forma rápida e fácil. Como mostra Levi (2014), os crimes financeiros se aproveitavam deste crescente fluxo do comércio mundial, da baixa coesão entre os Estados e da falta de leis internacionais. Mas neste momento os crimes ainda não eram entendidos na definição de lavagem de dinheiro, apesar de já poderem ser considerados antecessores (LEVI, 2014, p.43; MULLER, 2007).

[3] Alguns autores defendem que o registro mais antigo é uma passagem bíblica que remontara um crime semelhante a lavagem de dinheiro, outros que são histórias de mais de 2000 anos atrás do Império Chinês, quando a atividade já podia ser encontrada, mas há poucas evidências deste argumento.

Porém, a história da lavagem de dinheiro é realmente delineada apenas no século XX. O termo *money laundering*[4] aparece pela primeira vez em 1974 nos documentos do Escândalo de Watergate,[5] mas os historiadores afirmam que o termo foi cunhado em 1930, em referência aos esquemas utilizados por Al Capone.[6] Apesar da notoriedade que o crime ganha nas décadas de 1920 e 1930, em decorrência da fama do criminoso, a regulação e a criminalização só vieram em 1970 e 1980, quase 50 anos depois de Al Capone (GELEMEROVA, 2008).

O processo de regulação da lavagem de dinheiro é dividido em três principais momentos: definição, criminalização e expansão. O primeiro é marcado pela delimitação da atividade com a publicação da *Bank Secrecy Act* (BSA) em 1970. A lei é considerada a primeira norma no mundo,[7] e visava detectar e prevenir o crime, garantindo que os bancos e instituições financeiras não o facilitem ou se tornem cúmplices (GELEMEROVA, 2008).

O segundo momento é marcado pela promulgação da *Money Laundering Control Act* (MLCA) em 1986. Segundo Jojarth (2013), a importância da norma se dá pelo fato de que esta tornava a atividade um crime específico e em âmbito federal. Há um consenso entre os pesquisadores de que o principal motivo pelo qual os Estados Unidos se articularam, subitamente, para regulamentar a prevenção e criminalizar a lavagem de dinheiro apenas da década de 1980, foi o fracasso da chamada "Guerra às Drogas" (GILL & TAYLOR, 2004, p. 583; JOJARTH, 2013).

Dois anos depois, em 1988, as primeiras regulações, em nível internacional, são publicadas. Uma delas é os Acordos de Basileia I, que incluíam medidas para evitar que o setor

---

[4] No Brasil a tradução "lavagem de dinheiro" não apenas teve influência das políticas estadunidense, mas o legislador ao adotá-lo considerou as características do país, como sua miscigenação. Em países como França, Alemanha e Portugal, o termo utilizado é "branqueamento de capitais".

[5] O famoso caso de corrupção nos Estados Unidos, o escândalo de Watergate foi denunciado primeiro em 1972, mas ficou conhecido em 1974 quando o Presidente Nixon foi levado à julgamento em um processo de impeachment que terminou em sua renúncia.

[6] Al Capone fazia uso de lavanderias em Chicago para esconder recursos ilegais na época da Lei Seca. Segundo Unger (2015) "(...) launderettes, a flourishing cash intensive business in the 1930s, when almost no household had a washing machine, were an ideal location to slip the money from illegal alcohol sales into the cash register" (p.19).

[7] Há um debate sobre qual país teria sido o primeiro a criminalizar a lavagem de dinheiro. Alguns autores afirmam ter sido a Itália, o país possuía uma lei sobre máfias onde havia um conceito similar ao de lavagem de dinheiro, mas não era exatamente o que vemos atualmente como a lei norte-americana apresentou

bancário fosse utilizado como instrumento de lavagem de dinheiro. Com a inclusão dessas medidas, a BSA é reforçada e, além disso, o sistema financeiro se posiciona como agente atuante neste processo e reitera a importância do combate internamente.

Essas recomendações foram amplamente acatadas pelo sistema financeiro, mas, ainda assim, os atores entenderam que houve uma transferência de obrigações do Estado para o setor privado. Segundo Levi e Gilmore (2002), à medida que as regulações foram sendo desenvolvidas, houve um aumento na atração das instituições financeiras para desempenharem funções públicas por meio da imposição de obrigações, como relatar transações suspeitas, das denúncias e congelamentos de relacionamento com os indivíduos envolvidos (LEVI & GILMORE, 2002).

Além disso, estas obrigações ainda geram custos às instituições, com tecnologia, recursos humanos, monitoramento e notificações, custos estes que apresentam resultados "invisíveis", ou seja, que não são calculáveis e não podem ser quantificados nos balanços contábeis. Neste sentido, como mostram Gill e Taylor (2004):

> Considerable resources are spent on marketing and promotion in the effort to secure new clients, and the checks and balances introduced by KYC procedures could be seen as running contrary to pervading efforts and interests. There are at least two areas where KYC required financial companies to behave in a way that may thwart business, via the alienation of clients and through exacerbated costs (GILL & TAYLOR, 2004, p. 587).

Então, por que as instituições financeiras adotam as políticas de prevenção à lavagem de dinheiro (PLD)? Primeiro, por obrigação jurídico-legal. Cada Estado publica uma lei específica que, geralmente, tipifica a atividade e estabelece mecanismos de *enforcement* e de prevenção, como disposições processuais, possibilidade de penalização administrativa e comunicação de transações suspeitas.

Existe ainda um suporte internacional a essa prática. A Recomendação 20, *reporting of suspicius transactions*, parte das 40 Recomendações do GAFI, reafirma a obrigação dos bancos em prevenir e relatar transações suspeitas, mas também toda a seção "D", que aborda as *preventive measures*. São 15 Recomendações detalhando o papel dos bancos na atuação de prevenção à lavagem de dinheiro.

O segundo motivo é uma questão reputacional. O argumento aqui, muito disseminado pelas autoridades e entendidos pelos próprios bancos, é de que para atraírem e manterem clientes e investidores, os bancos devem garantir que sua reputação, enquanto instituição financeira segura e que não corrobora com atividades criminosas, deve ser assegurada e reforçada. Segundo Harvey (2008), "*the expectation is that loss of reputation will result in some tangible costs being incurred, this might result from a withdrawal of deposits or of shareholder support and subsequent negative impact on the share price*" (HARVEY, 2008, p. 195).

Van Duyne et al. (2005) afirmam, que na maioria dos casos, as perdas bancárias foram devidas aos comportamentos antiéticos por parte dos bancos, e não ao resultado de um influxo exclusivo de "dinheiro do crime". Porém, ainda segundo os autores, todo o sistema financeiro depende de uma confiança, uma vez que "*an integrity of financial institutions remains of predominant importance, not because of the colour of money, but because of the trust bestowed by customers in the promise of a proper handling of their property*." (VAN DUYNE ET AL, 2005, p. 124).

No mesmo texto de Jackie Harvey (2008), o autor contrapõe seu argumento. Considera que esse fator "reputacional" na realidade é uma mera justificativa, definido pelo autor como um *social panic approch*. Uma vez que garante uma comoção pública para atuação em favor dos agentes regulação e dessa maneira, a regulação cresce (assim como o seu custo, sobretudo para o sistema financeiro), sem que haja uma reavaliação das regulações já existentes. Além disso, Harvey afirma que a lavagem de dinheiro não é um crime medido no radar da opinião pública, portanto, não se justificaria a regulação ser explicada neste radar (HARVEY, 2008).

Um importante ponto neste argumento é o fato de a lavagem de dinheiro ser um crime "sem vítima [direta]", como afirma Unger (2015, p. 20, tradução nossa). Assim, de acordo com Alldridge (2003), a lavagem de dinheiro só se tornaria uma questão pública quando os clientes dos bancos perdessem dinheiro, caso contrário, não haveria "vítima perceptível" e consequentemente, não haveria "com quem se ter empatia" (p.13, tradução nossa). Logo, sem a manifestação por partes de vítimas, não há comoção pública sobre a questão e, consequentemente, não há como avaliar a opinião pública (UNGER, 2015; ALLDRIDGE, 2003).

Apesar da forte regulamentação no sistema financeiro e dos grandes avanços regulatórios internacionais, já no início do século XXI mais um capítulo da regulação, desta

vez sob uma nova perspectiva, começa a ser escrito. Com o ataque de 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque nos Estados Unidos, o país inicia uma nova fase, a de combate ao terrorismo e ao financiamento do terrorismo (CFT). Assim, no mesmo ano é publicada a *The Patriot Act,* em 26 de outubro.

A partir deste marco, a atividade começa a ser entendida como prioridade internacional e, como uma questão de segurança individual e coletiva entre os Estados. Além disso, o enfrentamento ao financiamento do terrorismo é atrelado ao combate da lavagem de dinheiro. Com relação às regulações PLD, não são publicadas novas regulações, mas há uma mudança na Abordagem Baseado em Risco (ABR), que passa a incluir o terrorismo, e há uma cobrança para que as regulações já existentes sejam amplamente aderidas e que haja maior fiscalização. Esse é o terceiro momento, de expansão (UNGER, 2015).

2. O Sistema ONU de Padrões Internacionais

As décadas de 1960 até 1980 marcaram um movimento da Comunidade Internacional[8] frente a novas questões, como os avanços das tecnologias, os crimes financeiros transnacionais, e a pluralidade jurídica dos instrumentos nacionais. Se os anos 1980 foram marcados pelo combate ao tráfico de drogas, os anos 1990 foram de ascensão das múltiplas facetas do crime organizado transnacional. Enquanto as economias se expandiam e se conectavam, os instrumentos de combate ao crime continuavam insulados em suas legislações domésticas.

Dessa maneira, o final da década de 1980 é marcado por uma preocupação internacional em harmonizar o Direito Penal com o intuito de combater as novas formas do crime organizado global que se estabelecia. Como mostra Naím (2005) "os crimes globais estão transformando o sistema internacional, modificando suas regras, introduzindo novos atores e reconfigurando o poder na política e na economia". Entendeu-se, que o crime que transpassava as jurisdições e também todos os crimes envolvendo as organizações criminosas era justamente a lavagem de dinheiro (NAÍM, 2005, p. 11).

---

[8] Em um entendimento Construtivista, a Comunidade Internacional é a composição dos atores internacionais enquanto atores ativos do Sistema Internacional e tomadores de decisão, onde considera-se os Estados, as Instituições Internacionais e as Organizações Não Governamentais.

Enquanto o crime foi ganhando relevância no cenário mundial, como mostra Canestrado (2019), a questão da transnacionalidade passou a exigir que os países fossem além de suas governanças nacionais e das restrições políticas tradicionais para garantir o combate. Assim, normas internacionais foram sendo construídas, sobretudo no século XX e, as limitações dos sistemas jurídicos nacionais, incentivaram o desenvolvimento da prevenção (CANESTRARO, 2019).

A regulamentação internacional de combate à lavagem de dinheiro se consolidou de forma centralizada com a criação do GAFI, em 1989, mas se estendeu, sobretudo na relação com os crimes antecedentes, à medida que surgiram, de maneira pulverizadas, em três Convenções principais da Organização das Nações Unidas (ONU). As Convenções da ONU que contemplam o problema, marcam fases históricas de combate à lavagem de dinheiro, uma vez que a abrangência das Nações Unidas garante uma ampliação dos mecanismos de combate e regulação, buscando a harmonização do Direito Penal.

A UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – é a agência da ONU especializada em uma variedade de crimes, como corrupção, tráfico, drogas e outros. Foi criada em 1997 e tem como sede a cidade de Viena, na Áustria. Apesar disso, o escritório está presente em todas as regiões do mundo, com uma rede de escritórios em 80 países, sendo um deles o Brasil, com uma agência em Brasília (UNODC, 2020).

O papel da agência é definido em três pilares: trabalho normativo; pesquisa e análise; assistência técnica. Dessa forma, ela atua no apoio à implementação de tratados, convenções e protocolos, desenvolvimento de legislações nacionais, bem como na cooperação internacional e capacitação dos Estados-membros (UNODC, 2020).

Dessa maneira, a UNODC é considerada "guardiã"[9] das diversas Convenções relacionadas aos temas de crime e drogas. E, por meio de parceria com os governos, trabalha na execução por meio dos pilares. Sendo assim, todos os aspectos relacionados à lavagem de dinheiro são de responsabilidade da agência. Apesar de não haver uma Convenção ou Protocolo específico sobre a lavagem de dinheiro, o tema é considerado relevante e surge em três Convenções (Viena 1988, Palermo 2004 e Mérida 2005) e instrumentos, como o IMoLIM –

[9] Este é o termo que a própria agência utiliza para descrever sua relação com as Convenções.

International Money Laundering Information Network – que serão analisados na sequência (UNODC, 2020).

A primeira Convenção apresenta uma definição do crime e um artigo tangente. A segunda cita diretamente a lavagem de dinheiro e designa um artigo inteiro sobre sua regulação. Por fim, a terceira Convenção define dois artigos específicos, além de regulamentar outros mecanismos importantes por meio de um Capítulo inteiro importante. Nota-se que à medida que as Convenções vão sendo aprovadas e publicadas, o tema da lavagem de dinheiro vai ganhando cada vez mais relevância e novos mecanismos de regulamentação fundamentais vão sendo incluídos. É possível observar um processo de evolução.

a. Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas

Destaque na regulação de combate à lavagem de dinheiro, a Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, foi resultado da conferência das Nações Unidas que aconteceu em 20 de dezembro de 1988, em Viena na Áustria. Participaram da conferência 106 delegações, que resultou na adoção de um Tratado detalhado em 34 artigos. A Convenção foi considerada bem sucedida pois em 1994, dos 106, 101 países haviam ratificado, incluindo o Brasil que ratificou em 1991 por meio do Decreto nº 154 (UNODC, 1988).

A Convenção de Viena reconhecia a necessidade de reforçar e complementar as medidas previstas nas duas Convenções anteriores sobre o tema, a Convenção Única sobre os Entorpecentes (1961) e a Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas (1971). A fim de fazer face à amplitude e difusão do tráfico ilícito e suas graves consequências, as duas foram modificadas e emendadas pelo Protocolo 1972. Apesar de não ter sido a primeira sobre o tema, a Convenção de Viena ganhou destaque por abordar pela primeira vez o tema da lavagem de dinheiro (UNODC, 1988).

Segundo Alexander (2001), apesar de, na Convenção, o termo “lavagem de dinheiro” não aparecer, o conceito já é definido no art. 3. Assim, juntamente aos crimes de conspiração, auxílio, cumplicidade, facilitação da prática de um delito de tráfico de drogas, também foi considerada necessária a criminalização da lavagem de dinheiro (ALEXANDER, 2001; UNODC, 1988).

Além da definição da atividade, o art. 5 "*Confiscation*" merece destaque, pois atinge diretamente a legislação de lavagem de dinheiro, já que, segundo Alexander (2001), "*requires party states to enact far reaching domestic laws providing for the 'confiscation' (i.e. freezing, seizing, and/or forfeiting) of all forms of property, proceeds or instrumentalities used in or derived from covered offences*" (p. 235). Outro aspecto importante que surge não apenas neste artigo, mas ao longo de todo Tratado, é a reiteração por parte das Nações Unidas sobre a importância da cooperação internacional (ALEXANDER, 2001; UNODC, 1988).

b. Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional

Outro destaque é a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, que foi aprovada ONU em 15 de novembro de 2000, em Palermo na Itália, mas entrou em vigor apenas em 2003. Assim como a anterior, esta Convenção não trata especificamente sobre a lavagem de dinheiro, mas é considerada o principal instrumento de combate ao crime transnacional (UNODC, 2004).

A Convenção foi posteriormente suplementada por três protocolos, de áreas específicas do crime organizado: o Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (2003); o Protocolo Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea (2004); e o Protocolo contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições (2005) (UNODC, 2004).

A Convenção de Palermo foi ratificada pelo Brasil em 12 de março de 2004, por meio do Decreto nº 5.015. O Decreto Legislativo nº 231 de maio de 2003 aprova o texto original da Assembleia. Contudo, o Decreto faz uma ressalva no o art. 3º, alegando que "o Brasil não se obrigará pelo parágrafo 1º do art. 24 da Convenção, conforme facultado pelo parágrafo 2º daquele artigo", que aborda o tema "proteção de testemunhas" (UNODC, 2004).

Na Convenção, o que merece maior realce é o art. 7 "*Measures to combat money laundering*". Pela primeira vez a atividade ganha um artigo direcionado e específico. Neste se estabelece medidas de regulação bancária, cooperação regional e internacional, medidas de *enforcemnt* e investigação. Tanto a Assembleia, quanto a Convenção, aconteceram depois da publicação das 40 Recomendações pelo GAFI, assim, nota-se que um dos objetivos da ONU com este artigo era de corroborar e reforçar as medidas que o GAFI já havia estabelecido. Fato

este que é muito importante, pois o GAFI ainda estava se consolidando como um organismo técnico internacional (UNODC, 2004).

Dessa forma, destaca-se o item (a) do art. 7 da Convenção:

> Shall institute a comprehensive domestic regulatory and supervisory regime for banks and non-bank financial institutions and, where appropriate, other bodies particularly susceptible to money-laundering, within its competence, in order to deter and detect all forms of money-laundering, which regime shall emphasize requirements for customer identification, record-keeping and the reporting of suspicious transactions (UNODC, 2004, p. 9).

A ênfase dada à regulação do sistema financeiro, via bancos e instituições não bancária, mostra como essas instituições têm papel fundamental na atuação seja contra a lavagem de dinheiro, seja contra o crime organizado em si, especialmente o transnacional. Outro fator muito relevante que o documento da ONU realça ao longo dos artigos, é a cooperação internacional, como pilar central no combate, já o art. 1 "propósito" declara "*the purpose of this Convention is to promote cooperation to prevent and combat transnational organized crime more effectively*" (UNODC, 2004. p. 5).

c. Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção

A terceira, e última, é a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) que foi aprovada pela Assembleia-Geral da ONU em 2003, e entrou em vigor em 2005. A Convenção também é conhecida como Convenção de Mérida. Foi ratificada pelo Brasil em 2006, por meio do Decreto nº 5.678, o qual aprova o texto da Convenção, e a execução na íntegra (UNODC, 2005).

A Convenção de Mérida vai além das anteriores. E traz algumas regulamentações importantes, também em consonância com as Recomendações do GAFI. Os art. 14 e art. 23 tratam especificamente sobre a lavagem de dinheiro. O art. 14 aborda as medidas de prevenir a lavagem de dinheiro, enquanto o art. 23 é sobre a lavagem de produto de delito. A Convenção conta com oito capítulos, e os quatro primeiros são os considerados mais importantes (UNODC, 2005).

Além disso, o Capítulo V trata da recuperação de ativos, de forma geral. Essa medida é considerada de extrema importância para a legislação de combate à lavagem de dinheiro.

Podemos ver essa importância na criação do DRCI – Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional. Apesar de não trabalharem apenas com lavagem de dinheiro e com a recuperação, nota-se que a gestão do assunto, de forma direcionada e específica, é sensível ao combate (UNODC, 2005).

A Convenção de Mérida é considerada o instrumento internacional de combate à corrupção mais importante pois consegue estabelecer o nível mínimo de regulamentação nacional para o combate. O Capítulo IV é inteiramente destinado à regulação da cooperação internacional, e complementado pelo Capítulo VI sobre assistência técnica e intercâmbio de informações. A Convenção é detalhada e possui mecanismos de prevenção, cooperação e *enforcement*, pilares importantes tanto para combate à corrupção, quanto à lavagem de dinheiro (UNODC, 2005).

d. IMoLIN – International Money Laundering Information Network

O mecanismo mais específico sobre lavagem de dinheiro que a ONU possui é o IMoLIN, vinculado à UNODC. Este foi desenvolvido por meio de uma cooperação entre as principais organizações mundiais, como o GAFI, a OEA – Organização dos Estados Americanos –, a União Europeia e outros. Trata-se de uma rede de dados, *internet-based*, com acesso para governos, organizações e indivíduos (UNODC, 2020).

Segundo a UNODC o funcionamento acontece:

> IMoLIN (…) included herein is a database on legislation and regulations throughout the world (AMLID), an electronic library, a calendar of events in the anti-money laundering / countering the financing of terrorism fields and a case law database. Please be advised that certain aspects of IMoLIN are secured and therefore not available for public use (IMOLIN, 2020).

A principal função do IMoLIN é funcionar como uma base de dados internacional, que auxilia na cooperação, para que todos os atores envolvidos em investigações, denúncias e prevenção possam acessar de forma rápida e de qualquer lugar as informações registradas. Mas, para além dessa função, a plataforma também funciona como um arquivo com todo tipo de informação sobre legislação, instrumentos nacionais e internacionais, e dados dos Estados-membros (UNODC, 2020).

A ONU não é o principal mecanismo na atuação internacional do combate à lavagem de dinheiro, seja no papel de *soft law,*[10] ou no de *hard law,* pois não exerce uma atuação central na regulação dos Estados. Mas, ainda sim, a ONU, oferece um suporte e legitimação, por meio de atitudes como a incorporação das Recomendações do GAFI em suas Convenções (UNODC, 2020).

e. Os jogos de poder

A regulamentação internacional de combate à lavagem de dinheiro até a década de 1990 permaneceu descentralizada. Com a criação do Grupo de Ação Financeira Internacional, em 1989, os padrões internacionais e as medidas de harmonização ganharam uma referência e um caráter técnico. Porém, a relação entre o GAFI e a Comunidade Internacional é marcada de conflitos de interesses e jogos de poder.

O Grupo de Ação Financeira Internacional, como veremos no próximo capítulo, é criado na cúpula do G-7[11] e, naquele momento, o objetivo era que fosse um grupo *ad hoc*, portanto, com prazo de duração determinado e legitimidade dependente. Porém, já no segundo ano de atuação, o Grupo busca se mostrar desvinculado de uma Instituição Internacional formal, como a ONU, o FMI, o Banco Mundial, e até mesmo a própria OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CORREA, 2013).

Já nos primeiros anos o caráter *ad hoc* do GAFI se desmantela e o Grupo ganha perspectivas de continuidade enquanto organização internacional e a manutenção de certa independência. Contudo, neste momento inicial, o GAFI identifica um déficit de legitimidade frente à Comunidade Internacional. Assim, alguns movimentos foram realizados com o intuito de aumentar a legitimidade e garantir a consolidação. Foi primordial mostrar autonomia frente a OCDE e ao G-7, e desenvolver mecanismos sólidos, como o rigor na avaliação dos membros, a qualidade técnica das Recomendações, a constante adaptação, e o poder de coerção sobretudo sob os Estados em desenvolvimento (CORREA, 2013).

---

[10] O termo "*soft law*" é usado para se referir à normas internacionais que não possuem status de leis, ou seja, não possuem mecanismos de jurisprudência vinculante, obrigatória. Diferente das chamadas "*hard laws*" que possuem esses mecanismos, que é o caso das Convenções da ONU, por exemplo.

[11] G7: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Reino Unido

Aos poucos o GAFI foi conquistando legitimidade enquanto organização internacional, devido ao caráter técnico, de *soft law* e com ampla aderência das Recomendações. Neste movimento o Fundo Monetário Internacional, enquanto organismo internacional influente, fora de extrema importância. Segundo Correa (2013), as relações com o Fundo surgem em 1996 quando seu Presidente afirma publicamente que "as missões do FMI e do GAFI eram complementares e geradoras de sinergias" (p. 144), mas até os anos 2000, não existem muitas ações dos organismos em sintonia, além desta declaração. Contudo, de acordo com o autor, os atentados terroristas de 2001 geraram uma aproximação entre o GAFI, o FMI e o Banco Mundial, enquanto instituições relacionadas as questões financeiras (CORREA, 2013).

Para além destas aproximações, a partir dos anos 2001 também houveram outras aproximações, e a que merece maior destaque foi com a ONU. Nos anos 2000, na Assembleia-Geral em Nova Iorque, é editada a Convenção de Palermo, que só será publicada quatro anos mais tarde, porém neste momento, a ONU já sinaliza para a Comunidade Internacional que apoia, e que corrobora com as Recomendações e publicações do GAFI, não apenas no discurso, mas reforçando-as nos Convenções seguintes sobre Crime Organizado Transnacional e Corrupção.

Outra demonstração simbólica de que a ONU consente com o GAFI é que a Instituição não publica nenhum Tratado ou Convenção específica sobre o tema de lavagem de dinheiro, mas incorpora parte das Recomendações em suas Convenções que abordam temas correlatos. Além disso, a criação do IMoLIM ocorre em parceria com o GAFI e sob tutela deste.

Apesar do GAFI ter ganhado ao longo dos anos grande autonomia, tanto na estrutura organizacional, quanto nas decisões e nas políticas, a instância máxima de decisão ainda é a Reunião dos Ministros das Finanças do G-8 e a OCDE. Cabe a estes dois organismos decidir o período de atuação e o arranjo institucional do Grupo. Assim, para muitos autores, o Grupo, não surge apenas como canal, mas ainda atua para garantir os interesses dos Estados Unidos e dos países do G-7, como afirma Gelemerova (2008), "*the FATF has directed the war on financial crime and money laundering by acting as an informal vehicle for enforcing US foreign policy in this field*." (GELEMEROVA, 2008, p. 36).

Este argumento ganha corpo em 2003, quando o GAFI faz uma revisão das 40 Recomendações e adiciona 9 Recomendações Especiais voltadas para regulamentação do combate ao financiamento do terrorismo (CFT), logo após os atentados do 11/09. A partir deste

momento, o CFT passa a ser um novo pilar de atuação do GAFI. Como mostra Tsingou (2010) em seu texto, apesar das Recomendações continuarem sendo técnicas, o Grupo em si continuou tendo uma atuação política que "*[...] put G-7 interests and preoccupations at the heart of the regime without ostensibly having to discuss, debate or compromise on potential weaknesses in non-OECD financial centres*" (TSINGOU, 2010, p. 623).

Dessa maneira, de acordo com Tsingou (2003), apesar do regime AML[12] ser estruturado em três níveis – local, regional e global –, no nível global, os dois principais atores continuam sendo o GAFI e o FMI, e ambas as instituições são subordinadas do G-7, o que faz com que os principais atores continuem sendo os sete países mais poderosos. O processo não é balanceado entre coordenação e cooperação, entre os reguladores e os supervisores, e sim em uma relação hierárquica e de imposição. Ainda segundo a autora, é possível ver que a estrutura em si do regime é assimétrica em suas influências na formulação das Recomendações, uma vez que as medidas destas são determinadas a partir de experiências e necessidades dos países centrais (TSINGOU, 2003).

Em suma, é percebido que, ao mesmo tempo em que a relação entre o GAFI e as Instituições Internacionais é considerada de subordinação, sobretudo, aos interesses dos Estados Unidos, é justamente esta relação que garante ao Grupo uma legitimidade de atuação e uma anuência internacional, por meio da adesão de um grande número de Estados as Recomendações.

Sendo assim, após a apresentação de um panorama histórico do surgimento e criminalização da lavagem de dinheiro, notadamente com foco no contexto do plano internacional de instituições e medidas de combate e prevenção, cabe analisar as instituições internacionais que estabelecem os padrões de cooperação, prevenção e combate à lavagem de dinheiro.

---

[12] Sigla em inglês para o regime *Anti-Money Laundering*. Em português, PLD é a sigla referente a um dos pilares do combate à lavagem de dinheiro, diferentemente de em inglês que AML se refere ao combate como um todo. As siglas muitas vezes são usadas como sinônimos.

Capítulo 2: As Instituições Internacionais

1. Cooperação Internacional

A transnacionalidade é uma característica marcante do crime de lavagem de dinheiro, que se intensificou com o mercado global de crimes e com os avanços tecnológicos das últimas décadas. Segundo Canestraro (2019), este caráter internacional tornou o processo jurídico tradicional mais difícil e, como os Estados só possuem jurisdição em território nacional, foi preciso novos mecanismos para atuar além da fronteira. Assim cooperação internacional se diversificou e se mostrou fundamental no processo (CANESTRATO, 2019).

A cooperação internacional para o combate à lavagem de dinheiro acontece em três níveis: jurídico, policial e administrativo. A primeira, a cooperação jurídica, é a mais tradicional e a que possui os mecanismos oficiais, como diplomacia, a carta rogatória, a extradição e o auxílio direto. No Brasil, o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional[13] é o órgão central em matéria de acordos e cooperação internacional. O Brasil possui 16 acordos bilaterais e 8 acordos multilaterais (ANSELMO, 2013).

O segundo nível de cooperação é a policial. Segundo Anselmo (2013), é considerada um tipo antigo de cooperação e "a troca de informações deve se dar tanto para fins de inteligência quanto para fins de investigação relacionada à lavagem de dinheiro (...)" (p. 144). São três organismos internacionais que atuam na cooperação policial, a INTERPOL, a AMERIPOL e a EUROPOL e existe uma Equipe de Investigação Conjunta que funciona como uma força-tarefa transnacional quando preciso (ANSELMO, 2013).

Por fim, a terceira forma de cooperação é a administrativa, onde a cooperação torna-se uma rede de compartilhamento de informação, formal e informal, mas que constitui parte importante. Além disso, o foco é, na maioria das vezes, a prevenção. Assim, esta se dá por meio dos instrumentos internacionais como o GAFI, os Princípios de Basileia, o IMoLIN e outros.

Destaca-se, neste mecanismo de cooperação, o Grupo Egmont. Criado em 1995, é considerado um *turning point* no combate à lavagem de dinheiro, principalmente na atuação

---

[13] Órgão que integra o Ministério da Justiça e Segurança Pública, é subordinado ao PGR (Procurador Geral da República).

das UIF.[14] O objetivo do Egmont é promover a cooperação e facilitar a comunicação entre as Unidades de Inteligência Financeira, e também auxiliar no desenvolvimento destas. O Egmont possui uma rede de compartilhamento de informações, os *Working Groups* com o objetivo de analisar situações e casos específicos, bem como reuniões anuais da Plenária, as quais produzem os "*annual reports"* (EGMONT, 2020).

Para Gelemerova (2008), o Grupo dá um importante passo, ao estabelecer um *Memorandum Of Understanding* (MoU).[15] O MoU foi um movimento para que houvesse cooperação e auxílio entre as Unidades de Inteligência de diferentes áreas. Existem quatro modelos de UIF – o modelo judicial, o modelo policial-jurídico, o modelo administrativo e o modelo híbrido – e, antes do surgimento do Egmont, cada modelo relacionava-se apenas com seus semelhantes, portanto, o tipo de informação trocado era restrito. Segundo a autora, o fato de existirem diferentes tipos de UIF, por si só, já cria uma lacuna na cooperação, mas o Egmont pode ser considerado um grande avanço para a diversidade de troca das informações (GELEMEROVA, 2008).

Estes três níveis de cooperação são limitados e não garantiam a cobertura das falhas e lacunas entre os países. Joras Ferwerda (2008) desenvolveu um modelo teórico para analisar a relação entre políticas públicas e a redução do crime e, como mostra Unger (2009), "*according to his findings, international cooperation is more important for reducing crime rates than law-making and other domestic anti-money laundering policy areas*" (p. 816). Assim, esses mecanismos criados para a cooperação, são ainda mais relevantes para o combate, e garantem a cooperação nos três níveis, além de promover uma harmonização das legislações e determinar os padrões internacionais (FERWERDA, 2008 apud UNGER, 2009).

2. Comitê de Supervisão Bancária de Basileia

O setor financeiro é visto como alvo primário do crime de lavagem de dinheiro e, como mostra Levi e Reuter (2004), o método mais utilizado pelos criminosos é a transferência

---

[14] É preciso haver muito cuidado quando for feita a tradução das siglas, pois UIF significa Unidade de Inteligência Financeira, e é diferente de uma FIU, que significa *Financial Investigation Unit*. A unidade de inteligência não é, na maioria dos casos, uma unidade de investigação.

[15] O MoU é um tipo de documento que funciona como um contrato entre as partes – bi ou multilateral. O termo é amplamente utilizado para todos os tipos de acordo de cooperação.

bancária. Assim, anterior ao reconhecimento dos Estados acerca do crime e do entendimento sobre a necessidade de mecanismos de *enforcement*, o primeiro setor a ser reconhecido e regulado foi o setor financeiro com a BSA nos Estados Unidos (PETER & REUTER, 2004).

O Comitê de Supervisão Bancária de Basileia (BCBS – *Basel Committee on Banking Supervision*) foi criado em 1974 pelos presidentes dos bancos centrais dos países do Grupo dos Dez,[16] e é sediado no Banco de Compensações Internacionais, o BIS (*Bank of International Settlements*). Os principais objetivos do Comitê são aumentar a estabilidade financeira, fortalecer a solidez do sistema, e propor discussões para melhoria da supervisão e aperfeiçoamento das ferramentas e práticas bancárias (BASEL, 2020).

Em 1988, é publicada a Declaração de Princípios de Basileia, conhecida como Basileia I. Originalmente, as preocupações eram a adequação do capital, a solvência, a liquidez e as operações de câmbio. Mas, já nesse momento, com a devida atenção ao problema, medidas, como identificação de clientes, foram incluídas no acordo para evitar que o setor bancário fosse utilizado como instrumento de lavagem de dinheiro (ALEXANDER, 2001; BASEL, 2020).

Os Princípios de Basileia se expandiram, com Basileia II em 2004 e Basileia III em 2010, e continuaram incluindo, entre outros objetivos, a busca por transparência nas operações bancárias e formas de supervisão para a prevenção de lavagem de dinheiro, garantindo a segurança dos próprios bancos. Além disso, ao longo destes 40 anos, o Comitê publicou inúmeros documentos, como *reports* (que indicam progresso de determinado trabalho) e *consultative* (discussões de temas específicos) (BASEL, 2020).

Os documentos são criados a partir das melhores práticas ou das experiências dos países membros, mas também das práticas da indústria ou de casos particulares que exigem novas soluções. Alguns dos documentos importantes que tangenciaram o tema valem ser ressaltados, como: o *Customer due diligence for banks*, de 2001; e o *Due diligence and transparency regarding cover payments messages related to cross-border wire transfers*, de 2009 (BASEL, 2001; BASEL, 2009; CORREA, 2013; PENIKAS, 2015).

---

[16] G10 é composto por: Alemanha, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Suíça.

Segundo Penikas (2015):

> O tema de combate à lavagem de dinheiro acompanhou a atividade do Comitê da Basileia desde a própria publicação do Basiléia I em três etapas distintas: (a) o artigo de estreia foi publicado em dezembro de 1988 (bcbsc137); (b) após uma pausa de 13 anos, a discussão foi reativada com o segundo artigo publicado em janeiro de 2001 (bcbs77) e terminando com a publicação do Fórum Conjunto em abril de 2008 (joint 20); (c) terceira etapa iniciada na onda regulatória Pós-Basileia III com a publicação do documento consultivo sobre boas práticas de gestão de riscos relacionados à lavagem de dinheiro em junho de 2013 (bcbs252) com sua versão final tornada pública em 15 de janeiro de 2014 (bcbs275) (PENIKAS, 2015, p. 38, tradução nossa).

Como mostrou o autor, o tema foi relevante desde os primeiros documentos produzidos pelo Comitê. Em 2012 o Comitê de Basileia decidiu publicar *o Basel AML Index: a country ranking and review of money laundering and terrorist financing risk.*[17] O índice busca avaliar a qualidade da estrutura nacional de combate à lavagem de dinheiro a partir de fatores como corrupção, transparência pública e padrões do setor financeiro. O documento é um *report*, ou seja, um relatório sobre a avaliação anual de riscos. Estas avaliações são ranqueadas a partir das notas de cada Estado.

Tabela 1: Notas e Posições do Brasil no Ranking de Basileia

Ano	Nota	Colocação
2012	5.55	82º
2013	5.40	99º
2014	5.85	85º
2015	5.95	68º
2016	6.23	56º
2017	6.20	66º
2018	4.96	83º
2019	4.97	76º
2020	5.02	78º

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados Basel AML Index, BCBS (2020)

Embora alguns pesquisadores entendam que o *Basel AML Index* é pouco original, uma vez que é baseado em um combinado de 15 trabalhos já publicados, como as avaliações do GAFI e artigos de diversos autores referência no tema, como Brigitte Unger e Donato

[17] O índice é ranqueado do maior para o menor nível de risco. Assim os países perdem nota com o progresso de um ano para outro, ou ganham com retrocessos. Em 2019 foram 125 países, mas esse número variou ao longo dos anos.

Masciandaro. O texto de Manning et al (2020), mostra que a credibilidade do ranking está em fornecer uma medida consistente e confiável de risco baseada em diversos fatores, além da relevância para as próprias instituições financeiras (MANNING et al, 2020).

Assim, a contribuição do Índice de Basileia está justamente no fato de ser uma síntese de outros estudos, sendo uma tentativa única de unir dados importante. Além disso, o Índice configura um instrumento de análise quantitativa extremamente relevante, pois permite que autores, como Manning et al e este trabalho, utilizem esta síntese esquematizada em suas análises.

Por fim, o Princípio de Basileia 29 (BCP29) *abuse of financial services*, define: "*the supervisor determines that banks have adequate policies and processes, including strict customer due diligence (CDD) rules to promote high ethical and professional standards in the financial sector and prevent the bank from being used, intentionally or unintentionally, for criminal activities*" (p. 64). E ainda destaca 13 critérios essenciais que devem ser desenvolvidos para evitar o abuso do sistema financeiro (BASEL, 2012).

A partir disso, em 2014 o Comitê elaborou o documento mais importante para o tema de lavagem de dinheiro, a partir do BCP 29, o *consultative* "*Sound management of risks related to money laundering and financing terrorism*", que estabelece em três pilares centrais e diretrizes que os bancos devem adotar para a prevenção à lavagem de dinheiro.

Este documento, será melhor discutido posteriormente, mas alguns aspectos relevantes merecem destaque. O primeiro é a preocupação que Basileia tem com as *feeding activities*, que são as atividades que "alimentam" o crime de lavagem de dinheiro, como tráfico e corrupção. Estes crimes devem ser entendidos e levados em consideração quando forem formuladas as políticas de prevenção.

Além disso, Basileia estabeleceu os critérios de diligência devida e criou a Abordagem Baseada no Risco (ABR), ambos conceitos essenciais na atuação dos bancos. Outro elemento que surge no documento é sobre as três linhas de defesa das instituições – políticas e procedimentos; supervisão; auditorias internas e externas. O Comitê também destaca o papel central dos supervisores, e dá a devida atenção às relações *group-wide* e ao contexto *cross-border.*

Os documentos publicados com guias e recomendações para a atuação dos bancos, de acordo com Penikas (2015), "*in essence become the framework for global supervision and particularly risk regulation best practice*" (p. 11). É importante destacar que os Princípios de Basileia e todos os demais documentos publicados não são vinculantes, ou seja, são mecanismo de *soft law,* e, além disso, que não possuem mecanismos de *compliance* (ANSELMO, 2013; PENIKAS, 2015).

Apesar disso, tanto os Princípios de Basileia, quanto os demais documentos, possuem um alto nível de conformidade. No que se refere às medidas de prevenção à lavagem de dinheiro, os documentos de Basileia tornaram-se referência internacional da atuação dos bancos e o Comitê assumiu, desde 1988 com a publicação da Declaração, o papel de liderança, de organismo internacional que orienta padrões de atuação do setor privado.

3. Grupo de Ação Financeira Internacional

Por último, mas não menos importante, não há como falar sobre lavagem de dinheiro sem que se fale sobre o GAFI. Referência internacional e formulador das regras, o Grupo é a entidade mais respeitada no cenário mundial e o órgão que estabelece os padrões oficiais de combate e prevenção à lavagem de dinheiro. De acordo com Alldridge (2008), o GAFI é o *inter-governmental standards setting body* (ALLDRIDGE, 2008, p.443).

O Grupo de Ação Financeira Internacional foi criado na Cúpula de Paris em 1989, que reunia os países membros do G-7. Naquele momento, a intenção era criar um organismo de *soft law,* que proporia medidas de prevenção e fortalecimento da cooperação jurídica internacional. Para tanto, foi criada uma força-tarefa, inicialmente *ad hoc*, para preparar recomendações de combate e prevenção contra a lavagem de dinheiro e detectar áreas de cooperação mútuas entre os países presentes na Cúpula. O objetivo do GAFI no primeiro momento foi, portanto, de uma orientação informal das políticas e medidas que poderiam ser tomadas (CORREA, 2007).

Já na Cúpula de Londres, em 1992, o Grupo ganha uma vigência por tempo indeterminado. Entre os motivos que embasaram essa decisão, está a inexistência de um organismo desenhado e articulado especificamente para lidar com o tema, uma vez que eram poucas as iniciativas existentes e encontravam-se dispersas (CORREA, 2007).

A rede do GAFI é composta atualmente por 37 países, duas organizações regionais,[18] 23 organizações observadoras[19] e nove membros associados, os chamados FSRB – *FAFT-Style Regional Bodies*. O GAFILAT é um dos organismos de representação regional, e conta com 17 países membros da América do Sul e Central e 22 organizações observadoras. Além dos membros diretamente vinculados, segundo o Grupo, "*over 200 jurisdictions around the world have committed to the FATF Recommendations through the global network of FSRBs and FATF memberships*" (FATF, 2020).

Segundo Mendonça (2007), os instrumentos do GAFI são de *soft law* mas, existe uma força coercitiva que os torna "*soft law, hardly binding".*[20] Segundo o autor, isso quer dizer que as normas não são obrigatórias, já que não apresentam jurisprudência vinculante, não possuem o *status* de lei internacional, mas ainda sim a linguagem usada é impositiva, sem flexibilidade legislativa e existem mecanismos de *enforcement* utilizados para garantir a adesão das normas e o monitoramento das mesmas (MENDONÇA, 2007).

As Recomendações foram publicadas pela primeira vez em abril de 1990, sendo o primeiro instrumento jurídico internacional que estabelece medidas efetivas. Segundo Correa (2013), o objetivo era harmonizar os sistemas jurídicos e garantir sua eficiência, visando a eliminação de "elos fracos no sistema internacional de direito" (p. 116). Além disso, um dos motivos que garantiu aderência na Comunidade Internacional foi o caráter técnico e a qualidade das Recomendações (CORREA, 2013).

Logo após os ataques de 11 de setembro de 2001, foram incluídas 9 Recomendações Especiais de combate ao financiamento do terrorismo. Naquele momento, houve também uma alteração nas diretrizes do GAFI, e o combate ao terrorismo passou a ser parte dos interesses e da estrutura do Grupo.

---

[18] Comissão Europeia e o Conselho de Cooperação do Golfo.

[19] Essas organizações são os organismos internacionais, como FMI, Banco Mundial, BIS, ONU e outros.

[20] Segundo Mendonça (2007, p. 120), a expressão "a *soft law hardily binding* que desemboca em duas vertentes: a primeira diz respeito à *soft law* que é um instrumento internacional de caráter não vinculante, combinado com uma a segunda vertente, a *hardily binding,* consubstanciando- se em mecanismos que têm o objetivo de responsabilizar e sancionar os países não-cooperantes".

A primeira revisão aconteceu em 2003. Os pontos que merecem destaque são a tentativa de aproximação das Recomendações com os países periféricos,[21] o aumento de obrigações para o sistema financeiro com a adição da Avaliação Baseada no Risco (ABR) e a ampliação dos setores regulados, adicionando as casas de câmbio, o setor imobiliário, o comércio de bens de luxo e as APNFD,[22] atividades que eram consideradas como facilitadoras e também chamadas de *gatekeepers*, como advogados e contadores (CORREIA, 2013).

A segunda revisão aconteceu em 2012 e marca a fase atual do GAFI. As 9 Recomendações Especiais, de combate ao financiamento do terrorismo, foram absorvidas às 40 Recomendações e novas medidas foram reforçadas. As principais para o setor financeiro foram: a transparência na identificação de beneficiários finais; a obrigação das instituições financeiras em estabelecerem requisitos mais claros sobre grupos financeiros; definição sobre as PEPs se tornou mais abrangente; e intensificação nas relações entre o setor privado e a sociedade civil (FATF, 2013; KOKER, 2013).

Em 1998, o GAFI decide realizar uma expansão de seus membros, e segundo Correa (2013), o principal motivo do Brasil ter sido um dos selecionados foi o "grande e moderno setor de serviços financeiros e de localizar-se próximo de grandes áreas produtoras de narcóticos na América do Sul" (p. 187). Assim, no mesmo ano começam os contatos informais e em 1999 o Brasil é convidado a se comprometer por escrito com as Recomendações. Após ser submetido a uma avaliação mútua, em 2000, o país entra oficialmente como membro (CORREA, 2013).

O primeiro mecanismo de *enforcement* é composto por dois tipos de instrumentos, os MER – *Mutal Evaluation Report* – que são auto avaliações que ocorrem simultaneamente às avaliações técnicas, e a combinação destas produzem um relatório de *compliance* e efetividade, utilizados como instrumentos de monitoramento, facilitando a coerção. E os estudos de tipologia, onde casos concretos de investigação são analisados e, a partir destes mecanismos, o GAFI produz notas interpretativas, que extrapolam as Recomendações (FATF, 2020).

---

[21] Em 2005, a África do Sul assume a presidência do GAFI, em um mandato de quatro anos. Seu maior objetivo era aproximar as Recomendações e o Grupo dos países periféricos. Neste momento os FSRB, passam a ser membros associados em vez de membros observadores, dando um status de maior participação.

[22] Atividades e Profissões Não Financeiras Designadas.

A segunda avaliação MER do Brasil aconteceu em 2009/2010, apresentando um resultado, no geral, positivo, mas segundo Corrêa (2013), o relatório do GAFI "apontou importantes deficiências na área de prevenção e combate ao financiamento do terrorismo, que só poderiam ser inteiramente sanadas com a aprovação de nova legislação" (p. 208). Com relação ao sistema financeiro, foi cobrado que o Brasil melhorasse o sistema de comunicação de transações suspeitas nos casos de financiamento do terrorismo (CORREA, 2013).

O segundo mecanismo de *enforcement* é os FSRB – *FATF-Style Regional Bodies*. Criados em 1998, foram a primeira solução encontrada para aproximar o GAFI dos países periféricos que não atuavam nas políticas contra lavagem de dinheiro, apesar de serem regiões altamente atingidas pelo problema. Os FSRB são membros associados e tem como principal função auxiliar os países nas implementações e monitorar o desenvolvimento das políticas domésticas (CORREA, 2013).

No caso da América Latina, o membro regional é o GAFILAT, que atua juntamente à CICAD[23] – Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas. Atualmente possui 17 membros, sendo dois deles, Brasil e Argentina, também membros do GAFI. Apesar dos demais países não serem oficialmente membros do grupo, eles são convidados a realizar, juntamente ao GAFI, as avaliações mútuas e auto avaliações. Assim é possível detectar elos fracos e déficits nas legislações (FATF, 2020).

Até a revisão de 2003, o GAFI possuía mais um mecanismo de *enforcement,* que era um tanto quanto controverso e muito criticado, o NCCT – *Non-Cooperative Countries and Territories* – ou também conhecido como *blacklist*. Esta era uma lista dos países não cooperantes e que não apresentavam leis de combate à lavagem de dinheiro e/ou de combate ao financiamento do terrorismo. O impacto desta lista era grande, uma vez que indicava aos países cooperantes que não deveriam ter relações comerciais e sobretudo financeiras com os países listados, pois estes apresentariam "riscos" (CORREA, 2013; PNG, 2011).

O NCCT foi suspenso, mas provocou muitas críticas e debates sobre o GAFI que, até nos dias atuais, são extremamente pertinentes. Os Estados, sobretudo os periféricos, e os especialistas no tema, alegam que as políticas propostas pelo Grupo não levam em conta as

---

[23] Órgão especializado da OEA – Organização dos Estados Americanos.

necessidades e restrições dos países em desenvolvimento, e não apresentam soluções factíveis para os problemas, além das tentativas, já mencionadas, em 2003 e 2005.

Cheong-Ann Png (2011) discute justamente a perspectiva dos países em desenvolvimento com relação as Recomendações do GAFI, e mostra como os países buscam ter um bom nível de *compliance,* e são muitas vezes bem sucedidos, mas como enfrentam dificuldades com a complexidade das Recomendações e com a capacidade limitada de recursos humanos ou expertise tecnológica – ambos necessitam de recursos financeiros – para garantir a prioridade à legislação PLD exigida pelas Recomendações (PNG, 2011).

Além disso, como mostra Louis de Koker (2013), os critérios de diligência e de ABR foram desenvolvidos pelo GAFI com base nas experiências e no perfil social dos países centrais. Assim, quando estes critérios são importados e absorvidos por países periféricos, muitas vezes não condizem com a realidade social destes países e, podem provocar impactos negativos. É possível ver essa diferença na Análise Baseada no Risco de perfil econômico, em um país periférico como o Brasil, onde o perfil do cidadão de classe média-baixa, pode ser considerado um perfil de risco nos critérios de um cidadão da mesma classe de um país central (KOKER, 2013).

Ainda segundo o autor, o efeito desta assimetria pode gerar um impedimento para o país periférico desenvolver serviços financeiros para seu consumidor, além de restringir o acesso dos consumidores aos serviços. Dessa maneira, as interpretações das Recomendações impactam negativamente sobre as iniciativas do setor financeiros e do consumidor periférico (KOKER, 2013).

Os impactos dos quais mostra Koker (2013), são visíveis, ao analisarmos os dados de países periféricos, como no caso brasileiro, vemos que os níveis de comunicação do sistema financeiro, por exemplo, são exorbitantes quando comparados os números de relatórios de inteligência financeira e de processos. Essa diferença de critérios e realidades pode ser notada nesses números, os bancos que lidam diretamente com ABR em perfil econômico de pessoas físicas e jurídicas apresentam dificuldades entre as análises diárias e a realidade de seus clientes (KOKER, 2013).

Mesmo após a revisão de 2012, ainda existe uma falha na estrutura conceitual do GAFI, especialmente nas definições de análise baseada em gerenciamento de riscos nos países

periféricos. Para o autor, o GAFI deve confiar a cada país a responsabilidade de determinar conscientemente seus próprios “apetites pelo risco” e determinar suas próprias listas de indicadores de risco de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo (KOKER, 2013).

Apesar das limitações mencionadas, o GAFI preenche uma lacuna deixada pelas demais Instituições Internacionais e, por isso, passa de uma força-tarefa *ad hoc* para uma referência internacional. Enquanto procura meios de garantir sua autonomia e se legitimar, cria mecanismos de atuação para garantir sua expansão e consolidação, como a ramificação em braços regionais e a aproximação com Instituições Financeiras Internacionais. Mesmo que o GAFI não possua um *status* de lei internacional, possui uma formalidade oficial resistente o suficiente para determinar vínculo, e suas Recomendações serem amplamente aderidas e respeitas.

Após a breve apresentação dos mecanismos de cooperação internacional, instrumentos cruciais no combate à lavagem de dinheiro, e dos dois organismos internacionais que se estabeleceram como as referências de normas e padrões internacionais, tem-se os instrumentos para avaliar a adesão do Brasil a eles. Isso será realizado por meio da verificação do arcabouço legislativo doméstico e de sua aderência aos padrões internacionais.

Capítulo 3: Arcabouço normativo e adequação aos padrões internacionais

1. A adesão do Brasil ao combate à lavagem de dinheiro

Atualmente o Brasil possui uma sólida legislação de combate à lavagem de dinheiro. O país caminhou ao longo dos últimos 22 anos, junto ao cenário internacional, para a formação de um arcabouço normativo que permite o Estado prevenir, investigar e punir o crime, além de cooperar internacionalmente.

O marco mais importante da legislação brasileira é a promulgação da Lei 9.613 em março de 1998, que foi a primeira lei referente ao tema. Assim, esta ficou conhecida como a "Lei de Lavagem de Dinheiro" e em 18 artigos determinou uma base geral da estrutura normativa. As alterações ocorreram uma única vez em 2012 por meio da Lei 12.683 de 12 de julho e o objetivo desta era complementar, corrigir e aproximar a normativa brasileira dos padrões internacionais (BRASIL, 1998).

A lavagem de dinheiro é um crime que exige que haja um crime anterior. Assim, é interessante notar que quando promulgada, a Lei 9613/98 era, o que a literatura chama, de 2ª geração. Ou seja, no art. 1º havia um rol de crimes antecedentes que deveriam ser precedentes para caracterizar a atividade enquanto lavagem de dinheiro. Este rol foi revogado pela Lei 12.683/12, tornando-a de 1ª geração, mais abrangente. Porém, segundo Silva (2017), a Lei 9.613/98 podia ser considerada híbrida, ou seja, para a autora havia uma interpretação no art. 1º que possibilitava uma criminalização aberta (BRASIL, 1998; SILVA, 2017).

A Lei 9.613/98 dispõe os mecanismos jurídicos processuais, como pena, julgamento, participação/envolvimento de terceiros, efeitos e condenação, pessoas sujeitas aos mecanismos de controle, e também em caso de crimes praticados por estrangeiros. Além disso, estabelece a necessidade das pessoas físicas e jurídicas, determinadas pelo art. 9, a adotar medidas de Abordagem Baseada em Risco, como manutenção de registros, comunicação de transações suspeitas e responsabilidade administrativa. Por fim, cria o COAF e delimita suas funções (BRASIL, 1998).

Segundo Silva (2017), a Lei 12.683/12 promoveu duas alterações importantes: a extinção do rol de crimes antecedentes; e a expansão da possibilidade do tipo penal para

introdução do dolo eventual,[24] como elemento subjetivo. Além disso, acrescenta ao art. 9 "das pessoas sujeitas ao mecanismo de controle" a inclusão de pessoas físicas e categorias referentes aos APNFD – Atividades e Profissões não Financeiras Designadas (BRASIL, 2012; SILVA, 2017).

Outras duas leis relevantes são para compreensão do tema. A Lei Complementar 105 de 10 de janeiro 2001, é a norma que regula o sigilo bancário. Os aspectos importantes estão no art. 1º, o inciso 1º, que define quais são as consideradas "Instituições Financeiras", e o inciso 4º que define quando pode haver a quebra de sigilo. Além disso, o art. 5 estabelece os critérios segundo os quais as instituições financeiras deverão informar ao Banco Central ou à Comissão de Valores Mobiliários. Estas medidas são importantes pois no momento em que este trabalho busca entender as medidas de prevenção, tanto o sigilo bancário, quanto quais são as instituições parte deste segmento são aspectos centrais (BRASIL, 2001).

Por fim, a Lei 13.974 de 7 de janeiro de 2020, reestruturou o COAF. Manteve a autonomia técnica e operacional, e também a responsabilidade do órgão em produzir e gerir informações, em todo território nacional. A principal mudança foi a transferência do órgão para o Banco Central, anteriormente localizado sob o Ministério da Economia. A lei é decorrente da Medida Provisória (MP 839/19), proposta pelo Presidente Jair M. Bolsonaro que, inicialmente determinava a transferência do COAF para o Ministério da Justiça e Segurança Pública e propunha uma alteração no nome, para UIF – Unidade de Inteligência Financeira. Ambas as propostas foram vetadas pela Câmara (BRASIL, 2020).

A transferência do COAF para o Banco Central gerou críticas, como o possível aparelhamento e o uso político do órgão, que produziram um efeito de retração da cooperação internacional devido à redução de confiança. Segundo Simon e Sweigart (2020) Bolsonaro está desde 2019 utilizando o órgão para fins políticos. O problema é que, ainda segundo os autores, a qualidade da UIF depende que a "*independent AML agencies depend on strong rules, well-trained technical staff and broad oversigh*t". Assim, o COAF deve possuir o mesmo nível

[24] Segundo Bitencourt (2012, p. 354), dolo eventual ocorre "(...) quando o agente não quiser diretamente a realização do tipo, mas aceitá-la como possível ou até provável, assumindo o risco da produção do resultado.

hierárquico que o Banco Central e liberdade para não ser censurado. Porém ainda é cedo para afirmar quais são as consequências reais dessa mudança (SIMON & SWEIGART, 2020).

Dessa maneira, o Quadro 1, a seguir, contém um compilado das normas jurídicas,[25] leis e decretos, que regulamentam o combate ao crime de lavagem de dinheiro no Brasil. É importante destacar que estas regulam os aspectos jurídicos processuais detalhadamente e os aspectos de prevenção e cooperação de forma geral. Dentre elas apenas a Lei 10.701 de 2003 foi revogada.

Quadro 1: Normas Jurídicas

Norma	Data	Resumo
Lei 9.613	03 de março 1998	Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências.
Lei 10.701	09 de julho 2003	Altera e acrescenta dispositivos à Lei n 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf, e dá outras providências.
Lei 12.683	09 de julho 2012	Altera a Lei n 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro.
Lei 13.810	08 de março 2019	Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei no 13.170, de 16 de outubro de 2015.
Lei 13.974	07 de janeiro 2020	Dispõe sobre o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), de que trata o art. 14 da Lei no 9.613, de 3 de março de 1998.
Lei Complementar 105	10 de janeiro de 2001	Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências.
Decreto 154	26 de julho de 1991	Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas
Decreto 3.476	17 de maio de 2000	Promulga o Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais, assinado em San Luis, República Argentina, em 25 de junho de 1996, entre os Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai.

[25] A norma jurídica é o documento que determina a conduta exigida, são regras específicas elaboradas pelo Estado, em sua maioria pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Norma	Data	Resumo
Decreto 5.015	12 de março de 2004	Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional
Decreto 5.640	16 de dezembro de 2005	Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001.
Decreto 5687	31 de janeiro de 2006	Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.
Decreto 3640	3 de janeiro de 2008	Promulga a Convenção Interamericana sobre Assistência Mútua em Matéria Penal, assinada em Nassau, em 23 de maio de 1992, e seu Protocolo Facultativo, assinado em Manágua, em 11 de junho de 1993.
Decreto 9663	1 de janeiro de 2019	Aprova o Estatuto do Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf.
Decreto 9827	5 de julho de 2019	Regulamenta a Lei no 13.810, de 8 de março de 2019, para dispor sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas e por designações de seus comitês de sanções, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados.

Fonte: Elaboração Própria (2020)

Como mostra a literatura, a lavagem de dinheiro é um processo que pode ser descrito em três fases: posicionamento; estratificação; e integração. A primeira é a mais simples, porém a mais arriscada para o lavador, e consiste em colocar os recursos ilegais, geralmente, no sistema financeiro. Pode acontecer, por exemplo, por pequenos depósitos, transferências entre contas nacionais, ou compras de títulos e/ou fundos. A segunda é a movimentação dos recursos, de maneira a afastá-los de sua origem e ocultar o caminho percorrido. Uma das maneiras mais utilizadas é via contas *offshore*, geralmente em paraísos fiscais.[26] A terceira fase é de reintegração do dinheiro na economia e nas atividades legais, que pode ser feita por meio de doações ou transferências (BAUER & ULLMAN, 2000).

O conceito de ciclos da lavagem é utilizado para destrinchar a atividade e permite identificar em qual fase ocorre a compra de bens imobiliários, ou em qual momento surgem as empresas fantasmas e as transferências em nomes de laranjas, por exemplo. Contudo, segundo

[26] Como são, comumente, conhecidas as jurisdições onde a lei facilita a aplicação de capitais estrangeiros, com alíquotas de tributação muito baixas ou nulas.

Reuter e Truman (2004), nem todo processo de lavagem de dinheiro envolve as três fases e alguns podem envolver até um número maior (REUTER & TRUMAN, 2004; UNGER, 2011).

Por meio da construção de um exemplo simples de esquema de lavagem de dinheiro, pode-se verificar os ciclos, a questão de múltiplos setores e as principais medidas que alertam para comunicação de transações suspeitas. Além disso, podemos ver também como o sistema financeiro, sobretudo os bancos, são essenciais. Ao pensarmos nas ações que serão realizadas pelo lavador, vemos que são as mesmas que realizamos em nossas vidas cotidianas. Sendo assim, imaginemos que lavador recebe a incumbência de lavar R$10 milhões para a organização criminosa. Parte deste dinheiro já estará no sistema bancário e ele receberá via conta corrente (9 milhões), a outra parte ele receberá em espécie (R$1 milhão).

A parte que chegará via banco deve ser dividida em pequenas quantias de R$5 mil e distribuídas em, aproximadamente, 1800 transações para contas *offshore* abertas em um banco nas Ilhas Maurício. As transações devem variar entre 30 contas em nomes diferentes, ao longo de 30 meses (2 anos e meios), assim, devem ser feitas duas transações pra cada conta por mês. A parte que chegará em espécie será lavada via compras. Serão de 10 apartamentos em São Paulo no valor de até R$45 mil, 5 carros, também de R$45 mil. Após estas transações, resta para o lavador R$320 mil, que podem ser utilizados para comprar joias e relógios, peças de até R$45 mil cada.

O dinheiro que está no exterior deve ser movimentado entre contas *offshore*, para outras jurisdições que estão na lista de alerta, mas chamam pouca atenção pela movimentação de relações com o Brasil, por exemplo Hong Kong, Chipre, Panamá e por fim Uruguai. Por fim, para trazer o dinheiro que está nas contas *offshore* para o Brasil e depositar em outras, aproximadamente, 20 contas, e em seguida ir diminuindo o número de contas para apenas uma. Já a última fase no dinheiro em espécie, os bens comprados devem ser vendidos e o dinheiro resultante depositado, aos poucos, por um CPF “limpo”.

Observa-se no esquema que a lavagem de dinheiro pode implicar na utilização de mais de um setor ao longo do processo, como no caso, o setor imobiliário e o de bens de luxo (carros, relógios e joias). Assim, a partir da base regulatória geral que foi estabelecida pela legislação em 1998, a regulamentação dos setores específicos foi gradualmente desenvolvida.

Dessa maneira, o Brasil construiu uma rede de regulamentação em diferentes setores. Atualmente, regulamentam-se 18 tipos de atividades, exercidas por pessoas físicas e jurídicas, subordinadas a 12 setores, os quais têm como função fiscalizar e efetuar as comunicações a Unidade de Inteligência Financeira.

Quadro 2: Órgãos reguladores e os Setores Econômicos Regulados

Órgão Regulador	Setores Econômico Regulados
Banco Central (BACEN)	Agência de Fomento; Arranjos e Instituições de Pagamento; Associação de Poupança e Empréstimo; Bancos; Bancos Cooperativos; Companhia Hipotecária; Consórcio; Cooperativa de Crédito; Sociedade Corretora de Câmbio; Sociedade Distribuidora de TVM; Sociedade Corretora de TVM; Sociedade de Arrendamento Mercantil; Sociedade de Crédito/Financiamento/Investimento
Conselho de Controle de Atividades Financeira (COAF)	Atletas e Artistas; Bens de luxo ou de alto valor; Bingos; Bolsas de mercadorias, Cartões de crédito; *Factoring* e securitização de ativos; Joias, pedras e metais preciosos; Remessas Alternativas de Recursos; Serviços de assessoria/consultoria
Comissão de Valor Mobiliário (CVM)	Mercado de Valores Mobiliário
Superintendência de Seguros Privados (SUSEP)	Mercado Segurador
Conselho Federal de Contabilidade (CFC)	Contador – Assessoria, Consultoria, Contadoria e Auditoria
Conselho Federal dos Corretores de Imóvel (COFECI)	Promoção imobiliária compra/venda de imóveis
Conselho Federal de Economia (COFECON)	Consultoria
Departamento da Polícia Federal (DPF)	Transporte e Guarda de Valores
Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (DREI)	Juntas Comerciais
Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico (IPHAN)	Objetos de arte e antiguidades
Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC)	Previdência Complementar
Secretária de Acompanhamento Econômico (SEAE)	Loterias

Fonte: Elaboração Própria, com base nos dados do COAF (2020)

Todos estes setores têm por obrigação efetuar as Comunicações de Transações Suspeitas (SAR – em inglês, *Suspicious Activity Report*). As comunicações são regulamentadas pelo art.

11 da Lei 9.613/98 e são divididas em dois tipos, a Comunicação de Operação Suspeita (COS) e Comunicação de Operação em Espécie (COE) (BRASIL, 1998).

Existem dois tipos de comunicações da COS. As comunicações automáticas, que são transações com valor acima de R$100 mil, e as que devem ser feitas a partir de uma Abordagem Baseada no Risco. Já as transações que, segundo a Lei 9.613/98, devem ser acompanhadas e aplicadas a ABR, estão definidas no inciso 2º do art. 10 desta lei. A comunicação de transações suspeitas é a comunicação mais subjetiva e complexa, e consiste em um monitoramento específico e constante por parte das instituições (BRASIL, 1998).

Contrariamente, a COE é a comunicação mais objetiva: segundo a Carta Circular nº 3839/17, no art. 9, toda e qualquer operação de saque ou depósito acima de R$50mil em espécie, deve ser comunicada (BRASIL, 2017).

As especificidades regulatórias, como estas comunicações, são determinas pelas normas técnicas,[27] que são diversas e definidas por cada setor. Estas têm como objeto definir pontos específicos das obrigações de cada setor. Além disso, são referendadas em uma Lei, portanto, possuem obrigatoriedade. No caso das normas técnicas de prevenção à lavagem de dinheiro no sistema financeiro, o órgão que as publica é o Banco Central, em documentos denominados de "Cartas Circulares". Por exemplo, a Lei 9.613/98 determina que as instituições devem manter registros de clientes e transações no art. 10, a partir disso o Banco Central por meio do art. 28 da Carta Circular 3.978/20, determina como devem ser os registros de operações e a manutenção destes. Tais Cartas tem cumprimento obrigatório e passível de pena.

Dessa maneira, o Quadro 3 apresenta uma lista de todas as normas técnicas produzidas pelo Banco Central referentes aos mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro desde 1998. Algumas destas foram modificas ou revogadas ao longo destes 22 anos, na tabela, as normas com tachado estão revogadas.

---

[27] A definição internacionalmente reconhecida, é que conhecida é que são um "documento estabelecido por consenso e aprovado por um organismo reconhecido, que fornece, para uso comum e repetitivo, regras, diretrizes ou características para atividades ou seus resultados (...)" (ABNT, 2020).

Quadro 3: Normas Técnicas

Norma	Data	Resumo
Resolução 2554	24 de setembro 1998	Dispõe sobre a implantação e implementação de sistema de controles internos.
Resolução 4588	29 de julho 2017	Dispõe sobre a atividade de auditoria interna nas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.
~~Carta- Circular 2.826~~	04 de dezembro 1998	Divulga relação de operações e situações que podem configurar indício de ocorrência dos crimes previstos na Lei n. 9.613, de 03.03.98, e estabelece procedimentos para sua comunicação ao Banco Central do Brasil.
Carta- Circular 3.234	15 de maio 2006	Divulga recomendação referente a operações ou propostas envolvendo países não cooperantes quanto à prevenção à lavagem de dinheiro.
~~Carta- Circular 3.339~~	22 de dezembro 2006	Dispõe acerca dos procedimentos a serem observados pelos bancos múltiplos, bancos comerciais, caixas econômicas, cooperativas de crédito e associações de poupança e empréstimo para o acompanhamento das movimentações financeiras de pessoas politicamente expostas.
Carta- Circular 3.454	18 de maio 2009	Altera o Regulamento do Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais (RMCCI).
Carta- Circular 3.405	08 julho 2009	Divulga instruções para credenciamento no Sistema de Controle de Atividades Financeiras (Siscoaf).
~~Carta- Circular 3.461~~	24 de julho 2009	Consolida as regras sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei no 9.613, de 3 de março de 1998.
~~Carta- Circular 3.409~~	12 de agosto 2009	Divulga instruções para as comunicações previstas nos artigos 12 e 13 da Circular no 3.461, de 24 de julho de 2009.
Carta- Circular 3.430	11 de fevereiro 2010	Esclarece aspectos relacionados à prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, tratados na Circular no 3.461, de 24 de julho de 2009
Carta- Circular 3.517	7 de dezembro de 2010	Altera a Circular no 3.461, de 24 de julho de 2009, que consolida as regras sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei no 9.613, de 3 de março de 1998
Carta- Circular 3.542	12 de março 2012	Divulga relação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes previstos na Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, passíveis de comunicação ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).
~~Carta- Circular 3.654~~	27 de março 2013	Altera a Circular no 3.461, de 24 de julho de 2009, que consolida as regras sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei no 9.613, de 3 de março de 1998
Carta- Circular 3.680	4 de novembro 2013	Dispõe sobre a conta de pagamento utilizada pelas instituições de pagamento para registros de transações de pagamento de usuários finais.
Carta- Circular 3.682	4 de novembro 2013	Aprova o regulamento que disciplina a prestação de serviço de pagamento no âmbito dos arranjos de pagamentos integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), estabelece os critérios

Norma	Data	Resumo
		segundo os quais os arranjos de pagamento não integrarão o SPB e dá outras providências.
~~**Carta- Circular 3.780**~~	21 de janeiro 2016	Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados por instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil no cumprimento da Lei no 13.170, de 16 de outubro de 2015, que disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).
Carta- Circular 3.839	28 de julho 2017	Altera a Circular no 3.461, de 24 de julho de 2009, que consolida as regras sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei no 9.613, de 3 de março de 1998.
Carta- Circular 3.858	14 de novembro 2017	Regulamenta os parâmetros para a aplicação das penalidades administrativas previstas na Lei no 9.613, de 3 de março de 1998.
Carta- Circular 3.978	23 de janeiro 2020	Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles internos a serem adotados pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil visando à prevenção da utilização do sistema financeiro para a prática dos crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, de que trata a Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, e de financiamento do terrorismo, previsto na Lei no 13.260, de 16 de março de 2016.

Fonte: Elaboração Própria (2020)

2. ENCCLA e os avanços na legislação

A Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – ENCLA – foi criada em 2003, cinco anos após a Lei 9618/98 entrar em vigor. Segundo Madruga (2013), a Lei havia resultado em poucas investigações, denúncias e condenações, e, dessa forma, o objetivo da Estratégias era criar política públicas mais eficazes e que integrassem as frentes de combate (MADRUGA, 2013).

Considerado pioneiro por articular múltiplos organismos públicos, o plano foi criado pelo recém-instituído DRIC acompanhado de diversos órgãos, como COAF, Polícia Federal, Ministério das Relações Exteriores, Controladoria-Geral da União, Advocacia-Geral da União, e outros. Atualmente "mais de 90 entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário - das esferas federal, estadual e municipal; além de Ministérios Públicos e associações que atuam, direta ou indiretamente" (MADRUGA, 2013, p. 34).

Os objetivos eram o aprimoramento da legislação penal, a definição clara de prioridades e a integração dos organismos participantes. As atividades práticas são os programas especiais de treinamento e a criação de sistemas de compartilhamento de informações de segurança

pública. Em 2006, o governo expandiu e a Estratégia incluiu o combate à corrupção, alterando a nomenclatura para ENCCLA e redefinindo suas diretrizes (MADRUGA, 2013).

Atualmente está em vigor a Ação 01/2018, chamada de Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção, que foi direcionada ao tema do combate à corrupção, mas que ainda possui as ações de combate à lavagem de dinheiro. Sendo assim, este é composto por 70 diretrizes divididas em 8 pilares e a cada diretriz é atribuída uma matriz de priorização e um grau de exequibilidade. O 4º Pilar tem como objetivo "Fortalecer o enfrentamento à lavagem de dinheiro" (ENCCLA, 2018).

Ao analisar o 4º pilar, é possível notar que as diretrizes de combate à lavagem de dinheiro estabelecidas são de alto impacto e tangenciam importantes aspectos, como as comunicações e o acesso aos dados. Destacam-se três diretrizes que englobam o sistema financeiro: a diretriz 1 determina a melhoria no sistema de comunicação de transações suspeitas; a diretriz 3 sugere que sejam aprimorados os "mecanismos que facilitem a identificação das transações suspeita"; a diretriz 4 ressalta a necessidade de "ampliar os instrumentos de identificação dos reais beneficiários de valores de origem ilícita" (ENCCLA, 2018).

Todo ano acontece a "Reunião Plenária da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro", onde o trabalho é direcionado para as chamadas Ações. Esta tem como objetivo colocar em prática as diretrizes do Plano Nacional e é neste momento que o trabalho do ENCCLA efetivamente faz diferença na legislação de combate à lavagem de dinheiro.

Para cada Ação é formado um grupo de trabalho, os quais têm funções como "(...) realizar estudos e diagnósticos legais-normativos e de composição de bancos de dados, elaborar propostas legislativas, averiguar o estado da arte de sistemas de cadastros, indagar necessidades e promover soluções em TI, buscar eficiência na geração de estatísticas e realizar eventos voltados à evolução dos temas por meio de debates" (ENCCLA, 2020).

Com relação às Ações, é interessante destacar a Ação 13 de 2016 e a Ação 7 de 2018. Estas foram voltadas para melhorar o monitoramento e restrição nas operações em espécie e geraram resultados efetivos. A Ação 13 de 2016 foi transformada na Ação 7 de 2018, que por sua vez resultou na Carta Circular 3839 de 2017. A Circular alterou o art. 9 da Carta Circular

no 3.461 de 2009, regulamentando as operações em espécie e as comunicações referentes, passo considerado de extrema importância para PLD (ENCCLA, 2018).

Nota-se, portanto, que as diretrizes abordadas no ENCCLA são de temas relevantes, e que apesar de já serem reguladas, apresentam falhas. Assim, há um reconhecimento por parte do Estado e dos organismos regulares quanto a estas falhas. A solução encontrada pela Estratégia para tornar-se mais efetiva foram as Ações anuais, que buscam estabelecer metas concertas e específicas, e que têm gerado resultados efetivos em diversos setores, como propostas e alterações legislativas, diagnósticos, estatísticas e tipologias.[28]

3. Análise da legislação brasileira de prevenção à lavagem de dinheiro

a) Critérios e o nível de *compliance*

Segundo o dicionário Cambridge,[29] o termo *compliance* significa "the act of obeying an order, rule, or request" e a tradução da expressão *to comply* é "estar de acordo". Assim, avaliar o nível de *compliance* de determinada legislação, é avaliar o quanto esta legislação cumpre, ou está de acordo, com determinada referência, seja de forma voluntária ou não.

Este trabalho mostrou como os dois organismos internacionais se estabeleceram enquanto referências mundiais no combate à lavagem de dinheiro e como determinaram padrões e diretrizes que devem ser cumpridos pelo Estados, ambos foram selecionados como referências para avaliar a *compliance* brasileira. Assim, a avaliação conta com 40 Recomendações do GAFI e 18 *guidelines* do documento *Sound management of risks related to money laundering and financinh terrorism,* de Basileia.

A partir disso, é preciso estabelecer quais são os critérios para tal avaliação. O primeiro problema que surge, é que não há um ranking internacional unificado que avalie a *compliance* das normas e classifique os Estado, contudo, é possível fazer uma sobreposição de informações. O GAFI realiza os MERs de cada país e nestes encontram-se as avaliações das Recomendações

---

[28] Tendo em vista a Recomendação 33 do GAFI: Estatísticas.

[29] Disponível em <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/compliance>. Acesso em 14/12/2020

individualmente, enquanto Basileia apresenta um ranking geral com nota e índice de risco dos países.

As avaliações feitas pelo GAFI são de dois tipos: *compliance* e efetividade. No documento *Round Rating* vemos que as avaliações dadas as Recomendações podem ser de quatro níveis: C – *compliant*; LC – *largely compliant*; PC – *partially compliant*; e NC – *non-compliant* – variando de acordo com o grau de conformidade. Já as avaliações dos resultados podem ser: LE – *low level of effectiveness*; ME – *moderate level of effectiveness*; SE – *substancial level of effectiveness*; HE – *high level of effectiveness* (GAFI, 2019).

Ambas as avaliações realizadas pelo GAFI, são feitas a partir de dados e estatísticas do governo e são realizadas por técnicos especializados em medir os mecanismos para além da norma escrita, assim, as "avaliações refletem até que ponto as medidas de um país são eficazes, [...] é realizada com base em 11 resultados imediatos, que representam os principais objetivos que um sistema PLD/CFT eficaz deve atingir" (p. 4). Além disso, as avaliações são feitas a partir de um elaborado documento de metodologia, que define quais são os critérios e alcances, para garantir a efetividade e a conformidade (GAFI, 2013).

Já o ranking de Basileia, *Basel AML Index 2019: a country ranking and review of money laundering and terrorist financing risk*, avalia e classifica os países a partir de cinco categorias: qualidade da estrutura normativa; corrupção e suborno; transparência financeira e padrões; transparência pública e *accountability*; e riscos legais e políticos. Este documento é diferente daquele que propõe as diretrizes e medidas PLD, que devem ser adotadas.

Segundo o documento de Basileia, todos os dados coletados são dados públicos, de governos e do GAFI. Assim, como escrito na Tabela 1, o Brasil em 2020 obteve a nota de 5.02 na avaliação e a posição 78ª. Em um ano, o país subiu[30] 2 posições e ganhou em 0,05 pontos. O país apresenta um risco médio no ranking global e no regional (BASEL, 2020).

Contudo, as avaliações de ambos os documentos são desenvolvidas por técnicos especialistas e, portanto, são de excelente qualidade. Assim, a contribuição deste trabalho não está em oferecer uma nota específica para a legislação brasileira, mas sim em entender por que

---

[30] As avaliações produzem notas entre 0 e 10, onde 10 é a pior nota e 0 é ideal. Assim, os países ganham pontos quando tem avalições ruins e perdem pontos quando as avaliações são positivas.

falhas e assimetrias na legislação parecem continuar acontecendo. Respaldada na literatura pertinente, propõe-se uma avaliação crítica acerca destas falhas e problemas que a legislação aparenta apresentar. Portanto, a análise deste trabalho vai além da *compliance* e esbarra na questão da efetividade.

Segundo Alvim (2017), no debate jurídico, o Princípio da Eficiência está "diretamente relacionado à prestação de serviços públicos, a qualidade no desempenho das atividades públicas realizadas pelos servidores públicos". A Ciência Jurídica propõe debates densos e complexos em torno dos conceitos de eficiência e eficácia, contudo, para atender a proposta deste trabalho, a definição apresentada é simplificada, e o conceito usado será o de efetividade (ALVIM, 2017).

De forma mais geral, é possível definir eficiência como uma ação que produz o efeito desejado. Mas a capacidade de atingir o efeito deseja é considerada como "efetividade". Como apresentado no Capítulo 2, o GAFI também se utiliza do conceito de "efetividade" para avaliar os resultados, de forma direta e indireta, das Recomendações, mesmo que estas não apresentem metas específicas.

Assim, apesar do quadro institucional de leis de combate à lavagem de dinheiro, não possuírem metas, como vemos no debate da literatura sobre quanto de dinheiro é lavado, diferentes aspetos relevantes podem ser analisados como efetividade da lei, como o número de casos julgados pelo sistema judiciário, o montante pago ao Estado nos casos julgados ou a frequência de notícias sobre o tema. A avaliação ocorre melhor a partir de dados e estatísticas.

O conceito utilizado neste trabalho, então, é o de efetividade, e será examinado a partir do entendimento da capacidade analítica do COAF e dos casos de comunicação do sistema financeiro. Dessa forma, o esperado para verificar a efetividade da legislação é que ao longo das promulgações de novas normas e leis, que foram internalizadas a partir de recomendações internacionais, o número de comunicações seja menor e a capacidade analítica do COAF, enquanto instituição mediadora entre o sistema financeiro e o sistema jurídico, seja maior.

b) Core: a construção das tabelas normativas

A partir dos padrões internacionais apresentados no segundo capítulo deste trabalho e do compilado de normas nacionais jurídicas e técnicas de combate à lavagem de dinheiro, as tabelas a seguir foram desenvolvidas para destrinchar a legislação, apresentando os padrões

internacionais e localizando as respectivas normativas nacionais. Dessa maneira, será possível, na sequência deste capítulo, avaliar o nível de *compliance* da legislação brasileira.

A primeira tabela é referente aos padrões determinados pelo GAFI. Por ter uma abordagem geral, está dividida de acordo com os três pilares – jurídico-processual; prevenção; e cooperação internacional – e conta, na ordem de organização, com as 40 Recomendações, a avaliação do MER Brasil 2010 com o nível de *compliance* de cada Recomendação e com as normas nacionais e os respectivos artigos.

Tabela 2: Recomendações do GAFI *versus* Legislação Brasileira

Diretriz	Nº	Recomendações do GAFI	Avaliação *MER* 2010	Legislação Brasileira	Artigos
Jurídico- processual	2	Cooperação e coordenação nacional	L.C.	Lei 9613/98; 12.683/12; Circular 3978/20	.
	3	Crime de Lavagem de Dinheiro	P.C	Lei 9618/98	art. 1º
	4	Confisco e Medidas Cautelares	P.C	Lei 12.683/12	art. 7º
	26	Regulação e supervisão de instituições financeiras	P.C	Circular 2826/98	.
	27	Poderes dos supervisores	P.C	Circular 3978/20	art. 9º
	28	Regulação e supervisão dos APNFDs	N.C.	Lei 12.683/12	art. 12º
	29	Unidade de Inteligência Financeira	L.C.	Lei 9618/98	art. 14º
	30	Responsabilidade das autoridades de aplicação da lei e investigativas	L.C.	Lei 9618/98	art. 2º
	31	Poderes das autoridades de aplicação da lei e investigativas	L.C.	Lei 9618/98	art. 4º
	32	Transportadores de valores	P.C	Lei 9618/98	art. 9º
	33	Estatísticas	L.C.	Lei 13974/20	art. 3º, parágrafo I
	34	Orientações e retornos	P.C	Decreto 9663/19	art. 10º, parágrafo V
	35	Sanções	L.C.	Lei 9618/98; Decreto 9663/19	art. 12º e art. 26º

Diretriz	Nº	Recomendações do GAFI	Avaliação *MER* 2010	Legislação Brasileira	Artigos
Prevenção - PLD	1	Avaliação de risco e aplicação de uma abordagem baseada em risco	.	Circular 3978/20	art. 2º
	9	Leis de sigilo de instituições financeiras	L.C.	Lei Complementar n105/01	art. 1º
	10	Diligência devida ao cliente	P.C	Circular 3978/20	art. 13º
	11	Manutenção de Registros	L.C.	Lei 9618/98; Circular 3.680/13	art. 10º da lei e art. 2º da Circular
	12	Pessoas politicamente expostas	L.C.	Circular 3978/20	art. 27º
	13	Correspondentes bancários	L.C.	Resolução 3954	art. 1º
	14	Serviços de transferência de dinheiro/valores	L.C.	Circular 3978/20	art. 33º
	15	Novas tecnologias	L.C.	Circular 3978/20	art. 3º, parágrafo I, item (b) (para utilização); art. 10º, inciso 1, parágrafo I (para análise de risco)
	16	Transferências eletrônicas	L.C.	Circular 3115/02	art.1º e art. 2º
	17	Recurso a terceiros	.	Circular 3978/20	art. 31º e art. 60º

Diretriz	Nº	Recomendações do GAFI	Avaliação *MER* 2010	Legislação Brasileira	Artigos
	18	Controles internos, filiais e subsidiárias internacionais	L.C./P.C	Circular 3978/20	art. 5º (para filiais no exterior)
	19	Países de risco alto	P.C	Circular 3978/20	art. 39º, parágrafo I, item (g)
	20	Comunicação de transações suspeitas	L.C.	Lei 9618/98; Circular 3.680/13	art. 11º, parágrafo II
	21	Denúncias e confidencialidade	.	Lei 9618/1998; LC 105/01	art. 11º, parágrafo III e art. 1º
	22	APNFDs: Diligência devida ao cliente	N.C.	Lei 12.683/12	art. 9º, inciso XIV
	23	APNFDs: Outras medidas	N.C.	Lei 12.683/13	art. 9º, inciso XIV
	24	Transparência e propriedade de pessoas jurídicas	P.C	Circular 3978/20	art. 24º
	25	Transparência e propriedade de outras estruturas	.	Circular 3978/20	art. 24º, inciso 3º

Diretriz	Nº	Recomendações do GAFI	Avaliação *MER* 2010	Legislação Brasileira	Artigos
Cooperação Internacionais	36	Instrumentos internacionais	P.C	Decreto 154/91; Decreto 5015/05; Decreto 5640/05; Decreto 5687/06	.
	37	Assistência mútua legal	L.C.	Código de Processo Civil; Decreto 9662/19	art. 36º CPC e art. 14º do Anexo I
	38	Assistência mútua legal: congelamento e confisco	L.C.	Decreto 6340/07; Decreto 5640/05	art. 5º (confisco) e art. 7º (congelamento); art. 8º (para ambos)
	39	Extradição	L.C.	Lei 9618/98	art. 8º, incisos 1 e 2
	40	Outras formas de cooperação internacional	L.C.	Decreto 9663/19	art. 16º

Fonte: Elaboração Própria, 2020

Isto posto, olhemos os dados apresentados nas tabelas para entendermos os problemas que surgem e qual a *compliance*. Em 2010 a avaliação do GAFI trazia três Recomendações sem *compliance* (NC), dez Recomendações parcialmente em *compliance* (PC) e 23 Recomendações com alta *compliance* (LC). Além disso, mais quatro que não aparecem no MER de 2010, portanto estão sem avaliação. Já em 2020 podemos ver que foram sancionadas normas para as quatro Recomendações sem avaliação e para as três NC. É possível ver que o governo busca identificar as lacunas na legislação e corrigi-las.

Assim, com relação à Tabela 2, é possível notar, que a seção de prevenção contém um maior número de Recomendações. Além disso, é nesta diretriz que se encontram as quatro novas Recomendações, introduzidas em 2012, e duas das três Recomendações que o Brasil não possuía *compliance* (NC). É importante destacar que das 40 Recomendações, a tabela apresenta 36, pois quatro são referentes ao CFT. Nota-se que as Recomendações completas (LC) são 53%, frente aos 11% das sem avaliação, 28% das Recomendações parcialmente em *compliance* 8% das Recomendações (NC). Assim, entende-se que o Brasil apresenta um bom nível de *compliance* em prevenção.

A segunda tabela é referente aos *guidelines* de Basileia. Como já apresentado, o Comitê de Basileia produziu, em 2014, um documento específico com guias de prevenção à lavagem de dinheiro no sistema financeiro, principalmente em bancos. O guia é um *spinoff* do Princípio de Basileia 29 e é dividido em três pilares: elementos essenciais de uma gestão sólida de risco; contexto de grupo e além da fronteira; e o papel dos supervisores.

Tabela 3: Diretrizes de Basileia *versus* Legislação Brasileira

Diretriz	Princípios de Basiléia	Legislação Brasileira	Artigos
I. Essential elements of sound ML/FT risk management	1 – Assessment, understanding, managemet and mitigating risk		
	(a) Assessment and understanding of risks	Circular 3978/20	art. 2º
	(b) Proper governance arrangements	Circular 3978/20	art. 8º
	(c) The three lines of defense	Circular 3978/20	art. 9º; art. 10º; art. 11º; art. 12º; art. 61º
	(d) Adequate IT	Circular 3978/20	art. 3º, parágrafo I, item (b) (para utilização); art. 10º, inciso 1, parágrafo I (para análise de risco)
	2 – Customer acceptance policy	Circular 3978/20	art. 13º
	3 – Customer and beneficial owner identification, verification and risk profiling	Circular 3978/20	art. 24º
	4. Ongoing monitoring	Circular 3978/20	art. 3º, II (d)
	5. Management information		
	(a) Record-keeping	Lei 9618/1998 e Circular 3.680/13	art. 10º da lei; art. 2º da Circular
	(b) Updating of information	Circular 3978/20	art. 3º, II (a)
	(c) Supplying information to the supervisors	Circular 3978/20	art. 9º
	6. Reporting Suspicious transactions and asset freezing		
	(a) Reporting of suspicious activity	Lei 9618/1998 e Circular 3.680/13	art. 11º, parágrafo II

Diretriz	Princípios de Basiléia	Legislação Brasileira	Artigos
	(b) Asset freezing	Decreto 5640/05	art. 8º
II. AML/CFT in a group-wide and cross border context	1. Global process for managing customer risk	Circular 3978/20	art. 39º, parágrafo I, item (g)
	2. Risk assessment and management	-	-
	3. Consolidated AML/CFT policies and procedures	-	-
	4. Group-wide information-sharing	Decreto 9663/19	art. 16º
	5. Mixed financial groups	Circular 3978/20	art. 4º
III. The role of supervisors	The role of supervisors	Circular 3978/20	art. 9º

Fonte: Elaboração Própria, 2020

Quanto às diretrizes de Basileia, o Brasil também tem uma boa aderência às normas. Existem duas diretrizes que não possuem uma correspondência direta na legislação que são *risk assessment and management* e *consolidated AML/CFT policies and procedures,* mas o que explica esta falta, é que a partir do momento que uma instituição financeira é autorizada pelo Banco Central a atuar em território brasileiro, obrigatoriamente esta instituição deve aderir às normas de regulação nacionais. Portanto, é possível assumir que estas duas *guidelines* estão em *compliance* apenas não apresentam indicação específica.

Merece destaque o pilar IV, o papel dos supervisores, que não possui *guidelines*. Tanto o GAFI em 2012, quanto Basileia, ressaltam a importância dos supervisores no processo de prevenção à lavagem de dinheiro. No documento que estabelece as diretrizes, o papel do supervisor é fortemente reforçado, não apenas no capítulo destinado, mas múltiplas vezes. O Brasil apresenta na Lei 9168/98, um artigo que define a necessidade de identificação de responsáveis, mas não exige por lei quais são as especificidades da atuação destes, ou mesmo, o número de responsabilidades que Basileia sugere ser atribuído. O papel dos supervisores, portanto, mostra que mesmo com *compliance*, ainda pode existir falhas, caso não seja efetiva.

c) A avaliação

A partir dos dados gerados no MER de 2010 e com a avaliação de 2020 em foco, o governo procurou localizar as principais falhas na legislação e corrigi-las antes que o relatório novo fosse produzido. Assim, em 2020 foi publicada uma norma importante, a Carta Circular 3978, que buscava diminuir a assimetria entre a legislação nacional e o parâmetro desejável pelo GAFI, regulando aspectos como a questão dos beneficiários finais, das atividades e profissionais de setores não financeiros, o papel dos supervisores.

Observa-se que o nível de *compliance* da legislação de combate à lavagem de dinheiro, sobretudo a de prevenção, é excelente, pois o país conta com uma alta internalização das normas internacionais. A principal norma continua sendo a Lei 9.613/98, e com a publicação da Circular 3978, esta torna-se também um documento referência para as instituições financeiras.

Mas, ao analisarmos a legislação brasileira baseada nos padrões internacionais e as avaliações do Índice de Basileia, nota-se que mesmo com um alto nível de compliance, o Brasil ganha pontos e sobe de posição no Índice entre 2019 e 2020, que são justamente os anos em

que houve tentativa de correção das falhas. Entende-se que no caso brasileiro, a relação entre *compliance* e efetividade da legislação parece não ser, necessariamente, positiva.

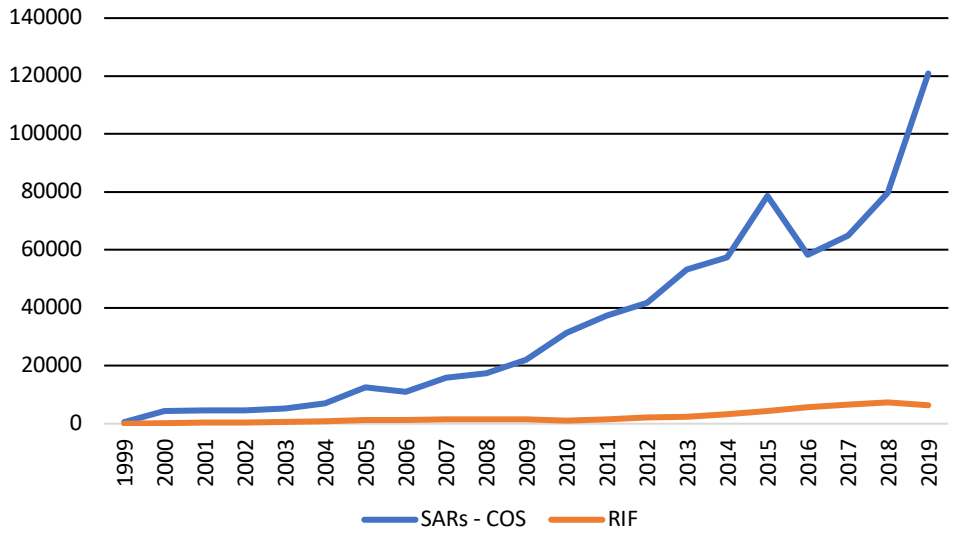
Assim, outras inúmeras questões surgem: por que um alto nível de *compliance* não gerou um alto nível de efetividade? Ou uma baixa nota de risco? Ou ainda um baixo nível da criminalidade? Por que não garantiu um processo investigativo mais efetivo? Ou uma melhor e mais atraente imagem do sistema financeiro? Estas perguntas parecem ser diretamente ligadas, e muitas vezes pode-se presumir que um alto nível de conformidade necessariamente garante que todas as respostas fossem positivas. Mas não é exatamente isso que ocorre.

O texto de Manning et al. (2020), faz uma regressão para avaliar qual o impacto de estar em *compliance* com as Recomendações do GAFI na nota de risco do Índice de Basileia. E os resultados são negativos. Os autores concluem que estar em conformidade com as Recomendações, não necessariamente garante ao país uma avaliação de risco baixa no Índice de Basileia (MANNING et al, 2020).

Tendo isto em vista, é preciso lembrar que a lavagem de dinheiro é um crime complexo e que diversas variáveis explicam o maior ou menor nota Índice, uma vez que este leva em consideração outros pontos além da legislação. Mas, ao olharmos para o sistema financeiro, vemos fatores nos indicam possibilidades do que acontece. Assim, analisamos a Recomendação 20 do GAFI – comunicação de transações suspeitas – e alguns dados chamam a atenção.

Observa-se que, o número de comunicações tipo COS produzidas pelos bancos em 2019 foi de mais de 120 mil, no período de um ano, enquanto neste mesmo período o COAF produziu 6 mil Relatórios de Inteligência Financeira (RIF). No gráfico abaixo é possível observar a curva acentuada das comunicações dos bancos (COAF, 2019).

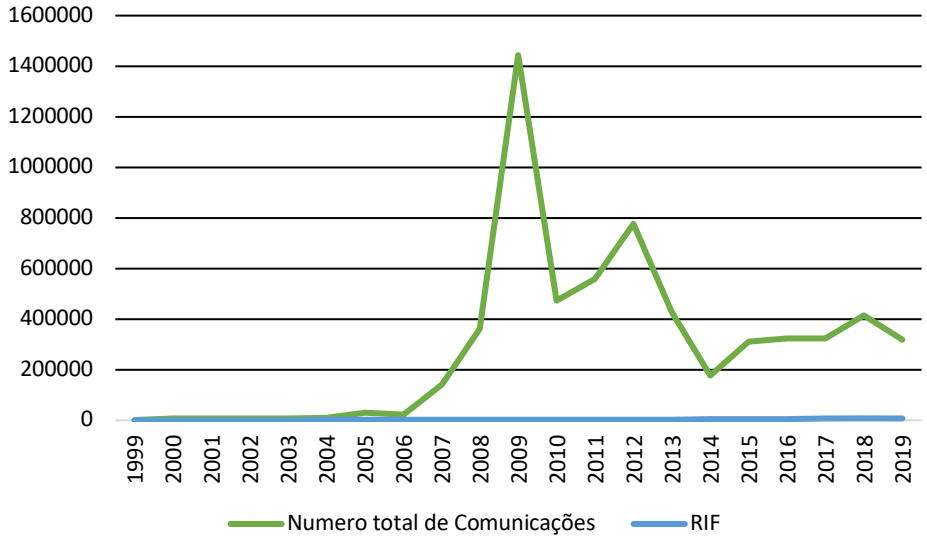
Gráfico 1: Número de Comunicações dos Bancos *versus* RIF produzidos



Fonte: Elaboração Própria, com dados do COAF (2020)

A proporção de comunicações dos bancos com relação aos Relatórios, só em 2019, foi de apenas 5%. Mas esta porcentagem é ainda menor, pois os números de RIF são referentes às comunicações de todos os setores. Como é possível ver no gráfico, o número de relatórios frente ao número total de comunicações, em 2019, não chega à 1% (COAF, 2019).

Gráfico 2: Número de Comunicações Totais *versus* RIF produzidos



Fonte: Elaboração Própria, com dados do COAF, 2019 (2020)

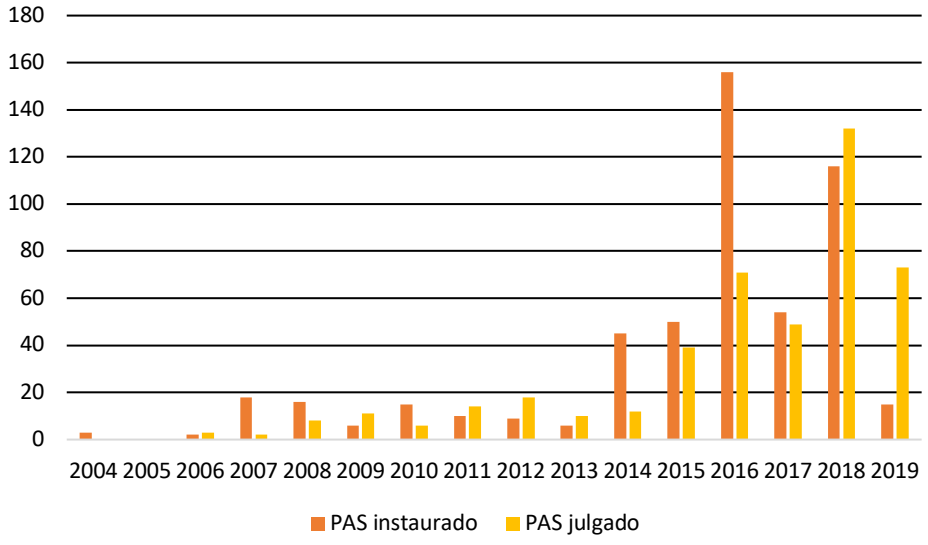
O processo de comunicação de atividade suspeita pode ser longo. Todos os dias os sistemas bancários de análise de risco detectam transações que fogem da normalidade. Essas informações são avaliadas pelos funcionários e, caso sejam consideradas suspeitas são

enviadas em relatório para o Banco Central. Este, por sua vez, transfere a comunicação ao COAF, por meio da plataforma digital, o SISCOAF (FEBRABAN, 2020).

A partir deste momento a informação é analisada pelo sistema de computadores e *software* do órgão e os relatórios que apresentam atividades consideradas realmente suspeitas são encaminhados para os servidores do COAF analisarem detalhadamente. Neste momento dois caminhos são possíveis: ou os órgãos de investigação, como PF e MPF, solicitam uma informação e então o COAF produz um RIF e encaminha para complementar alguma investigação já em andamento, ou o COAF produz um RIF com uma informação que considera relevante e envia aos órgãos de investigação para que uma seja aberta uma investigação daquele caso (FEBRABAN, 2020).

Como vimos, apenas uma pequena parte das comunicações são consideradas relevantes e se tornam um Relatório de Inteligência Financeira. Da mesma forma, como vemos nos números disponibilizados pelo COAF, destes, apenas outra pequena parte, tornam-se investigações. Os chamados PAS – Processos Administrativos Sancionados – são parte dos RIF que são convertidos em investigações internas do próprio Banco Central e apenas uma parte destes são julgados por este (FEBRABAN, 2020; COAF, 2020).

Gráfico 3: Revolução da Quantidade de PAS instaurados e julgados



Fonte: Elaboração Própria, com dados do COAF, 2019 (2020)

Como vemos no gráfico acima, os relatórios anuais do COAF só registram os processos instaurados e julgados a partir de 2004. Os dois maiores picos são 2016 e 2018, mas 2014

também chama a atenção pela mudança. Nos 10 primeiros anos a média era de 10 processos por ano, nos últimos seis, de 70. Estes anos são, não por coincidência, os anos mais importantes e com maiores operações do complexo esquema de investigações da Lava Jato. Não é possível avaliar quais as comunicações transformaram-se em processos julgados, mas como vemos na Tabela 4, abaixo, os valores seguem desproporcionalmente diferentes.

Tabela 4: Evolução – COS, RIF, PAS instaurados e julgados

Ano	SARs – COS (bancos)	RIF	PAS instaurado	PAS julgado
2004	17.086	843	3	
2005	112.589	1324		
2006	110.940	1169	2	3
2007	115.842	1555	18	2
2008	117.389	1431	16	8
2009	122.041	1524	6	11
2010	131.283	1125	15	6
2011	137.237	1471	10	14
2012	141.819	2104	9	18
2013	153.243	2450	6	10
2014	157.455	3178	45	12
2015	178.701	4303	50	39
2016	158.282	5661	156	71
2017	164.904	6608	54	49
2018	179.729	7345	116	132
2019	1120.796	6272	15	73

Fonte: Elaboração Própria, com dados do COAF, 2019 (2020)

É importante ressaltar que a mudança de 2014 acontece apenas nos processos e não nas comunicações, a evolução destas é mais constante. E ressalta-se que a mudança na legislação mais importante foi em 2012, e não provocou mudanças visíveis em nenhuma das categorias. Apesar disso, em 2014 por exemplo, vemos que a relação entre o número de comunicações dos bancos de transações suspeitas não chega à 1% do número de casos que são julgados.

Estes dados mostram como é desproporcional a relação entre o número de comunicações COS, provenientes dos bancos e o número de processos que foram instaurados e julgados pelo Banco Central. Alguns debates que surgem na literatura fazem sentido para analisar estes dados.

O primeiro é que a linguagem utilizada nas normas que definem as comunicações suspeitas é vaga. Como mostra Gelemerova (2008), as palavras “risco” e “suspeita” são muito

abstratas, e as instituições financeiras acabam mandando muitos relatórios com o objetivo de não deixarem as informações passarem (GELEMEROVA, 2008).

Os art. 48 e art. 49 da Circular 3978 de 2020, determinam os procedimentos de comunicação ao COAF. Somente as comunicações no tipo COE possuem determinações específicas "todas as operações, depósito, saque, transferência, solicitação de saques, aporte que sejam acima de 50 mil reais devem ser imediatamente comunicados". Enquanto isso o art. 48 que regula as comunicações COS, define que as instituições financeiras "devem comunicar operações ou situações suspeitas" (BRASIL, 2020).

Outro motivo é que na Lei 9.613/98, o art. 11, paragrafo III, inciso 2º, garante que se a comunicação for de "boa fé", a instituição financeira não sofrerá nenhuma responsabilidade civil ou administrativa, caso seja comprovada a atividade criminosa. O contrário também é verdadeiro, caso a instituição não faça a comunicação de uma atividade criminosa, poderá ser julgada como cúmplice, neste caso incorre no chamado dolo eventual. Estes dois fatores colaboram para o que chamamos de *over reporting* (BRASIL, 1998).

Como mostra Harvey (2008), referenciando o texto de Geiger e Wuensch (2007), "there may even be evidence of banks transferring risk decision making to the regulators simply by filing SARs" (p. 100). Ou seja, na possibilidade de os bancos serem cúmplices de atividades criminosas, estes garantem a preservação da inocência por meio da transferência, do que chamam de "tomada de decisão de risco", para o Estado, utilizando da comunicação (GEIGER & WUENSCH, 2007 apud HARVEY, 2008).

Além disso, esse *over reporting* pode gerar um caos de informações no COAF. A Unidade é uma UIF do modelo administrativa e segundo Gelemerova (2008), este modelo pode apresentar o risco de se transformar em uma espécie de depósito de coleta de informações que é usado apenas para disseminar informações, mas não tem competência analítica (GELEMEROVA, 2008).

Dessa maneira, como denunciam em seu texto Florêncio Filho e Zanon (2018), o COAF é, um órgão com estrutura insuficiente, e a principal dificuldade recai na quantidade de

funcionários. Em 2018, o COAF contava com 37 funcionários.[31] Segundo os autores "a quantidade insuficiente de servidores públicos, a qual leva a uma especialização precária, e a necessidade de maior integração e coordenação entre os membros do COAF" (p. 87), pode resultar na baixa capacidade analítica do órgão (FLORENCIA FILHO & ZANON, 2018.

Em seu texto, Bechara (2016), argumenta que os Relatórios produzidos pelo órgão são importantes para as investigações, apesar de serem provas de juízo. Segundo o autor, as informações presentes no RIFs devem ser sempre bem produzidas e baseadas em três pilares indispensáveis: busca e coleta de dados em operações e comunicados; processamento e análise; e difusão. Caso contrário, a qualidade de um Relatório como resultado de uma atividade de inteligência impõe restrição à circulação, compartilhamento, custódia e utilização deste nos processos investigativos (BECHARA, 2016).

Por outro lado, ainda de acordo com Manning et al. (2020), há duas relações, que se refletem positivamente no nível de *compliance* da legislação de um determinado país. A primeira é que há uma relação direta entre menor nota e a conformidade com as Recomendações de 2012. E a segunda é que pertencer à "grupos", como o MONEYVAL,[32] o FATF e regionais, e o CICAD, aumenta a probabilidade de *compliance* e, portanto, diminui a avaliação de risco. O Brasil atende as duas relações (MANNING et al, 2020).

Além dessa discussão, outra surge em paralelo. No texto Harvey (2008), o autor afirma que "*the amount of regulation cannot continue to grow exponentially as at some point the costs, in terms of potential inefficiencies imposed on the economy as a whole and on the financial services sector in particular, will outweigh any conceivable benefits*" (p.191). Ou seja, o combate à lavagem de dinheiro é baseado em um relação público-privada, e por isso, o governo deve garantir que haja um equilíbrio nesta relação, caso contrário, a regulação seguirá custado muito aos bancos, enquanto cada vez mais normas são introduzidas, sem que haja uma revisão e melhoria das já existentes (HARVEY, 2008).

---

[31] A título de curiosidade e comparação, a Unidade de Inteligência Financeira norte-americana, o FinCen, conta com cerca de 300 funcionários. No Reino Unido, a NCA – National Crime Agency – conta com 4 mil funcionários. Na Argentina e no Chile as respectivas UIF contam com 227 funcionários cada.

[32] É um órgão permanente no Conselho Europeu que monitora e avalia a conformidade das normas de combate à lavagem de dinheiro. Foi estabelecido em 1997 e é composto por 34 países (FEBRABAN, 2020).

Esta é a mesma crítica que deve ser feita ao Brasil. O país tem buscado uma alta *compliance* com as normas internacionais, sobretudo as do GAFI, procurando preencher as "lacunas" e as "falhas", mas não houve uma revisão para analisar se as que já existem poderiam ser melhoradas, ou revogadas em nome das novas. São 11 Cartas Circulares, duas Resoluções, 13 Decretos, quatro Leis e uma Lei Complementar, ativas regulando as diretrizes de combate à lavagem de dinheiro no Brasil, apenas no setor financeiro. Enquanto isso, o país segue sendo mal avaliado internacionalmente na questão de risco e continua sendo visto como destino para recursos ilícitos.

Em suma, este capítulo apresentou a legislação brasileira de prevenção à lavagem de dinheiro e analisou o nível de conformidade desta com os dois padrões internacionais de maior relevância, constatando que é adequado. Contudo foi observado que, apesar deste grande aparato jurídico, a nota brasileira no Índice de Basileia decaiu nos últimos anos. A partir disso, o trabalho buscou compreender as possíveis explicações, tomando com base a literatura ficou compreendido alguns aspectos plausíveis, como a linguagem utilizada na legislação, a transferência de risco do setor privado para o setor público, a capacidade limitada da Unidade de Inteligência, entre outros. Assim, o capítulo também mostrou que um alto nível de *compliance* nem sempre garante que haja um bom nível de efetividade da legislação.

Conclusão

A prevenção e o combate à lavagem de dinheiro ganharam importância incontestável desde as últimas décadas do século XX, o que pode ser observado pela criação de um arcabouço normativo por governos nacionais, assim como pelo surgimento de iniciativas de coordenação e cooperação internacionais. Como decorrência do processo, desenvolveu-se uma significativa literatura especializada sobre o tema. Em particular, o papel desempenhado pelos intermediários financeiros como instrumentos para a realização do processo de lavagem de dinheiro assume destaque. Em grande número de operações de lavagem, as instituições financeiras são usadas como veículo, trazendo um desafio adicional para as atividades vinculadas à regulação financeira, em esferas domésticas e nas propostas internacionais.

Frente à constatação da relevância do tema, esta pesquisa procurou contribuir com o debate ao realizar um estudo comparativo entre as normas internacionais e a regulação adotada no Brasil, assumindo como objetivo avaliar o nível de *compliance* da legislação brasileira de prevenção à lavagem de dinheiro frente aos padrões internacionais. Para além da comparação, a pesquisa se propôs a verificar em que medida a pura adequação à regulação internacional atende às necessidades das ações de prevenção e combate à lavagem de dinheiro.

O ponto de partida deste trabalho foi analisar a literatura pertinente ao tema e identificar os principais elementos do debate. Assim, construímos uma breve apresentação do histórico da lavagem de dinheiro enquanto crime. Em seguida, foram exploradas as normas internacionais que tangenciavam o tema, nos grandes organismos internacionais, delineando como o crime é visto e entendido no plano internacional.

O segundo passo foi entender quais eram as instituições internacionais mais influentes no tema de lavagem de dinheiro. Logo, o segundo capítulo foi construído com base nas três diretrizes de combate e apresentou primeiro os mecanismos de cooperação, para em seguida verificar como tais instituições se consolidaram enquanto referência no tema. Adicionalmente, buscou-se entender qual a relação do Brasil com estas instituições e, a partir daí, identificar as bases comparativas a serem adotadas.

O exercício de comparação realizado é o coração desta dissertação e consistiu em apresentar todo o arcabouço normativo brasileiro de prevenção à lavagem de dinheiro, para compará-lo com as normas internacionais, especificamente destrinchadas. A análise permitiu

observar de forma direta e objetiva a conformidade brasileira frente aos padrões internacionais. A partir desta observação, foram levantados dados do COAF e parte da literatura explicativa, para que fosse possível compreender as informações para além da análise simples das normas.

Com base nas análises apresentadas no terceiro capítulo, a conclusão que se chega acerca do nível de conformidade é que a legislação brasileira de combate à lavagem de dinheiro é excelente, de 100% das Recomendações e especificamente para a diretriz de prevenção do GAFI. O principal fator que garante tal performance é a publicação da Circular 3978 em 2020, que buscou corrigir as falhas restantes após o MER de 2010.

Quanto ao nível de conformidade com as diretrizes determinadas por Basileia, apenas duas diretrizes não têm respaldo na legislação nacional, são elas: *risk assessment and management; consolidated AML/CFT policies and procedures*. Contudo, é preciso considerar que ambas as diretrizes são subjetivas e amplas, e consideram múltiplas filiais internacionais das instituições financeiras, logo, mesmo que não seja possível encontrar uma norma específica, é possível ver que pelo menos a segunda diretriz acontece. Assim, o nível é de aproximadamente 88,89%, também muito elevado.

Vemos que um dos contribuintes para tal resultado é o ENCCLA. Desde 2002 a Estratégia tem sido responsável por analisar falhas na legislação brasileira, como comunicação das transações em espécie, e propor uma solução para o problema, para que saiam do papel e tornam-se regulação. Além disso, promoveu diálogo entre diferentes frentes do combate à lavagem de dinheiro, quando muitas vezes, a simples falta de comunicação entre frentes era exatamente onde estava a falha.

Estas observações permitiram responder o problema de pesquisa e seu objetivo. Mas a hipótese de trabalho era a de que, mesmo com um bom nível de *compliance*, “havia um hiato” na legislação. Então, a mera análise das normas não seria suficiente para verificar a presença de um “hiato”. A partir de alguns debates da literatura, buscamos os dados referentes à Recomendação 20 do GAFI “comunicações de transações suspeitas”. Como o objeto de estudo era especificamente o setor financeiro, os dados levantados foram os de comunicações do Banco Central, mais precisamente dos bancos.

À vista disso, entendemos que ter um bom nível de *compliance* com os padrões internacionais não significa, necessariamente, ter uma legislação forte de combate e prevenção. E como observado desde o início da pesquisa, esse debate já estava presente na literatura.

Os dados analisados, mostram haver uma enorme diferença entre a quantidade de comunicações que são enviadas pelos bancos (só em 2019 foram 120.796), e a quantidade de Relatórios de Inteligência Financeira que foram produzidos pelo COAF (foram 6.272 no mesmo ano). Os dados ficam ainda mais díspares quando consideramos os números de processos instaurados (15), e julgados (73), frente ao número de comunicações.

O grande número de comunicações dos bancos escancara dois problemas. O primeiro é que essa quantidade volumosa acaba por congestionar o COAF, as análises são realizadas em um primeiro momento pelo sistema do SISCOAF e não por analistas. O reflexo dessa análise gera dos cenários possíveis, o primeiro é que ou uma grande parte do número de informações importantes de crimes acabam sendo negligenciados pelas autoridades e passam despercebidos, ou os bancos acabam perdendo oportunidades, negócios e clientes, uma vez que, ao reportarem uma transação, são obrigados a imediatamente as congelarem. Portanto, caso as informações enviadas não sejam crimes, os bancos perdem as operações.

Se esses dois problemas estão acontecendo, logo, a grande diferença que vemos nos números mostra que a hipótese da pesquisa estava correta, ainda há alguma falha ou hiato na legislação, e esta está provocando as numerosas comunicações. Como foi apresentado, a primeira falha é que os conceitos usados na legislação, “suspeita” e “risco”, são vagos e levam os bancos a um *over reporting* em uma tentativa de não se tornarem cúmplices dos possíveis crimes.

A segunda falha, e talvez a mais importante, é que os critérios que foram trazidos das Recomendações são de experiências internacionais e não foram adaptados para a realidade de um país periférico, como o Brasil, na hora da internalização da norma. O formato da lei brasileira e os critérios usados para PLD são “importados” de experiências e “medidas” de países desenvolvidos, logo são muito distantes da realidade nacional.

Como mostra Correa (2013), a Lei 9.618 de 1998 foi inspirada na lei norte americana e a tomou como base. Além disso, Koker (2013) mostrou como a dificuldade de implementar um serviço financeiro muitas vezes pode se explicar justamente pelo fato de o perfil econômico dos

clientes ser diferente entre os países e faltar uma adaptação dos critérios. Esses dois fatores também explicam por que as comunicações de bancos serem altas: os critérios de risco são baseados em perfis econômicos diferentes da realidade brasileira.

Em conclusão, a partir dos padrões internacionais, da literatura existente e de uma combinação de análise da legislação brasileira e dos dados disponíveis do COAF, deste trabalho debateu a *compliance* da legislação de prevenção à lavagem de dinheiro frente aos padrões internacionais e para além deste debate, buscou analisar a possível causa da falha ou falta de efetividade desta. Ficou claro no decorrer das páginas que não há uma relação direta entre alto nível de conformidade e efetividade, uma vez que a *compliance,* além de não garantir a ausência de falhas na legislação, pode justamente gerar estas falhas.

Os fatores que explicam essa relação negativa vão muito além dos expostos neste trabalho, e cabe às autoridades que possuem acesso a todos os dados existentes olharem para além da mera internalização e buscarem a adaptação destas normas para a realidade do país em questão. Cabe também ao GAFI e à Basileia tal análise, irem além da mera determinação, mas utilizarem seu status de organismos referências e influenciarem os países membros à adaptação e não apenas a *compliance* pura e simples.

Referências

ALEXANDER, Kern. **The International Anti-Money-Laundering Regime: The Role of the Financial Action Task Force**. Journal of Money Laundering Control, Vol. 4 Issue: 3, pg.231-248. 2001

ALLDRIDGE, Peter. **Money Laundering Law: Forfeiture, Confiscation, Civil Recovery, Criminal Laundering and Taxation of the Proceeds of Crime**. Oxford: Hart Publishing. 2003.

_____. **Money Laundering and Globalization**. Journal of Law and Society 35(4). pg. 437–463. 2008.

ALVIM, Marcia Cristina de Souza. **Eficiência e direito**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/143/edicao-1/eficiencia-e-direito

ANSELMO, Marcio Adriano. **Lavagem de Dinheiro e Cooperação Jurídica Internacional**. Editora Saraiva, São Paulo. 2013.

BAUER, Paul W; ULLMAN, Rhoda. **Understanding Wash Cycle**. Federal Reserve Bank of Cleveland. 2000.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. **Customer due diligence for banks.** Bank for International Settlements, Basel. 2001.

_____. **Due diligence and transparency regarding cover payment messages related to cross- border wire transfers.** Bank for International Settlements, Basel. 2009.

_____. **Core Principles for Effective Banking Supervision.** Bank for International Settlements, Basel. 2012.

_____. **Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism.** Bank for International Settlements, Basel. 2014.

_____. **The Basel Committee – overview**. Disponível em <https://www.bis.org/bcbs/index.htm>. 2020.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução 2554**. 24 de setembro 1998. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1998/pdf/res_2554_v3_P.pdf> Acesso: jun. de 2020.

_____. Banco Central do Brasil. **Resolução 4588**. 29 de julho 2017. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50408/Res_4588_v3_P.pdf> Acesso: jun. 2020.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Carta Circular 2.826**. 04 de dezembro 1998. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/c_circ/1998/pdf/c_circ_2826_v1_o.pdf> Acesso: jun. 2020.

_____. Banco Central do Brasil. **Carta Circular 3.234**. 15 de maio 2006. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/c_circ/2006/pdf/c_circ_3234_v1_o.pdf> Acesso: jun. 2020

_____. Banco Central do Brasil. **Carta Circular 3.339**. 22 de dezembro 2006. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2006/pdf/circ_3339_v1_o.pdf> Acesso: jun. 2020

_____. Banco Central do Brasil. **Carta Circular 3.454**. 18 de maio 2009. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/htms/Normativ/CIRCULAR3454.pdf> Acesso: jun. 2020

_____. Banco Central do Brasil. **Carta Circular 3.405**. 08 julho 2009. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/c_circ/2009/pdf/c_circ_3405_v1_o.pdf> Acesso: jun. 2020

_____. Banco Central do Brasil. **Carta Circular 3.461**. 24 de julho 2009. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/47555/Circ_3461_v1_O.pdf> Acesso: jun. 2020

_____. Banco Central do Brasil. **Carta Circular 3.409**. 12 de agosto 2009. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/47540/C_Circ_3409_v1_O.pdf> Acesso: jun. 2020

_____. Banco Central do Brasil. **Carta Circular 3.430**. 11 de fevereiro 2010. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49668/C_Circ_3430_v1_O.pdf> Acesso: jun. 2020

_____. Banco Central do Brasil. **Carta Circular 3.517**. 7 de dezembro de 2010. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/c_circ/2011/pdf/c_circ_3517_v1_O.pdf> Acesso: jun. 2020

_____. Banco Central do Brasil. **Carta Circular 3.542**. 12 de março 2012. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/c_circ/2012/pdf/c_circ_3542_v1_O.pdf> Acesso: jun. 2020

_____. Banco Central do Brasil. **Carta Circular 3.654**. 27 de março 2013. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48975/Circ_3654_v2_L.pdf> Acesso: jun. 2020

_____. Banco Central do Brasil. **Carta Circular 3.680**. 4 de novembro 2013. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2013/pdf/circ_3680_v3_P.pdf> Acesso: jun. 2020

_____. Banco Central do Brasil. **Carta Circular 3.682**. 4 de novembro 2013. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2013/pdf/circ_3682_v2_P.pdf> Acesso: jun. 2020

_____. Banco Central do Brasil. **Carta Circular 3.780**. 21 de janeiro 2016. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50197/C_Circ_3767_v2_P.pdf> Acesso: jun. 2020

_____. Banco Central do Brasil. **Carta Circular 3.839**. 28 de julho 2017. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50506/C_Circ_3859_v1_O.pdf> Acesso: jun. 2020

_____. Banco Central do Brasil. **Carta Circular 3.858**. 14 de novembro 2017. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50462/Circ_3858_v2_P.pdf> Acesso: jun. 2020

_____. Banco Central do Brasil. **Carta Circular 3.978**. 23 de janeiro 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50905/Circ_3978_v2_P.pdf> Acesso: jun. 2020

BRASIL**. Lei no 9.613, de 3 de março de 1998**. Diário oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 3 jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9613.htm>. Acesso: ago. 2020.

BRASIL. **Lei no 10.701, de 9 de julho de 2003**. Diário oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 9 jun. 2003 Dinponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.701.htm>. Acesso: ago. 2020

_____. **Lei no 12.683, de 9 de julho de 2012**. Diário oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 9 jun. 2012. Disponível em: <http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12683.htm>. Acesso: ago. 2020

_____. **Lei no 13.810, de 8 de março de 2019**. Diário oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 9 mar. 2019. Dinponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13810.htm>. Acesso: ago. 2020

_____. **Lei no 13.974, de 7 de janeiro de 2020**. Diário oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 7 jan. 2020. Dinponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13974.htm>. Acesso: ago. 2020

_____. **Lei Complementar no 105, de 10 de janeiro de 2001**. Diário oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm>. Acesso: ago. 2020

_____. **Decreto no 154, de 26 de julho de 1991**. Diário oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 26 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm>. Acesso: ago. 2020

_____. **Decreto no 3.476, de 17 de maio de 2000**. Diário oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 17 mai. 2000. Disponível em: < http://planalto.gov.br/CCiViL_03/decreto/D3467.htm>. Acesso: ago. 2020

_____. **Decreto no 5.015, de 12 de março de 2004**. Diário oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 12 mar. 2004. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm>. Acesso: ago. 2020.

_____. **Decreto no 5.640, de 16 de dezembro de 2005**. Diário oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 16 dez. 2005. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm>. Acesso: ago. 2020

_____. **Decreto no 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Diário oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 31 jan. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso: ago. 2020

_____. **Decreto no 3.640, de 3 de janeiro de 2008**. Diário oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 3 jan. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6403.htm>. Acesso: ago. 2020

_____. **Decreto no 9.663, de 1 de janeiro de 2019**. Diário oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 1 jan. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9663.htm>. Acesso: ago. 2020

_____. **Decreto no 9.827, de 5 de julho de 2019**. Diário oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 5 jul. 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9827.htm>. Acesso: ago. 2020

BECHARA, Fabio Ramazzini. **Desafios na Investigação de Organizações Criminosas: meios de obtenção de provas; relatórios de inteligência financeira**. Revista Jurídica ESMP-SP, V.10, pg. 159-186. 2016.

CANESTRARO, Anna Carolina. **Cooperação internacional em matéria de lavagem de dinheiro: da importância do auxílio direto, dos tratados internacionais e os mecanismos de prevenção.** Rev. Bras. de Direito Processual Penal, Porto Alegre, vol. 5, n. 2, pg. 623-658. 2019.

CORREA, Luiz Maria Pio. **Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): Organizações Internacional e Crimes Transnacionais**. Brasília: Funag. 2013.

COAF, Conselho de Controle de Atividade Financeira. **Relatório de Atividades 2019**. Ministério da Economia, Brasília. 2019.

ENCCLA. **Plano de Diretriz de Combate à Corrupção**. Brasília: Ministério da Justiça. 2018.

_____. **Ações e Metas**. Disponível em: < http://enccla.camara.leg.br/acoes>. 2020.

FATF, Financial Action Task Force. **About**. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/about/>. 2020.

_____. **International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorisms & Proliferation: the FATF Recommendations**. 2012.

_____. **4th Round Rating**. Disponível em: < https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/4th-Round-Ratings.pdf> abr. 2021

FEBRABAN, Federação Brasileira de Bancos. **Prevenção contra crimes de "lavagem" de dinheiro e do financiamento do terrorismo (PLD)**. Instituto de Ensino Febraban. 2020.

FILHO, Marco Aurélio Pinto Florêncio; ZANON, Patricie Barrcelli. **Políticas Publicas de Prevenção à Lavagem de Dinheiro no Brasil: COAF e o Arranjo Institucional.** Revista Pensamento Jurídico – São Paulo – Vol. 12, nº 2, jul./dez. 2018.

FERWERDA, Joras. **The Economics of Crime and Money Laundering: Does Anti-Money Laundering Policy Reduce Crime**? 5(2) Review of Law and Economics Article 5. 2009.

GELEMEROVA, Liliya. **On the frontline against money-laundering: the regulatory minefield**. Crime, Law and Social Change, Springer Verlag, 52 (1), pp.33-55. 2008.

GILL, Martin; TAYLOR, Geoff. **Preventing Money Laundering or Obstructing Business.** British Journal of Criminology 44(4), The Centre for Crime and Justice Studies (ISTD). pg. 582-594. 2004.

GILMORE, William; LEVI, Michael. **Terrorist Finance, Money Laundering and the Rise and Rise of Mutual Evaluation: new paradigm for crime control?** In: M. Pieth (Ed.), Financing Terrorism, Kluwer Academic Publishers. Printed in the Netherlands. pg. 87–114. 2002.

HARVEY, Jackie. **Just How Effective Is Money Laundering Legislation?** Security Journal, pg.189–211. 2008.

KOKER, Louis de. **The 2012 Revised FATF Recommendations: assessing and mitigating mobile money integrity risks within the new standards framework.** Washington Journal of Law, Technology and Arts, Vol. 8, Issue 3 – Mobile Money Symposium. pg. 165 -196. 2013.

JAYASURIYA, Dayanath. **Money laundering and terrorist financing: the role of capital market regulators.** Journal of Financial Crime, Vol. 10 Issue. 1 pg. 30 – 36. 2003.

JOJARTH, Cristine. **Money Laundering: Motives, Methods, Impact and Countermeasures**. In: Transnational Organized Crime: Analyses of a Global Challenge to Democracy. By Heinrich-Böll-Stiftung, Regine Schönenberg, published by: Transcript Verlag. pg. 17-33. 2013.

LEVI, Michael; REUTER, Peter. **Money Laundering**. Em: Crime and Justice: Vol. 34, No. 1. The University of Chicago Press. pg. 289–375. 2006.

LEVI, Michael. **Money Laundering.** In: The Oxford Handbook of Organized Crime. Oxford University Press. pg.419 – 443. 2014.

MADINGER, John. **Money Laundering: A Guide for Criminal Investigations**. CRC Press, 3td edition. 2012.

MADRUGA, Antenor. 2013. **Origens da ENCCLA**. Em: "Enccla: Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado". Ed. Comemorativa, Brasília: Ministério da Justiça. pg. 34-35

MANNING, Matthew; WONG, Gabriel T.W; JEVTOVIC, Nada. **Investigating the relationships between FATF recommendation compliance, regulatory affiliations and the Basel Anti-Money Laundering Index.** Security Journal, Springer Nature Limited. 2020.

MASCIANDARO, Donato; FILOTTO, Umberto Filotto. **Money Laundering Regulation and Bank Compliance Costs: What Do Your Customers Know? Economics and the Italian Experience**. Journal of Money Laundering Control, Vol. 5 Issue 2 pg. 133 – 145. 2001.

MENDONÇA, Alberico. **As Recomendações do FATF/GAFI: Soft ou Hard Law?** Revista do Mestrado em Direito UCB. Vol. 1 nº 1. pg.102 – 127. 2007.

MULLER. Wouter H. **Anti-Money Laundering: A short history.** Anti-Money Laundering: International Law and Practice Edited by Wouter H. Muller, Christian H. Kälin and John G. Goldsworth. 2007.

NAÍM, Moíses. **Ilícito – o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global**. Jorge Zahar Ed. Rio de Janeiro. 2005.

ODON, Tiago Ivo. **Lavagem de Dinheiro: os efeitos macroeconômicos e o bem jurídico tutelado.** Revista de Informação Legislativa. Brasília, pg. 333-349. 2003.

PENIKAS, Henry. **History of banking regulation as developed by the Basel Committee on Banking Supervision 1974-2014 (Brief overview).** In: Estabidad Financera, no 28 05/2015. Banco de España, Eurosistema. 2015.

PNG, Neil Jensen Cheong-Ann. **Implementation of the FATF 40+9 Recommendations**. Journal of Money Laundering Control, Vol. 14 Issue 2. pg. 110 – 120. 2011.

REUTER, Peter; TRUMAN, Edwin M. **Chapter 3: Money Laundering: Methods and markets.** In: Chasing Dirty Money. Washington, DC: Institute for International Economics. pg. 25-43. 2004.

SILVA, Lívia Cristina Araújo e. **Lei de Lavagem de Capitais e as Principais Alterações Promovidas Pela Lei No 12.683/12**. Cadernos do Ministério Público do Estado do Ceará. Ano 1, Vol. 1. nº 2. 2017.

TSINGOU, Eleni. **Global Governance and Transnational Financial Crime: Opportunities and Tensions in the Global Anti-Money Laundering Regime**. CSGR Working Paper Nº 161/05. 2005

_____. **Global financial governance and the developing anti-money laundering regime: What lessons for International Political Economy?** Macmillan Publishers Ltd. International Politics Vol. 47, Issue 6, p. 617–637. 2010

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. **Money Laundering**. Disponível em: https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html. 2020

_____. **Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas**. Viena. 1988

_____. Co**nvenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.** Palermo. 2004.

_____. Co**nvenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.** Mérida. 2005.

_____. **IMoLIN - International Money Laundering Information Network**. Disponível em: https://www.imolin.org. 2020.

UNGER, Brigitte. **Money Laundering – A Newly Emerging Topic on International Agenda**. Review of Law and Economics. 5:2. pg.807 -819. 2009.

VAN DUYNE, Petrus; GROENHUIJEN, Marc; SCHUDELARO, A.A.P. **Balancing Financial Threats and Legal Interests in Money-Laundering Policy**. Crime Law and Social Change. Vol. 43, pg. 117–147. 2005.

VAN DUYNE, Petrus; HARVEY, Jackie; GELEMEROVA, Liliya. **Chapter 10: 10. The Monty Python Flying Circus of Money Laundering and the Question of Proportionality**. In: Illegal Entrepreneurship, Organized Crime and Social Control -Essays in Honor of Professor Dick Hobbs. Springer Ed. 2016

WORLD BANK. **World Development Indicators database**. Disponível em: http://sitere.sources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf. 2011

Anexo

Diretriz	Número	Recomendações do GAFI	Nível de Compliance	Princípios de Basiléia	Legislação Brasileira	Artigos
Jurídico- processual	2	Cooperação e coordenação nacional	L.C.	III.3 - Consolidated AML/CFT policies and procedures	Lei 9613/98 e 12.683/2012 e Circular 3978/20	.
	3	Crime de Lavagem de Dinheiro	P.C	.	Lei 9618/1998	Artigo 1º
	4	Confisco e Medidas Cautelares	P.C	.	Lei 12.683/2012	Artigo 7º
	26	Regulação e supervisão de instituições financeiras	P.C	III.3 - Consolidated AML/CFT policies and procedures	Carta Circular 2826/1998	.
	27	Poderes dos supervisores	P.C	IV - The role of supervisors	Circular 3978/20	Artigo 9º
	28	Regulação e supervisão dos APNFDs	N.C.	.	Lei 12683/2012	.
	29	Unidade de Inteligência Financeira	L.C.	.	Lei 9618/1998	Artigo 14º
	30	Responsabilidade das autoridades de aplicação da lei e investigativas	L.C.	.	Lei 9618/1998	Artigo 2º
	31	Poderes das autoridades de aplicação da lei e investigativas	L.C.	.	Lei 9618/1998	Artigo 4º

Diretriz	Número	Recomendações do GAFI	Nível de Compliance	Princípios de Basiléia	Legislação Brasileira	Artigos
	32	Transportadores de valores	P.C	.	Lei 9618/1998	Artigo 9º
	33	Estatísticas	L.C.	.	Lei 13974/20	Artigo 3º, parágrafo I
	34	Orientações e retornos	P.C	.	Decreto 9663/19	Artigo 10º, parágrafo V
	35	Sanções	L.C.	.	Lei 9618/1998 e Decreto 9663/19	Artigo 12º e Artigo 26º
Prevenção - PLD	1	Avaliação de risco e aplicação de uma abordagem baseada em risco	.	II.1 - Assessment, understanding, management and mitigating risk	Circular 3978/20	Artigo 2º
	9	Leis de sigilo de instituições financeiras	L.C.	não tem uma citação direta	Lei Complementar n105/2001	Artigo 1º
	10	Diligência devida ao cliente	P.C	II.2 - Customer acceptance policy	Circular 3978/20	Artigo 13º
	11	Manutenção de Registros	L.C.	II.5.(a) - Record-keeping	Lei 9618/1998 e Circular 3.680/13	Artigo 10º da lei e Artigo 2º da Circular
	12	Pessoas politicamente expostas	L.C.	II.2 - Customer acceptance policy	Circular 3978/20	Artigo 27º

Diretriz	Número	Recomendações do GAFI	Nível de Compliance	Princípios de Basiléia	Legislação Brasileira	Artigos
	13	Correspondentes bancários	L.C.	Annex 2 - Correspondent banking	Resolução 3954	Artigo 1º
	14	Serviços de transferência de dinheiro/valores	L.C.	II.2 - Customer acceptance policy	Circular 3978/20	Artigo 33º
	15	Novas tecnologias	L.C.	II.1. (d) - Adequate IT system	Circular 3978/20	Artigo 3º, parágrafo I, item (b) (para utilização); Artigo 10º, inciso 1, parágrafo I (para análise de risco)
	16	Transferências eletrônicas	L.C.	II.2 - Customer acceptance policy	Circular 3115/02	Artigo 1º e Artigo 2º
	17	Recurso a terceiros	.	Annex 1 - Using another bank, financial institution or third party to perform customer due diligence	Circular 3978/20	Artigo 31º e Artigo 60º
	18	Controles internos, filiais e subsidiárias internacionais	L.C./P.C	Annex 1 - Using another bank, financial	Circular 3978/20	Artigo 5º (para filiais no exterior)

Diretriz	Número	Recomendações do GAFI	Nível de Compliance	Princípios de Basiléia	Legislação Brasileira	Artigos
				institution or third party to perform customer due diligence		
	19	Países de risco alto	P.C	III.1 - Global process for managing customer risk	Circular 3978/20	Artigo 39º, parágrafo I, item (g)
	20	Comunicação de transações suspeitas	L.C.	II.6. (a) - Reporting suspicious activity	Lei 9618/1998 e Circular 3.680/13	Artigo 11º, parágrafo II
	21	Denúncias e confidencialidade	.	.	Lei 9618/1998 e Lei Complementar n105/01	Artigo 11º, parágrafo III e Artigo 1º
	22	APNFDs: Diligencia devida ao cliente	N.C.	.	Lei 12.683/2012	Artigo 9º, inciso XIV
	23	APNFDs: Outras medidas	N.C.	.	Lei 12.683/2013	Artigo 9º, inciso XIV
	24	Transparência e propriedade de pessoas jurídicas	P.C	II.3 - Customer and beneficial owner identification, verification and risk profiling	Circular 3978/20	Artigo 24º

Diretriz	Número	Recomendações do GAFI	Nível de Compliance	Princípios de Basiléia	Legislação Brasileira	Artigos
	25	Transparência e propriedade de outras estruturas	.	II.3 - Customer and beneficial owner identification, verification and risk profiling	Circular 3978/20	Artigo 24º inciso 3º
Cooperação Internacionais	36	Instrumentos internacionais	P.C	.	Decreto 154/91; Decreto 5015/05; Decreto 5640/05; Decreto 5687/06	.
	37	Assistência mútua legal	L.C.	.	Código de Processo Civil (carta rogatória) e Decreto 9662/19 (DRCI)	Artigo 36º CPC e Artigo 14º do Anexo I
	38	Assistência mútua legal: congelamento e confisco	L.C.	.	Decreto 6340/07 e o Decreto 5640/05	Artigo 5º (confisco) e Artigo 7º (congelamento); Artigo 8º (para ambos)

Diretriz	Número	Recomendações do GAFI	Nível de Compliance	Princípios de Basiléia	Legislação Brasileira	Artigos
	39	Extradição	L.C.	.	Lei 9618/1998	Artigo 8º, incisos 1 e 2
	40	Outras formas de cooperação internacional	L.C.	III. 4 - Group-wide information-sharing	Decreto 9663/19	Artigo 16º

Fonte: Elaboração Própria