

Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciência Política
Programa de Mestrado em Ciência Política

Letícia Miranda Teixeira

**A POLÍTICA CONTRA
LAVAGEM DE DINHEIRO NO BRASIL**
O processo de absorção de um regime internacional

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Instituto de Ciência Política da
Universidade de Brasília como requisito
para a obtenção do título de Mestre em
Ciência Política

Brasília - 2005

**A POLÍTICA CONTRA
LAVAGEM DE DINHEIRO NO BRASIL**
O processo de absorção de um regime internacional

Leticia Miranda Teixeira

Banca Examinadora:

Prof. Dr. David Verge Fleischer

Orientador

Instituto de Ciência Política – IPOL - UnB

Prof. Dr. Paulo Du Pin Calmon

Membro

Instituto de Ciência Política – IPOL – UnB

Prof^a. Dr^a. Ela Wiecko Volkmer de Castilho

Membro Externo

Sub-procuradora geral da República

Departamento de Direito – UnB

Prof^a. Dr^a. Marilde Loiola de Menezes

Suplente

Instituto de Ciência Política – IPOL - UnB

AGRADECIMENTOS

Os incentivos e a colaboração de várias pessoas e instituições foram fundamentais para a realização deste trabalho.

Agradeço à minha família, na pessoa de meu marido Haroldo, pelo carinho, paciência e sua companhia tão cara nesta jornada solitária por definição. Na ainda pequena pessoa de Pedro, meu filho, por sua própria existência. À minha mãe, Diva, pelo apoio de todas as horas para com o netinho.

Agradeço ao CNPq pela oportunidade e privilégio de, mais uma vez, desenvolver um projeto com o apoio de seus recursos. Ao Instituto Sociedade, População e Natureza -ISPN- pelo incentivo permanente.

Aos amigos, pelo poder de suas palavras amáveis e de seus estímulos entusiasmados.

Aos mestres, sempre, pela convivência rica, pelo aprendizado valioso e pela referência que sempre foram em minha vida.

Entre eles, agradeço imensamente ao professor Paulo Calmon e à professora Ela Castilho, membros da banca, pelas orientações valiosas, pela disposição constante em ajudar e por suas admiráveis qualidades profissionais.

Ao meu orientador, professor David Fleischer, por seu exemplo: capacidade de superação, dinamismo e mesmo de transcender limites inimagináveis de realização. Acima de tudo, e com muito carinho, pelas inúmeras apostas que fez mim, fazendo-me realizar até o que eu mesma não acreditava ser possível.

RESUMO

Qual foi o processo decisório que resultou na política brasileira contra lavagem de dinheiro, tal qual se apresenta na Lei nº 9.613 de 1998? Com o objetivo de responder a esta pergunta, esse processo decisório é reconstituído e analisado, entre os anos de 1988 e 1998, com base no modelo de Fluxos Múltiplos.

A reconstituição começa em 1988, por ter sido o ano de assinatura da Convenção de Viena, em que o Brasil assumiu o seu primeiro compromisso formal de combater a lavagem de dinheiro. Termina em 1998, quando finalmente o País apresenta a sua política contra lavagem, nos termos da Lei nº 9.613, sancionada àquele ano.

O processo decisório que resultou na aprovação da Lei de Lavagem desenvolveu-se em três frentes: Fluxo 1: o problema – conexão internacional; Fluxo 2: a solução – política pública contra a lavagem de dinheiro; Fluxo 3: a política – pressão externa e ideologia.

Com base nesse modelo, em que o tempo é um fator central da análise, evidencia-se como foi a participação e influência do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público neste processo, bem como de atores privados. Também são analisados os determinantes conjunturais, políticos e econômicos, do período.

Em conclusão, o trabalho mostra como foi a interação entre a agenda internacional e a agenda política brasileira, de modo a tornar possível a absorção pelo Brasil do chamado regime internacional para o controle da lavagem de dinheiro.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1: PARA ENTENDER A LAVAGEM DE DINHEIRO	
1.1) O conceito e o ciclo da lavagem de dinheiro	8
1.3) Propulsores contemporâneos do combate à lavagem	11
1.4) Esquemas clássicos de lavagem de dinheiro	13
1.5) As contas CC-5	14
CAPÍTULO 2: JUSTIFICATIVAS PARA UM REGIME CONTRA A LAVAGEM	
2.1) Razões gerais	22
2.2) O Brasil precisava da Lei de Lavagem?	27
CAPÍTULO 3: A RESPOSTA BRASILEIRA	
3.1) Descrição da política pública	33
CAPÍTULO 4: REVISÃO DA LITERATURA	
4.1) A literatura internacional	37
4.2) A literatura brasileira	52
CAPÍTULO 5 O PROCESSO DECISÓRIO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA	
5.1) Metodologia	56
5.1.1) Entendendo as políticas públicas	56
5.1.2) A abordagem dos fluxos múltiplos	59
5.2) O processo decisório	66
5.2.1) Anarquia organizada?	66
5.2.1.1) Participação fluida	67
5.2.1.2) Preferências problemáticas	68
5.2.1.3) Tecnologia obscura	72
5.2.2) Fluxo 1 – O problema: conexão internacional	73
5.2.3) Fluxo 2 – A solução: política pública contra a lavagem de dinheiro	77
5.2.4) Fluxo 3 – A política: pressão externa e ideologia	81

5.2.4.1) Pressão externa	81
5.2.4.2) Ideologia do governo	84
5.2.5) Janela de oportunidade	87
CONCLUSÃO	90
REFERÊNCIAS	94
GLOSSÁRIO	109
ANEXO: LEI DE LAVAGEM	116
APÊNDICES	
A - Ministros da Justiça, Fazenda, Relações Exteriores e presidentes do Banco Central – Dezembro/1988 a março/1998.	124
B - Documentos e eventos internacionais selecionados.	126
C - Quadro comparativo: anteprojeto, projeto e Lei 9.613/98.	131
D - Tabelas resumidas da tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado	144
E - Cronologia – Paralelismo entre os três fluxos: O problema, a solução e a dimensão política.	146

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Os 20 principais países de origem de dinheiro lavado	25
Tabela 2: Os 20 principais fluxos de dinheiro lavado	26
Tabela 3: Os 20 principais destinos de dinheiro lavado	27
Tabela 4: Índice de percepção da corrupção – Brasil	30

FIGURA

Figura: Um esquema típico de lavagem de dinheiro	9
--	---

QUADRO

Quadro: Aplicabilidade de três abordagens teóricas	60
--	----

INTRODUÇÃO

Esta dissertação visa responder à seguinte pergunta: qual foi o processo decisório que resultou na política brasileira de combate à lavagem de dinheiro, tal qual se apresenta na Lei nº 9.613 de 1998¹?

Entende-se por lavagem de dinheiro o conjunto de operações comerciais ou financeiras que buscam a dissimulação da origem e a incorporação na economia de cada país dos recursos, bens e serviços que se originam ou estão ligados a atos ilícitos².

O período de estudo deste trabalho vai de 1988, com o primeiro compromisso³ oficial do Brasil de combater a lavagem de dinheiro, a 1998, quando ao fim de um processo decisório que durou dez anos o Brasil apresentou uma política contra esse crime, instituída com a aprovação da Lei nº 9.613/98.

1) Contextualização do problema

Os esforços para combater este crime surgiram da preocupação com o dinheiro sujo⁴ proveniente do tráfico de drogas e de sua capacidade de ultrapassar fronteiras nacionais, não estando restrito a regiões específicas.

Até hoje não foi desenvolvida uma metodologia acurada para estimar esses valores, mas várias tentativas foram feitas e estão em andamento⁵. Segundo o Programa das Nações Unidas

¹ Também referida como Lei de Lavagem.

² COAF e UNDCP. *Lavagem de dinheiro: um problema mundial*. Brasília, 1999.

³ O compromisso internacional de se combater a lavagem de dinheiro surgiu oficialmente com a assinatura, no âmbito das Nações Unidas, da Convenção sobre o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas em dezembro de 1988, em Viena, na Áustria.

⁴ GLOSSÁRIO: recursos provenientes de atividades criminosas.

para o Controle Internacional de Drogas⁶ esse montante equivale a US\$ 500 bilhões por ano, ou cerca de 3% do PIB mundial, de dinheiro proveniente apenas do tráfico de drogas.⁷ Já Micheal Camdessus, ex-diretor-gerente do FMI, calculou-o entre 2% e 5% do PIB mundial, ou seja, de US\$ 600 bilhões a US\$ 1,5 trilhão por ano⁸. Outra metodologia, desenvolvida pelo consultor criminalista australiano John Walker⁹, chegou à cifra de US\$ 2,85 trilhões por ano lavados na economia mundial no fim da década passada, especialmente na Europa e na América do Norte.

Argumenta-se que esses são recursos que possuem um alto poder de corrupção, geram concorrência desleal e representam uma ameaça não só à estabilidade econômica, mas também à integridade política de qualquer país.

Percebeu-se gradualmente que outras atividades criminosas que originam grandes quantias em recursos ilícitos, além do tráfico de drogas, deveriam ser associadas ao delito de lavagem, como a corrupção, os crimes contra o sistema financeiro, crimes tributários e outros. O dinheiro sujo, uma vez reciclado, poderia ser reutilizado para o financiamento dos crimes antecedentes, ou seja, as atividades ilegais que o originaram. Daí o entendimento de que combater a lavagem de dinheiro significa também combater os crimes contra a administração pública, contra o sistema financeiro e etc., pelo fato de estar-se minando os seus esquemas financeiros¹⁰.

⁵ Em agosto de 2000 a Agência de Inteligência Financeira dos Estados Unidos, o FinCen, ofereceu um contrato de US\$ 1 milhão para o desenvolvimento de uma metodologia aprimorada para mensurar a lavagem de dinheiro. Citado por HINTERSEER, Kris. *Criminal finance: the political economy of money laundering in a comparative legal context*. Haia: Kluwer Law International, 2002.

⁶ UNDCP. *United Nations Global Programme against Money Laundering*. Viena: United Nations Department of Public Information (DPI), 1998.

⁷ COAF: Relatório de Atividades de 1999.

⁸ CAMDESSUS, Michael. *Money laundering: the importance of international countermeasures*. IMF, 1998.

⁹ WALKER, John. "Modelling global money laundering flows", 1999. Disponível no site <<http://members.ozemail.com.au/~born1820/mlmethod.htm>>.

¹⁰ COAF e UNDCP. *Lavagem de dinheiro: um problema mundial*. Brasília, 1999.

Assim, os países signatários da Convenção de Viena¹¹ elaboraram suas políticas internas contra a lavagem de dinheiro, tipificando esse crime em seu direito interno e conceituando, com algumas diferenças entre si, os chamados crimes antecedentes¹².

Surge então o regime internacional: espaço institucionalizado que se configura como um conjunto de princípios, normas, regras e processos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, para onde convergem as expectativas de um grupo de atores¹³.

Como signatário da Convenção de Viena, o Brasil transmitiu esse regime internacional para os seus limites internos por meio da elaboração de uma política para combater a lavagem de dinheiro.

2) A política pública elaborada pelo Brasil

A lavagem de dinheiro foi criminalizada no Brasil em março de 1998, com a entrada em vigor da Lei nº 9.613, conhecida como Lei de Lavagem. Naquele mesmo ano, por determinação da própria Lei, foi também criado o Conselho de Controle de Atividades Financeiras, o COAF, órgão ligado ao Ministério da Fazenda e responsável pela coordenação dos esforços contra a lavagem de dinheiro no País.

Além da criminalização da lavagem de dinheiro e da criação de uma agência para combatê-la, a nova legislação exigiu que fossem regulamentados setores da economia considerados visados para a prática desse crime. Estes setores são o mercado imobiliário,

¹¹ Assim será chamada a Convenção das Nações Unidas sobre o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas, de 1988, considerado o documento fundador do regime mundial de combate à lavagem de dinheiro.

¹² GLOSSÁRIO: crimes que dão origem aos lucros ilícitos, praticados antes do cometimento do crime de lavagem de dinheiro.

¹³ CAMPOS DA SILVA, Francisco de Assis. *A formação de um regime internacional para o controle da lavagem de dinheiro*. 01/08/2001. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

bingos, *factoring*, casas de câmbio, loterias, arte e antigüidades, empresas de cartões de crédito e o comércio de jóias, pedras e metais preciosos.

Esse conjunto de medidas define o que é aqui chamado de política brasileira contra lavagem de dinheiro.

3) Justificativa

O presente trabalho justifica-se pela possibilidade de oferecer contribuições para quatro diferentes propósitos:

- Fornecendo elementos para uma futura avaliação da política contra lavagem de dinheiro no Brasil.
- Aumentando o entendimento do processo de elaboração de políticas públicas no Brasil.
- Avançando no estudo teórico sobre processos decisórios pela aplicação de modelos em casos empíricos concretos.
- Ampliando o entendimento dos processos de adesão do Brasil a regimes internacionais.

4) Objetivos

Principal: Examinar o processo decisório de formulação da Lei de Lavagem, lei esta que define a política brasileira contra este delito e demarca a absorção, pelo Brasil, do regime internacional para o controle da lavagem de dinheiro.

Específicos:

- a) Identificar possíveis peculiaridades da legislação brasileira e sua origem no processo decisório;
- b) Explorar novas perspectivas para a investigação do objeto, inclusive com a possível geração de hipóteses testáveis em um futuro trabalho;

5) Pressupostos básicos:

- a) A criminalização da lavagem de dinheiro no Brasil constitui-se na absorção pelo direito interno do regime internacional para o controle da lavagem de dinheiro;
- b) A dinâmica política brasileira é caracterizada por um presidencialismo forte em suas prerrogativas legislativas, capacidade distributiva e alcance administrativo;
- c) O sistema partidário do País, sob certas condições, tais como no período em estudo, pode apresentar considerável grau de coesão, coerência ideológica e disciplina.

6) Método

Com o intuito de responder à pergunta colocada inicialmente, foi utilizado o método do estudo de caso¹⁴. O período selecionado para a pesquisa começa em 1988, com a assinatura da Convenção de Viena, por consistir o primeiro compromisso formal do governo brasileiro para combater a lavagem de dinheiro, e termina no ano de 1998, com a sanção da Lei de Lavagem, que marca o término do processo de decisão em análise, consagrando a adesão do País ao regime internacional.

As principais fontes utilizadas foram documentos, reportagens, entrevistas publicadas em jornais e revistas, seminários registrados em anais e vídeo, bem como os diários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Além disso, foram utilizados uma série de artigos publicados em periódicos internacionais, acessados por meio de quatro bases de dados: *ProQuest*, *Index to Foreign Legal Periodicals*, *Index to Legal Periodicals* e *International Political Science Abstracts*.

O trabalho não tem como propósito testar qualquer modelo teórico sobre o processo decisório. Para fins de orientação do estudo, a análise do processo de elaboração da política contra lavagem de dinheiro no Brasil é feita com base no modelo de Fluxos Múltiplos, de Zahariadis¹⁵, após uma breve discussão sobre o modelo melhor aplicável ao objeto em questão.

¹⁴ YIN, Robert K.. *Case study research: design and methods*. Sage Publications, 1988.

¹⁵ Ver o capítulo 5, abaixo.

7) Estrutura da dissertação

Esta dissertação é composta por cinco capítulos. O primeiro deles tem como propósito oferecer um entendimento abrangente da lavagem de dinheiro, abordando o conceito, a origem do delito e esquemas clássicos. Partindo-se de uma explicação ampla para um caso particular, a última sessão do capítulo é dedicada às contas CC-5, com o objetivo de ilustrar um dos canais utilizados para a prática desse crime no Brasil.

No segundo capítulo são apresentadas as principais razões apontadas para se combater a lavagem de dinheiro no mundo. Em seguida, aborda-se a necessidade de o Brasil elaborar uma política para combater essa prática.

O capítulo 3 traz uma descrição da política elaborada pelo Brasil, apontando as medidas adotadas, os setores envolvidos e o papel do Conselho de Controle de Atividades Financeiras.

No capítulo 4 é feita a revisão da literatura sobre lavagem de dinheiro, incluindo livros, artigos publicados em periódicos e trabalhos acadêmicos. A primeira parte trata da literatura internacional e a segunda da literatura brasileira sobre o tema.

A análise do processo de absorção pelo Brasil do regime internacional para o controle da lavagem de dinheiro é feita no capítulo 5. Há uma breve discussão sobre alternativas de modelos teóricos e sua aplicabilidade. Em seguida, a justificativa da adoção do modelo de Fluxos Múltiplos para este estudo de caso. Finalmente, a análise do processo com base nas categorias do modelo.

O trabalho encerra-se com a Conclusão.

CAPÍTULO 1

PARA ENTENDER A LAVAGEM DE DINHEIRO

1.1) O conceito e o ciclo da lavagem de dinheiro

A expressão lavagem de dinheiro foi adotada no Brasil com base na terminologia americana *money laundering*¹⁶, adotada também por outros países de língua inglesa. O termo traduz a ação de se converter dinheiro “sujo” em “limpo”, da mesma forma utilizado na Argentina (*lavado de dinero*) e na Alemanha, com o termo *geldwäsche*.

Na França e na Bélgica foi adotada expressão *blanchiment d'argent*, com sentido análogo. Na mesma linha seguiram Espanha (*blanqueo de dinero*) e Portugal, com seu *branqueamento de dinheiro*, opções rejeitadas pelo legislador brasileiro:

*Por ser um país multiétnico, o Brasil preferiu não adotar tais terminologias. Além de não estar inserida no contexto da linguagem formal ou coloquial, a denominação “branqueamento” sugere a inferência racista do vocábulo*¹⁷.

A expressão adotada pela Itália, *riciclagio*, parece ser a mais adequada para definir a conduta, pois vai além da ação da lavagem, ou seja, dissimulação da origem do dinheiro, indicando principalmente o reingresso dos capitais lavados na economia e para emprego em negócios lícitos.

A definição de lavagem de dinheiro, de acordo com a Convenção de Viena¹⁸ de 1988, é:

-Converter ou transferir propriedade, sabendo que tal propriedade é derivada de crime [...] com o objetivo de dissimular a origem ilícita da propriedade ou de assistir qualquer pessoa que esteja envolvida no cometimento de tal crime [...] para evitar as conseqüências legais de seus atos;

¹⁶ EM n.692 de 1996, Ministério da Justiça.

¹⁷ Idem.

¹⁸ GLOSSÁRIO: ver “Convenção de Viena”.

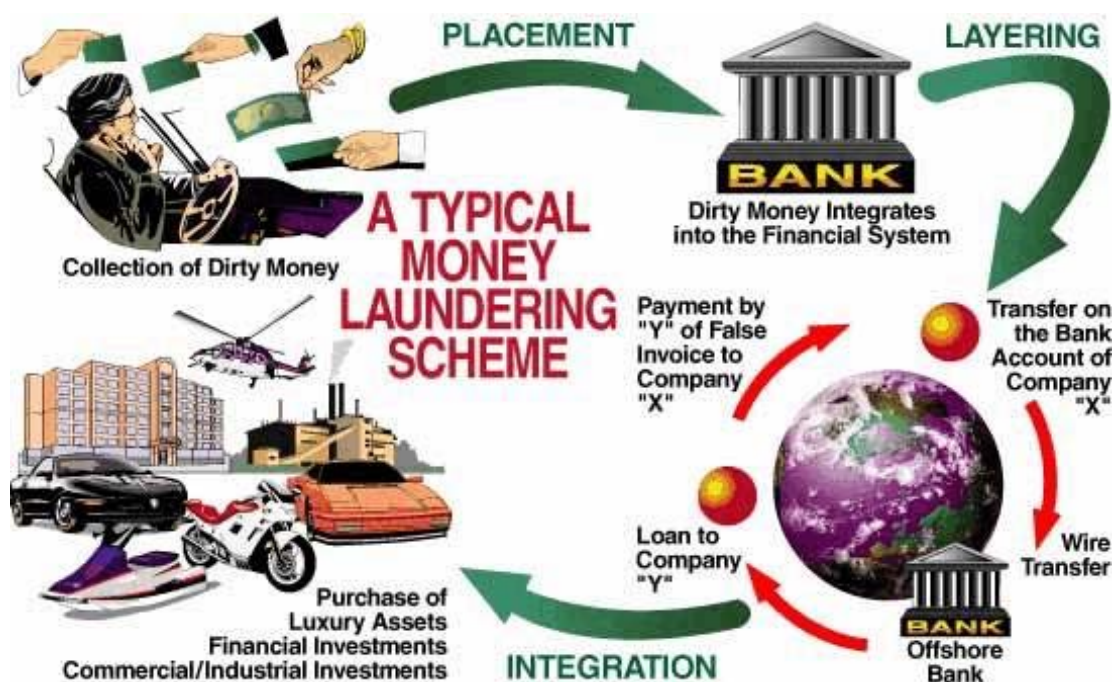
-Ocultar ou dissimular a natureza, fonte, localização, movimentação ou propriedade de bens, sabendo serem provenientes de crime;

-Adquirir, possuir ou utilizar propriedade, sabendo ser proveniente de um crime¹⁹.

Enfim, a lavagem de dinheiro compreende todo o conjunto de operações que visa a dissimular a origem de ativos provenientes de atividades criminosas e a incorporá-los na economia regular de um país.

Na maior parte das ocorrências, a lavagem de dinheiro é um crime transnacional. Sua prática pressupõe transações em vários países, ultrapassando as fronteiras, e não se restringe apenas ao país onde os ativos ilícitos foram originados.

Figura: Um esquema típico de lavagem de dinheiro



De maneira didática, um esquema típico de lavagem de dinheiro é constituído de três etapas: colocação (*placement*), ocultação (*layering*) e integração (*integration*).²⁰

¹⁹ Tradução da autora.

A colocação do dinheiro no mercado financeiro é a primeira etapa do processo. É quando ocorre a separação física entre os criminosos e o produto de seus crimes. A lavagem de dinheiro pode se realizar em qualquer lugar. Assim, com o intuito de ocultar a sua origem, os criminosos procuram movimentar o dinheiro em países onde as regras sejam mais permissivas e o sistema financeiro mais liberal. A colocação efetua-se por meio de depósitos, compra de instrumentos negociáveis ou compra de bens, preferencialmente ouro, pedras preciosas e outros ativos valiosos.

Para dificultar a identificação da procedência do dinheiro, são aplicadas técnicas sofisticadas e cada vez mais dinâmicas, tais como o fracionamento dos valores que transitam pelo sistema financeiro e a utilização de estabelecimentos comerciais que normalmente trabalham com dinheiro em espécie²¹, como cassinos, casas noturnas, casas de massagens, restaurantes, bares, lojas de máquinas eletrônicas, joalherias, entidades que recebem doativos em espécie, etc..²²

A segunda fase de um esquema de lavagem é a ocultação. É nesse momento que ocorre a lavagem propriamente dita, dissimulando a origem ilícita do dinheiro e dando-lhe aparência de legítima. A *ocultação* é feita através de diversas operações no exterior, por meio das quais o dinheiro é distribuído em múltiplas contas bancárias de diversas empresas nacionais e internacionais, com estruturas societárias diferenciadas e sujeitas a regimes jurídicos os mais variados.²³ Nesta etapa, é fundamental o papel dos paraísos fiscais²⁴, cujas rigorosas leis de sigilo bancário protegem o dinheiro sujo de um possível rastreamento contábil.

²⁰ COAF e UNDCP. *Lavagem de dinheiro: um problema mundial*. 1999.

²¹ COAF e UNDCP. *Op. cit.*

²² TIGRE MAIA, Rodolfo. *Lavagem de dinheiro: anotações às disposições criminais da Lei n.9.613/98*. São Paulo: Malheiros, 1999.

²³ TIGRE MAIA, Rodolfo. 1999.

²⁴ GLOSSÁRIO: ver “Paraísos Fiscais”.

Na terceira etapa, a da integração, o dinheiro, já lavado, é incorporado à economia formal por meio de aquisições ou investimentos em setores lícitos do mercado. Estes negócios têm potencial para dar continuidade ao esquema de lavagem, pois tornam-se a justificativa para a obtenção dos rendimentos. Além disso, os tipos de negócios costumam ser escolhidos de modo a facilitar a prática da atividade criminosa que deu origem aos recursos, buscando tais sociedades, até mesmo, prestarem serviços entre si.

Mas para ser configurada prática de lavagem, o dinheiro deve ser proveniente de um dos crimes antecedentes²⁵, quais sejam: tráfico de drogas, terrorismo, contrabando de armas, extorsão mediante seqüestro, crimes contra a administração pública (corrupção), crimes contra o sistema financeiro e, por fim, aqueles praticados por organização criminosa. Os que não se incluem nessa relação não configuram crime de lavagem de dinheiro²⁶.

1.2) Propulsores contemporâneos do combate à lavagem

Globalização, integração dos mercados financeiros e inovação tecnológica são forças fundamentais da economia global, que abriram oportunidades tanto para a economia legal quanto para a ilegal. A necessidade de confiscar os recursos provenientes de atividades ilegais, como estratégia de combate à criminalidade, tornou-se proeminente no contexto do crime organizado associado ao tráfico de drogas.

A preocupação com a produção, tráfico e consumo de drogas no mundo pode ser atestada pela adoção de não menos que 12 convenções internacionais entre 1912 e 1972. Todas elas buscavam submeter a produção e a venda das drogas ao controle do Estado, de modo a

²⁵ GLOSSÁRIO: ver “Crime antecedente”.

²⁶ Segundo a definição legal brasileira de lavagem de dinheiro.

restringir o seu suprimento. Essa estratégia não foi bem-sucedida²⁷, pois a influência econômica e política dessa atividade foi subestimada e porque o tráfico freqüentemente ocorria associado a outros crimes, como a corrupção e o terrorismo²⁸.

As Nações Unidas²⁹ definem organização criminosa como um grupo relativamente grande de entidades criminais contínuas e controladas que praticam crimes em busca de ganhos materiais e tentam criar um sistema de proteção contra o controle social por meio de instrumentos como a violência, a intimidação, a corrupção e o roubo em larga escala.

Os instrumentos legais clássicos mostraram-se insuficientes para afetar as estruturas das organizações criminosas. Seu alcance era a condenação de seus integrantes separadamente. Levando-se em conta o pequeno número de condenações e a natureza lucrativa do crime organizado, as sanções clássicas de privação da liberdade eram percebidas como pouco efetivas³⁰.

A solução encontrada pelos formuladores de políticas foi o confisco dos recursos originados do crime e a criminalização da lavagem de dinheiro. Essa nova estratégia evidenciou-se nas convenções internacionais posteriores. A Convenção de 1988 contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas foi a primeira a enfatizar os aspectos propriamente repressivos (*law enforcement*) da luta contra as drogas.

²⁷ STESENS, Guy. *Money laundering: a new international law enforcement model*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

²⁸ STESENS, Guy. 2000. *op cit.* p. 11.

²⁹ “Practical measures against organized crime”. Formulada pelo International Seminar on Organized Crime. Suzdal: Federação Russa, 21 a 25 de outubro de 1991.

³⁰ STESENS, 2000, *op. cit.* p. 9.

1.3) Esquemas clássicos de lavagem de dinheiro

Antes de mais nada, é necessário ressaltar o fato de que a lavagem de dinheiro é um crime tipicamente transnacional. Dessa forma, as três fases de um esquema de lavagem, descritas no primeiro capítulo, ajudam a elucidar quais os mecanismos mais utilizados em cada uma delas. Na fase da colocação, o lavador buscará uma instituição financeira na qual colocará o dinheiro, o que pode ser feito por meio de “depósitos, compra de instrumentos negociáveis ou compra de bens”³¹.

Em seguida, na fase da ocultação, esse dinheiro será transferido, preferencialmente de forma eletrônica, para contas anônimas ou contas “fantasmas” em países amparados por rigorosas leis de sigilo bancário. Esses países são conhecidos como paraísos fiscais.³²

A partir daí, o dinheiro estará em condições de retornar ao país sob forma de investimento ou empréstimo estrangeiro e ser integrado à economia. Os setores considerados mais atrativos para negócios envolvendo lavagem são o mercado imobiliário, as empresas de fomento comercial (*factoring*), as administradoras de cartões de crédito, as companhias seguradoras, as entidades abertas e fechadas de previdência privada³³, as bolsas de valores, as sociedades promotoras de sorteios, os bingos, o comércio de objetos de arte e antiguidades e o comércio de jóias, pedras e metais preciosos³⁴.

O Grupo de Egmont³⁵ elaborou uma publicação que descreve cem casos reais de lavagem de dinheiro³⁶. O trabalho foi elaborado com base nas informações enviadas pelas 58 unidades de inteligência financeira. Esses casos foram agrupados em cinco diferentes modalidades:

³¹ COAF e UNDCP, 1999, p. 11.

³² GLOSSÁRIO: ver “paraíso fiscal”.

³³ GLOSSÁRIO: ver “Entidades Abertas de Previdência Privada” e “Entidades Fechadas de Previdência Privada”.

³⁴ Foram esses os setores recentemente regulamentados a fim de prevenir a lavagem de dinheiro no Brasil.

³⁵ GLOSSÁRIO: ver “Grupo de Egmont”.

- 1- Ocultação dentro de estruturas empresariais;
- 2- Utilização indevida de empresas legítimas;
- 3- Uso de identidades ou documentos falsos e de testas-de-ferro;
- 4- Exploração de questões jurisdicionais internacionais;
- 5- Uso de ativos ao portador.

1.4) As contas CC-5

Pouco se conhece sobre as particularidades brasileiras em esquemas de lavagem de dinheiro. A regulamentação de setores da economia considerados visados para a prática de lavagem, prevista na Lei n. 9.613/98, foi baseada na experiência internacional. As sistematizações de casos de lavagem, colhidas em diversos países, permitiram um conhecimento genérico das técnicas mais usadas para este fim.

Este conhecimento tem servido como subsídio para a elaboração das respostas supostamente adequadas ao enfrentamento da reciclagem. Contudo, um estudo semelhante não foi realizado no Brasil e, portanto, as medidas previstas na Lei de Lavagem trazem experiência acumulada internacionalmente, mas não estão baseadas nas especificidades do País na resposta interna contra a lavagem.

³⁶ COAF (org.). *Prevenção e combate à lavagem de dinheiro*: coletânea de casos do Grupo de Egmont. Original em inglês: FIU's in action, 100 cases from the Egmont Group. Tradução de Márcia Biata. Brasília, Banco do Brasil: 2001.

Devido à associação freqüente das chamadas contas CC-5 a crimes financeiros e fiscais desde a última década³⁷, vale a pena deter-nos um instante para melhor compreender esta que é talvez uma das especificidades brasileiras mais conhecidas sobre o tema.

Primeiramente, vale notar que o nome técnico desse mecanismo bancário é Transferência Internacional em Reais (TIR)³⁸. No jargão do mercado, ele é até hoje chamado de conta CC-5 por ser a abreviatura do documento que o criou: a Carta Circular nº 5 do Banco Central, expedida em 07 de fevereiro de 1969³⁹. A Carta Circular nº 5 foi revogada em 1996 pela Circular 2.677⁴⁰, que atualmente regula esse tipo de operação, mas mesmo assim a abreviatura do documento de 1969 permanece dando-lhe denominação.

A Carta Circular nº 5 foi baixada em conformidade com as determinações do Decreto Presidencial nº 55.762 de 1965, que regulamentou a Lei 4.131 de 1963, conhecida como Lei do Capital Estrangeiro⁴¹.

O artigo 57 do Decreto previa:

Art. 57. As contas de depósitos no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior qualquer que seja a sua origem, são de livre movimentação, independentemente de qualquer autorização, prévia ou posterior, quando os seus saldos provierem

³⁷ TRÊS, Celso Antônio. “Procurador vê omissão do BC nas remessas ao exterior”. Entrevista com o procurador da República em Cascavel (PR) concedida a Jose Maschio. *Folha de São Paulo*, p. 1-6, 31 jun 1999; FELICIO, César. “Receita vê farsa em capital externo: investidores brasileiros fazem das Ilhas Cayman o maior exportador para o Brasil”. *Jornal do Brasil*, p. 4, 21 jun 1999. RODRIGUES, Cari. “Bancos brasileiros invadem paraísos fiscais”. *Folha de São Paulo*, p. 2-8, 18 ago. 1998. TOSTA, Wilson. “Jorgina tem empresas de fachada no exterior”. *Folha de São Paulo*, p. 1-6, 18 fev. 1998. DIRCEU, José e PASTANA, Geraldo. “O silêncio e o narcotráfico”. *Gazeta Mercantil*, p. A-2, 22 out. 1997. BERTOL, Rachel. “Conta provoca polêmica até no Banco Central”. *O Globo*, 22 out. 1995. BORTOT, Ivanir José. “Receita investiga remessa ilegal”. *Folha de São Paulo*, 13 abril 1994. CARVALHO, Joaquim de. “O paraíso CC-5: a PF investiga o sistema financeiro clandestino pelo qual passam por ano 6 bilhões de dólares ilegais do caixa 2 de empresas”. *Veja*, 25 ago. 1993.

³⁸ SCHWARTSMAN, Alexandre. “Contas CC-5”. *Valor Econômico*, 27 de agosto de 2004. Disponível no site do Banco Central: <www.bcb.gov.br> .

³⁹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Glossário*: CC-5. Disponível em : <<http://www.bcb.gov.br/glossario.asp?id=GLOSSARIO&q=cc5>>

⁴⁰ Idem.

⁴¹ PARAÍSOIS fiscais, lavagem de dinheiro e CC-5. Disponível em: <<http://www.cosif.com.br/mostra.asp?arquivo=parafiscal0>> .

exclusivamente de ordens em moeda estrangeira ou de vendas de câmbio, e poderão ser livremente transferidas para o exterior a qualquer tempo, independentemente de qualquer autorização.

As contas CC-5 foram criadas para permitir a não-residentes converter em moeda nacional as suas divisas em moeda estrangeira para operar internamente. Além disso, era um instrumento que facilitava ao não-residente repatriar esses recursos ao exterior, com a reconversão automática das divisas para moeda estrangeira. Não havia necessidade de qualquer tipo de autorização. Essa foi a maneira encontrada para flexibilizar esse tipo de transação durante a vigência da fixação oficial das taxas de câmbio e de instrumentos mais rigorosos para o controle do fluxo de dólares no País⁴².

Havia uma restrição, no entanto, que acabou acarretando efeitos colaterais: as remessas para o exterior só poderiam ser feitas até o limite de dólares trazidos originalmente. Com isso, houve uma grande busca pelo mercado paralelo de dólares com o intuito de repatriar os excedentes que ficavam retidos nas contas CC-5.

A partir da década de oitenta, em sintonia com a agenda internacional, o governo brasileiro começou a adotar medidas para a liberalização financeira do País. Foram retomados os acordos com o FMI e seus termos implicavam a abertura dos mercados financeiros internos aos bancos estrangeiros, para que estes facilitassem a colocação de títulos brasileiros no mercado externo. Com isso, os bancos obtiveram facilidades para operar com diversos fundos de capital estrangeiros.

O governo argumentava que as medidas liberalizantes almejavam, além da abertura da economia brasileira, eliminar o mercado paralelo de dólares. Em 22 de dezembro de 1988, mediante a Resolução nº 1.552 do Conselho Monetário Nacional, foi criado o mercado de

⁴² CÂMARA DOS DEPUTADOS. *CPMI do Banestado e seu contexto: condições que propiciaram a evasão de divisas via conta CC-5*. Brasília: Câmara dos Deputados. Cartilha elaborada pelo Gabinete da deputada federal Iriny Lopes (PT-ES), 2003.

câmbio de taxas flutuantes, autorizando o Banco Central a credenciar instituições bancárias e não bancárias para operarem no mercado de câmbio. Essas instituições, como agências de turismo e hotéis, além dos bancos, poderiam negociar livremente as taxas de câmbio, sem a necessidade de identificação da origem dos dólares. Isso deu início à liberalização cambial e ao esvaziamento gradativo do mercado paralelo de dólares⁴³.

Ao se fazer o regulamento do novo segmento de câmbio, considerou-se desnecessário criar uma nova conta padrão para registrar a movimentação das contas-correntes de instituições financeiras não-residentes. Utilizou-se uma conta padrão já existente na contabilidade do Banco Central intitulada 'Depósitos de Domiciliados no Exterior', mas cuja utilização estava restritamente regradada pela Carta Circular nº 5⁴⁴.

Em fevereiro de 1992, o Banco Central lançou mão da Carta Circular nº 2.259, que tornou mais claras as facilidades concedidas às instituições financeiras. Com ela, o Banco Central alterou o Plano Contábil padrão incluindo na conta padronizada “Depósitos de Domiciliados no Exterior” uma sub-conta denominada “Contas Livres – de instituições financeiras – mercado de câmbio de taxas flutuantes”⁴⁵.

Os bancos estrangeiros com agência no Brasil passaram a ter permissão para movimentar recursos livremente, incluindo sua remessa ao exterior. A movimentação dessa sub-conta não tinha restrições e não se subordinava às regras da Carta Circular nº 5. Com isso, as regras em vigor podiam ser assim descritas:

i) se o não-residente é uma pessoa física ou jurídica, mas não é instituição financeira, o saldo em cruzeiros reais de sua conta-corrente pode ser usado para comprar moeda estrangeira e remete-la ao exterior se,

⁴³ CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003. *op cit*.

⁴⁴ BANCO CENTRAL DO BRASIL. *O regime cambial brasileiro*. Brasília, novembro de 1993. Cartilha. Disponível em: <<http://www.cosif.com.br/mostra.asp?arquivo=cc5regcambio#8cc5>> .

⁴⁵ BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1993. *op cit*.

e somente se, esse saldo em cruzeiros reais tiver resultado de moeda estrangeira antes vendida por ele a banco brasileiro;

ii) se o não-residente é uma instituição financeira, o saldo em cruzeiros reais de sua conta-corrente pode ser utilizado para comprar moeda estrangeira e remete-la ao exterior, sem qualquer restrição.

Anexas a essa Carta Circular, várias observações trataram da necessidade de identificação de depositantes e origens de recursos. Determinou-se também que somente os saldos em reais das operações de câmbio pudessem ser usados na conversão em dólares. As “contas livres” poderiam ser utilizadas para movimentar somente recursos das próprias instituições financeiras⁴⁶.

Neste momento, as brechas para o uso irregular dessas contas surgiram da interpretação dos operadores, cujo entendimento foi de que as “contas livres” poderiam receber depósitos de terceiros. Essa operação foi batizada pelos peritos da Polícia Federal como “barriga de aluguel”. Na prática, era livre a remessa de dólares por qualquer pessoa física ou jurídica, sem identificação da origem, uma vez que o controle (no caso somente a identificação) incidia apenas sobre a instituição operadora, titular da CC-5⁴⁷.

Para evitar essas práticas, o Conselho Monetário Nacional baixou a Resolução nº 1.946, em 29 de julho de 1992, determinando a identificação das pessoas responsáveis pelos depósitos e pela recepção de recursos acima de US\$ 10 mil e não apenas das instituições financeiras depositárias. Qualquer movimentação em moeda nacional (cruzeiros reais) entre contas-correntes de um residente no Brasil e um residente no exterior deveria ser registrada no

⁴⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003. *op cit.*

⁴⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003. *op cit.*

Sistema de Informações do Banco Central (Sisbacen), obedecendo às exigências de identificação⁴⁸.

A principal motivação dessas medidas era evitar a evasão fiscal⁴⁹ e não possíveis problemas de câmbio. Em tese, ainda hoje não há restrições para qualquer contribuinte enviar dinheiro para o exterior, contanto que esteja em dia com as suas obrigações fiscais.

Entretanto, a Carta Circular nº 2.307 de 27 de agosto de 1992 “dispensou” a aplicação da Resolução nº 1.946 do Conselho Monetário Nacional:

O principal problema foi o Banco Central ter atribuído a responsabilidade do registro da operação no Sisbacen ao banco emissor do cheque e não ao depositário, que mantinha a conta CC-5 da instituição financeira não-residente, na qual o cheque seria depositado e a transferência internacional processada⁵⁰.

O mercado paralelo de dólares foi então incorporado ao sistema bancário pelas possibilidades de conversão cambial em seu interior. As operações fraudulentas passaram a ser feitas por meio de contas “fantasmas”⁵¹ ou de contas de “laranjas”⁵².

Nesse mesmo período, veio à tona o chamado Esquema PC em que ficaram conhecidas as movimentações financeiras do tesoureiro de campanha do ex-presidente Fernando Collor, arquitetadas para ocultar a origem dos recursos em seu poder. Em junho de 1992 o Congresso Nacional instaurou uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI – “para apurar as denúncias de que o ex-tesoureiro intermediava interesses particulares junto ao Governo Federal, valendo-se de sua intimidade com o então presidente e agindo em nome dele,

⁴⁸ BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1993. *op cit.*

⁴⁹ GLOSSÁRIO: economia fiscal ilícita, não se pagando tributo devido, ou pagando-se menos que o devido, de forma deliberada ou por negligência.

⁵⁰ Revista do Tribunal de Contas da União, v.32, n.89, separata. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, jul.-, p.19-20, set./2001.

⁵¹ GLOSSÁRIO: ver “Fantasma”

⁵² GLOSSÁRIO: ver “Laranja”.

mediante extorsão e recebimento de propinas”. A denúncia que levou à CPMI partiu de Pedro Collor de Melo, irmão do presidente⁵³.

Entre as conclusões da CPMI, foram apontadas a necessidade de se processar um recadastramento dos correntistas⁵⁴ bem como a necessidade de uma ação conjunta entre a Receita Federal e o Banco Central para incluir no Sisbacen todo o cadastramento de CIC (CPF) e CGC (CNPJ), para que a rede bancária procedesse obrigatoriamente a uma consulta antes da abertura de conta-corrente⁵⁵. Com os obstáculos impostos à abertura de contas “fantasmas”, estes foram sendo substituídos por “laranjas” recrutados por doleiros⁵⁶.

As alterações das contas CC-5, ou Transferências Internacionais em Reais (TIRs), continuaram. Uma nova Circular (nº 2.677/96) dispensou as operações de constituição ou repatriação de “Disponibilidades no Exterior em Reais” de qualquer respaldo documental⁵⁷. Isso possibilitou a montagem de outras operações suspeitas. A combinação da possibilidade de remessa de disponibilidades com as operações ‘barriga de aluguel’ tornou o mercado brasileiro de câmbio um quase paraíso fiscal, com ampla margem de movimentação de capitais.

Sem a identificação dos depositantes pelo Bacen, bastava que alguns bancos acordassem operações de “troca de chumbo”. Assim ficaram conhecidas as combinações de remessas de recursos financeiros via CC-5 com a captação externa de dólares via fundos de capital estrangeiro. Formava-se, assim, um circuito de lavagem de dinheiro, ou de sonegação fiscal: depósitos de “laranjas” residentes em um banco estrangeiro com agência no Brasil, mas em conta de uma instituição *offshore*, são convertidos em dólares e remetidos ao exterior, essa

⁵³ CARVALHOSA, Modesto (org.). *O livro negro da corrupção*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

⁵⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003. *op cit*.

⁵⁵ CONGRESSO NACIONAL. Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do “caso PC”. In: MENDES, João Batista Petersen. *A CPI do PC e os crimes do poder*. Rio de Janeiro: Foglio, 1992. 256 p.

⁵⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003. *op cit*.

⁵⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003. *op cit*.

offshore abre um fundo de capital estrangeiro e empresta os recursos em dólares para um outra *offshore*, subsidiária de um outro banco no Brasil, que cuida de sua entrada como um empréstimo externo comum. A combinação inversa completa a “troca de chumbo”.

Na segunda metade dos anos noventa, foi crescente a pressão para que a regulamentação das contas CC-5 favorecesse a transparência e o controle desses fluxos financeiros. No entanto, uma importante brecha impediu que isso ocorresse. Ainda em 1996, o Bacen permitiu que agências de bancos nacionais situadas na cidade fronteiriça de Foz do Iguaçu, no Paraná, pudessem operar praticamente sem restrição com contas CC-5.

O argumento era que a repatriação dos reais utilizados nas compras dos chamados “sacoleiros” em Ciudad del Este, no Paraguai, e posterior remessa em dólares àquele país, exigiam essa liberalidade. Os reais vinham em carros-forte de volta à praça brasileira, onde eram depositados, convertidos e enviados ao país vizinho.

Suspeita-se que a maioria dos esquemas de evasão ilegal de divisas em operação no Brasil naquele momento tenha sido imediatamente transferida para a praça de Foz do Iguaçu, aproveitando as autorizações do Bacen aos bancos nacionais.

CAPÍTULO 2

JUSTIFICATIVAS PARA UM REGIME CONTRA A LAVAGEM

2.1) Razões gerais

Segundo Stessens⁵⁸, a razão primária para se combater a lavagem de dinheiro é permitir o confisco dos recursos ilícitos nas situações em que ele não seria possível de outra maneira. O ato de lavar transforma a aparência da propriedade dos recursos, até mesmo por sua freqüente transferência a terceiros⁵⁹, tornando extremamente difícil o trabalho de identificá-la para proceder ao confisco.

A criminalização da lavagem de dinheiro e as leis elaboradas para sua prevenção são parte de uma grande mudança na justiça penal, que mudou sua orientação em direção à pessoa criminosa para a orientação em direção ao resultado da atividade criminosa. Conseqüentemente, as razões para combater a lavagem coincidem com as razões para confiscar o resultado do crime ou, indo mais além, para combater o crime antecedente em si.

Bem como o confisco do resultado do crime, a criminalização da lavagem de dinheiro tem o objetivo de minar os crimes, de um modo geral, e especialmente o crime organizado, retirando seu principal incentivo, que é o ganho financeiro.

A segunda razão para se combater a lavagem de dinheiro é a imensa dificuldade de se conseguir a condenação de grandes criminosos. A maioria deles mantém-se afastada das atividades criminosas propriamente ditas e evitam contato com os bens ilícitos dos quais se beneficiam. Eles entram em contato com o resultado desses crimes, criando um rastro de registros que trilham o movimento do dinheiro. Essa trilha de registros pode constituir a

⁵⁸ STESENS, Guy. 2000. *op cit.*

⁵⁹ Uma maneira de evitar essa “via de escape” do dinheiro sujo é estender o escopo do confisco às propriedades em nome de terceiros. O autor admite, entretanto, que essa técnica legal pode trazer conseqüências negativas para os direitos desses terceiros.

evidência que faltava para caracterizar o envolvimento dessas pessoas com atividades criminosas. Nessa perspectiva, então, a lavagem de dinheiro é vista como um meio de reunir evidências contra os líderes de organizações criminosas.

A razão mais forte para o empenho que se tem verificado contra a lavagem de dinheiro, no entanto, decorre sem dúvida do reconhecimento dos prejuízos que os fluxos de dinheiro sujo podem causar ao setor financeiro e, mais amplamente, à própria economia. O prejuízo mais temido é consequência do contato, necessário, das organizações criminosas com pessoas ou instituições da economia legal: a corrupção e o funcionamento distorcido de instituições, como os bancos. No limite, chegar-se-ia mesmo a ter um controle do crime organizado sobre as instituições da economia legítima.

Em suma, as principais razões para se combater a lavagem de dinheiro no mundo, segundo Stessens, são: permitir o confisco dos bens ilícitos, condenar líderes de organizações criminosas e principalmente resguardar o setor financeiro e a economia.

Campos da Silva⁶⁰ conclui em seu trabalho que existe apenas uma “aura de moralidade” perpassando a lavagem e que esta não reside em sua prática como tal, como delito, mas nos crimes que a antecedem, especialmente o tráfico de drogas. A moralidade não costuma ser o fator determinante na escolha de temas para a agenda internacional, que funcionaria ao sabor da hegemonia prevalecente.

Nesse caso, o fator determinante estaria ligado aos interesses de grupos econômicos no interior de países como os Estados Unidos, que estariam em busca de credibilidade, tarefa que se torna menos dispendiosa quando revestida de justificativas morais. Um exemplo disso, ilustrando a competição entre bancos no contexto da lavagem de dinheiro, seriam os

⁶⁰ CAMPOS DA SILVA, Francisco de Assis. *A formação de um regime internacional para o controle da lavagem de dinheiro*. 01/08/2001. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2001. p. 128.

Princípios de Wolfsberg⁶¹, que nasceram da preocupação de evitar que políticas restritivas de aceitação de clientes, adotadas por determinados bancos, implicassem a conquista de grandes clientes⁶² por instituições mais permissivas.

Além de constituir parte de sua estratégia contra o narcotráfico, o empenho norte-americano contra a lavagem de dinheiro pode ser facilmente compreendido quando se reconhece nela uma questão particularmente problemática para os Estados Unidos.

De fato, se as estimativas de Walker⁶³ estiverem minimamente próximas da realidade, os Estados Unidos têm razões de sobra para fazer avançar o regime: eles são a principal origem e o principal destino dos fluxos de dinheiro sujo no mundo. É lá onde se gera e onde se usufrui da maior parte dele, conforme mostram as tabelas a seguir:

⁶¹ Ver Apêndice B sobre “Documentos e eventos internacionais selecionados”.

⁶² GLOSSÁRIO: ver “*private banking*”.

⁶³ WALKER, John. *Modelling global money laundering flows (1999)*. Disponível em: <<http://members.ozemail.com.au/~born1820/mlmethod.htm>>. Acesso em: abril 2003.

Tabela 1: Os 20 principais países de origem de dinheiro lavado

Posição	Origem	Montante (US\$ milhões/ano)	% do Total
1	Estados Unidos	1.320.228	46,3%
2	Itália	150.054	5,3%
3	Rússia	147.187	5,2%
4	China	131.360	4,6%
5	Alemanha	128.266	4,5%
6	França	124.748	4,4%
7	Romênia	115.585	4,1%
8	Canadá	82.374	2,9%
9	Reino Unido	68.740	2,4%
10	Hong Kong	62.856	2,2%
11	Espanha	56.287	2,0%
12	Tailândia	32.834	1,2%
13	Coréia do Sul	21.240	0,7%
14	México	21.119	0,7%
15	Áustria	20.231	0,7%
16	Polônia	19.714	0,7%
17	Filipinas	18.867	0,7%
18	Holanda	18.362	0,6%
19	Japão	16.975	0,6%
20	Brasil	16.786	0,6%
Todos os países		2.850.470	100,0%

Fonte: WALKER, John. *Modelling global money laundering flows (1999)*.
op.cit.

Tabela 2: Os 20 principais fluxos de dinheiro lavado

Posição	Origem	Destino	Montante (US\$ milhões/ano)	% do Total
1	Estados Unidos	Estados Unidos	528.091	18,5%
2	Estados Unidos	Ilhas Cayman	129.755	4,6%
3	Rússia	Rússia	118.927	4,2%
4	Itália	Itália	94.834	3,3%
5	China	China	94.579	3,3%
6	Romênia	Romênia	87.845	3,1%
7	Estados Unidos	Canadá	63.087	2,2%
8	Estados Unidos	Bahamas	61.378	2,2%
9	França	França	57.883	2,0%
10	Itália	Cidade do Vaticano	55.056	1,9%
11	Alemanha	Alemanha	47.202	1,7%
12	Estados Unidos	Bermuda	46.745	1,6%
13	Espanha	Espanha	28.819	1,0%
14	Tailândia	Tailândia	24.953	0,9%
15	Hong Kong	Hong Kong	23.634	0,8%
16	Canadá	Canadá	21.747	0,8%
17	Reino Unido	Reino Unido	20.897	0,7%
18	Estados Unidos	Luxemburgo	19.514	0,7%
19	Alemanha	Luxemburgo	18.804	0,7%
20	Hong Kong	Taiwan	18.796	0,7%
	Todos os países	Todos os países	2.850.470	100,0%

Fonte: WALKER, John. *Modelling global money laundering flows (1999)*.
op.cit.

Tabela 3: Os 20 principais destinos de dinheiro lavado

Posição	Destino	Montante (US\$ milhões/ano)	% do Total
1	Estados Unidos	538.145	18,9%
2	Ilhas Cayman	138.329	4,9%
3	Rússia	120.493	4,2%
4	Itália	105.688	3,7%
5	China	94.726	3,3%
6	Romênia	89.595	3,1%
7	Canadá	85.444	3,0%
8	Cidade do Vaticano	80.596	2,8%
9	Luxemburgo	78.468	2,8%
10	França	68.471	2,4%
11	Bahamas	66.398	2,3%
12	Alemanha	61.315	2,2%
13	Suíça	58.993	2,1%
14	Bermuda	52.887	1,9%
15	Holanda	49.591	1,7%
16	Liechtenstein	48.949	1,7%
17	Áustria	48.376	1,7%
18	Hong Kong	44.519	1,6%
19	Reino Unido	44.478	1,6%
20	Espanha	35.461	1,2%

Fonte: WALKER, John. *Modelling global money laundering flows (1999)*.
op.cit.

Retornando a Campos da Silva, o autor lembra que a lavagem de dinheiro é um crime por convenção e até mesmo os crimes antecedentes nada mais refletem do que os valores das sociedades e os recursos de poder daqueles que os definem.

2.2) O Brasil precisava da Lei de Lavagem?

Para saber se um país possui motivos fortes para combater a lavagem de dinheiro, dois critérios precisam primeiramente ser avaliados: (1) se o país produz “dinheiro sujo”, ou seja, recursos ilícitos que precisam ser lavados para a sua utilização posterior, de modo a não levantar suspeitas quanto à sua origem; e (2) se o país possui um sistema bancário com

elevado nível de proteção da identidade de seus correntistas, atraindo “lavadores”, inclusive de outras partes do mundo, para um ambiente acolhedor e seguro para seus recursos ilegais.

Em relação ao primeiro critério, ou seja, a existência de dinheiro sujo, não chega a ser novidade a presença de atividades criminosas que geram lucros ilícitos no Brasil. Recorrendo-se aos crimes antecedentes listados na Lei brasileira⁶⁴ para se fazer uma análise preliminar, o próprio tráfico de drogas constitui um exemplo ilustrativo. O papel assumido pelo Brasil pode ser compreendido a partir de uma perspectiva global de cadeia produtiva, em que há grandes centros consumidores, de um lado, e países responsáveis pela produção e distribuição das substâncias ilícitas, de outro. Em relação à produção da folha de coca e seus principais derivados, auferiu-se que o Brasil funciona:

- *Como entreposto – e depósito – em algumas rotas internacionais de tráfico;*
- *Como fornecedor de insumos químicos necessários à extração e à transformação dos alcalóides do vegetal;*
- *Como fornecedor de equipamentos, armas, aeronaves, veículos e embarcações necessários à produção, à segurança e ao transporte das drogas ilícitas;*
- *Como rota alternativa – e base para pistas clandestinas de avião – para o transporte das drogas em suas várias fases de elaboração;*
- *Como base para o estabelecimento de laboratórios clandestinos (...).*⁶⁵

Além disso, o Brasil passou a integrar essa cadeia produtiva também como consumidor, uma mudança que foi gradualmente se consolidando ao longo das últimas três décadas⁶⁶.

⁶⁴ São eles: o tráfico ilícito de substâncias entorpecentes e drogas afins; terrorismo; contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção; extorsão mediante seqüestro; contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos.

⁶⁵ FRANÇA, Étienne F. *Coalizões de advocacia na formulação da política de controle de drogas ilícitas no Brasil, no período 1998/2000*. 2002. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

Outro exemplo ilustrativo são os crimes contra a Administração Pública. No recente período de democratização da política brasileira, o País deparou-se com casos marcantes de corrupção, os quais obtiveram ampla repercussão nacional e internacional. Outros inúmeros casos, de menor repercussão, foram descobertos em todas as esferas, federal, estadual e municipal, envolvendo os três Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário.

Alguns desses casos podem ser citados como mais uma ilustração da existência no País de atividades que geram recursos ilícitos. Por exemplo, em 1992, houve o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello e desvendou-se o chamado “Esquema PC” de lavagem de dinheiro; em 1993 e 1994, com a instalação da CPI do Orçamento, a descoberta do chamado escândalo dos “Anões do Orçamento”; em 1995 o caso SIVAM; em 1997 e 1998 o chamado “Escândalo dos Precatórios”; em 1999 o caso da ajuda a bancos, na seqüência da desvalorização do real frente ao dólar; em 2001 a descoberta de fraudes envolvendo as agências regionais de desenvolvimento SUDAM e SUDENE⁶⁷.

Em 2003, a organização não-governamental Transparência Brasil e a empresa americana de investigações Kroll realizaram pesquisa que avaliou os níveis percebidos de corrupção no Brasil, sob a perspectiva do setor empresarial. Alguns dos resultados apontados são que para 87% dos respondentes a cobrança de propinas e o nepotismo ocorrem com alta frequência em licitações públicas. Na fiscalização tributária, a porcentagem é de 83%. A corrupção é considerada o segundo mais sério obstáculo ao desenvolvimento empresarial no Brasil, em uma lista de 14 fatores, ficando atrás apenas da alta carga tributária⁶⁸.

⁶⁶ FRANÇA, Étienne F. 2002.

⁶⁷ FLEISCHER, David. *Corruption in Brazil: defining, measuring and reducing. A report of the CSIS Americas Program*. Washington DC. Center for Strategic and International Studies. July 2002.

⁶⁸ *Corrupção no Brasil: a perspectiva do setor privado, 2003*. Transparência Brasil e Kroll, abril de 2004.

A principal referência nas tentativas de medir os níveis de corrupção mundial é o Índice de Percepção da Corrupção, divulgado anualmente pela ONG Transparência Internacional⁶⁹. O índice classifica opiniões sobre o grau de corrupção nos países em uma escala de 0 a 10, em que 10 corresponde ao menor grau de corrupção percebido e 0 ao maior grau. Entre 1998 e 2004, o Brasil obteve um desempenho baixo e estável, tendo recebido as seguintes pontuações:

Tabela 4: Índice de Percepção da Corrupção – Brasil

Ano	Índice
1998	4,0
1999	4,1
2000	3,9
2001	4,0
2002	4,0
2003	3,9
2004	3,9

Fonte: *Internet Center for Corruption Research*

Além disso, em relatório regional da Transparência Internacional⁷⁰, aponta-se que a corrupção alcança magnitude multimilionária até mesmo em setores restritos da administração pública brasileira⁷¹.

As quantias levantadas por meio da corrupção e do tráfico de drogas são suficientes para confirmar o fato de que o Brasil tem fortes motivos para combater a lavagem de dinheiro em

⁶⁹ Disponível no site do *Internet Center for Corruption Research*, uma iniciativa conjunta da Transparência Internacional e da Universidade de Passau, na Alemanha. O diretor estatístico dos trabalhos para o Índice de Percepção da Corrupção, Johann Graf Lambsdorff, é professor desta universidade e coordenador do projeto. <www.icgg.org/corruption.index.html>. Acesso em: 05 janeiro 2005.

⁷⁰ GLOSSÁRIO: ver “Transparência Internacional”.

⁷¹ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Country Study Report: Brazil*. 2001. (National Integrity Systems). Disponível em: <www.transparency.org>. Acesso em: 11 janeiro 2005.

seu território, conforme o primeiro critério citado, ou seja, a geração de dinheiro sujo. E isso pode ser concluído antes mesmo de se terminar o diagnóstico das atividades criminosas no Brasil, tomando por base a lista de crimes antecedentes, o que significaria mencionar ainda crimes como o contrabando de armas, a extorsão mediante seqüestro, os crimes contra o sistema financeiro nacional e os demais crimes cometidos por organizações criminosas.

O Brasil não é um bom exemplo, no entanto, do segundo critério: a proteção excessiva da identidade de correntistas. Essa é uma característica típica dos chamados “paraísos fiscais”⁷². Apesar de haver dificuldades quanto à quebra de sigilo bancário durante as investigações e também para o compartilhamento dessas informações entre as instituições envolvidas na repressão à lavagem de dinheiro⁷³, o Brasil não se enquadra exatamente no perfil de um paraíso fiscal.

Neste ponto, cabe um terceiro critério para avaliar a necessidade de se combater a lavagem de dinheiro: a responsabilidade do país dentro de um sistema global. Assim como as atividades comerciais, culturais, financeiras e outras atividades humanas consideradas lícitas adquiriram um novo sentido na atualidade por meio de suas possibilidades de internacionalização, também as atividades ilegais seguem este movimento, apoiando-se na mesma lógica e oportunidades.

Um exemplo disso é o já mencionado papel do Brasil na divisão do trabalho para a produção e comercialização de drogas ilícitas em uma cadeia produtiva mundial. Da mesma forma, na lavagem de dinheiro, cada vez mais sofisticada, são realizadas múltiplas operações em diversos países para tornar um possível rastreamento da origem ilícita dos recursos cada

⁷² GLOSSÁRIO: ver “paraíso fiscal”.

⁷³ TEIXEIRA, Leticia Miranda. *O combate à lavagem de dinheiro no Brasil*. 2000. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

vez mais difícil. Os países que possuem legislações permissivas prejudicam os esforços dos países que implementam mecanismos de controle.

Dessa forma, apenas o fato de estar inserido em um contexto internacional tornaria o Brasil co-responsável por combater este crime. Considerando a incidência interna de crimes que dão origem a somas vultosas de recursos ilegais, muitas vezes retirados dos próprios cidadãos e contribuintes brasileiros, essa responsabilidade passa a ser significativamente maior.

CAPÍTULO 3

A RESPOSTA BRASILEIRA

3.1) Descrição da política pública

Em cumprimento aos acordos internacionais firmados nos anos anteriores, o Brasil editou, a 03 de março de 1998, a Lei nº 9.613. Com ela, a prática de lavagem de dinheiro passa a ser tipificada no nosso direito interno, sendo a pena reclusão de três a dez anos e multa.

Os principais pontos da Lei de Lavagem são:

- a) criminalização da lavagem de dinheiro;
- b) a conexão do crime de lavagem a outros crimes graves, além do narcotráfico;
- c) redução da pena dos envolvidos que colaborarem prestando esclarecimentos;
- d) confisco dos bens, cabendo ao acusado provar sua licitude;
- e) obrigação de comunicar operações suspeitas;
- f) identificação dos clientes e manutenção de banco de dados atualizado;
- g) criação do COAF.

Segundo a legislação brasileira, a lavagem de dinheiro ocorre se, e somente se, o capital “lavado” for proveniente de pelo menos um desses sete crimes: tráfico de drogas, terrorismo, contrabando de armas, seqüestro, corrupção, crime contra o sistema financeiro nacional e crime praticado por organização criminosa. Cada uma dessas atividades ilícitas constitui um crime, sendo a lavagem de dinheiro um outro crime, independente daqueles cometidos anteriormente. O processo e julgamento por crime de lavagem, independem do processo e

juízo dos crimes antecedentes, ainda que praticados em outro país. Esse rol de crimes antecedentes faz parte do conceito legal de lavagem de dinheiro no Brasil. Se o dinheiro “sujo” não for proveniente de um dos crimes elencados na Lei, não se configura lavagem.

A Lei prevê que os colaboradores serão premiados. Aqueles que se dispuserem a colaborar com as autoridades na apuração das infrações e na localização dos bens poderão ter sua pena reduzida de um a dois terços, a qual começará a ser cumprida em regime aberto.

A questão sobre confisco de bens é tida como novidade da Lei de Lavagem. Havendo indícios “suficientes” de prática de lavagem de dinheiro, o juiz pode decretar apreensão ou seqüestro dos bens antes mesmo do final do julgamento. A apreensão pode ser feita na fase investigatória, que é a fase anterior à abertura de processo criminal, ou no curso da ação penal. Uma vez seqüestrados os bens, caberá ao suspeito provar que a origem dos recursos é legal. Ocorre dessa forma o que é denominado juridicamente de *inversão do ônus da prova*⁷⁴.

Pessoas físicas e jurídicas atuantes nas atividades econômicas mais visadas para lavagem ficam obrigadas, pela Lei n.9.613/98, a comunicar as operações suspeitas às autoridades competentes por seus respectivos setores num prazo de 24 horas, sem que o cliente tenha ciência da comunicação.

Assim sendo, as instituições financeiras devem comunicar as operações suspeitas ao Banco Central, que é a autoridade controladora deste setor; as bolsas de valores devem fazer as comunicações à Comissão de Valores Mobiliários – CVM⁷⁵, cuja competência é controlar e fiscalizar essas instituições; as companhias seguradoras, incluindo as entidades abertas de previdência privada, fazem a comunicação à Superintendência de Seguros Privados -

⁷⁴ GLOSSÁRIO: ver “Inversão do ônus da prova”.

⁷⁵ GLOSSÁRIO: ver “CVM”.

SUSEP⁷⁶; as entidades fechadas de previdência complementar fazem a comunicação à Secretaria de Previdência Complementar - SPC⁷⁷; os demais ramos de atividades, para os quais não há órgão fiscalizador e regulador próprio, como o mercado imobiliário, *factoring*, sorteios e loterias, comércio de jóias, pedras e metais preciosos, bingos, administradoras de cartões de crédito, objetos de arte e antigüidades, destinarão as comunicações ao COAF.

Como previsto na Lei de Lavagem, esses órgãos elaboraram, para cada setor, uma relação de operações que possam configurar prática de lavagem de dinheiro. Os responsáveis pelo preenchimento e envio das comunicações têm nessas relações uma referência, pois nelas são explicadas detalhadamente quais transações são consideradas suspeitas.

Como medidas de natureza preventiva, a Lei de Lavagem também obriga que as empresas mantenham registro completo e atualizado de seus clientes. Essa obrigatoriedade obedece ao princípio do “*know your customer*”⁷⁸ ou “conheça o seu cliente”, que vem sendo amplamente difundido no meio internacional. As informações que devem constar nos registros e o período durante o qual estes devem ser guardados estão detalhados nos mesmos documentos que detalham as transações suspeitas para cada atividade econômica.

O COAF, ou Conselho de Controle de Atividades Financeiras, é o órgão responsável por “disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar” ocorrências suspeitas de lavagem de dinheiro. É um órgão administrativo, criado pela Lei de Lavagem, no âmbito do Ministério da Fazenda e que conta com representantes do Banco Central, da CVM, da SUSEP, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Secretaria da Receita Federal, da Agência Brasileira de Inteligência, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério das Relações Exteriores. O COAF também tem como papel “coordenar e propor mecanismos de

⁷⁶ GLOSSÁRIO: ver “SUSEP”.

⁷⁷ GLOSSÁRIO: ver “SPC”.

⁷⁸ GLOSSÁRIO: ver “*Know your customer*”.

cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes” no combate à lavagem de dinheiro.⁷⁹

⁷⁹ COAF e UNDCP, 1999.

CAPÍTULO 4

REVISÃO DA LITERATURA

4.1) A literatura internacional

A literatura sobre lavagem de dinheiro cresceu à medida que o assunto ganhou destaque na agenda internacional. Os trabalhos produzidos são concentrados na área jurídica e apenas recentemente o tema tem sido objeto de análise acadêmica.

Como relata Kris Hinterseer⁸⁰, os trabalhos desenvolvidos por economistas e cientistas políticos não focavam a lavagem de dinheiro em si, mas sim o tamanho e o funcionamento da economia informal⁸¹, abordagem esta que permanece rudimentar, sob seu ponto de vista.

A literatura legal tem perspectiva diversa. Seu foco são os detalhes concernentes aos pontos fortes e fracos de várias iniciativas de controle da lavagem de dinheiro. Os jornalistas investigativos, por sua vez, dedicaram atenção ao surgimento mundial de organizações criminosas. Para Hinterseer, eles deram um tratamento oblíquo ao tema pelo fato de se basearem na exposição pública de crimes específicos.

Muito se justifica a importância de se combater a lavagem de dinheiro⁸². O ex-secretário de Justiça⁸³ dos Estados Unidos, John Ashcroft⁸⁴, por exemplo, expressando uma opinião típica do governo George W. Bush, denunciou que o empreendimento criminal financeiro freqüentemente é levado menos a sério do que deveria. Em sua opinião, apesar de parecer um jogo inofensivo, sem vítimas, cujos jogadores são profissionais da contabilidade e outros

⁸⁰ HINTERSEER, Kris. *Criminal finance: the political economy of money laundering in a comparative legal context*. Haia: Kluwer Law International, 2002.

⁸¹ GLOSSÁRIO: área da economia na qual ocorre atividade econômica ilegal.

⁸² FEILER, Michael. "Money laundering: a challenge for international politics". *Aussenpolitik English Edition*, 48 (2), p. 177-186, 1997.

⁸³ *Attorney General*, um cargo que comporta funções exercidas no Brasil tanto pelo Advogado Geral da União quanto pelo Ministro da Justiça.

⁸⁴ ASHCROFT, John. "Money laundering laws: taking the profit from the criminal". *Vital Speeches of the Day*, New York, 1, vol.67, n.22, p.681, Sept. 2001, 3p.

criminosos do colarinho branco, a lavagem de dinheiro constitui uma ameaça séria às comunidades, à integridade dos sistemas financeiros e à segurança nacional, deixando atrás de si um rastro de vítimas de crimes violentos, de terrorismo, de tráfico de seres humanos, e também os empresários honestos levados à falência pelas operações do crime organizado.

Já Russel⁸⁵ argumenta que a lavagem de dinheiro impõe uma ameaça crescente ao sistema econômico e financeiro mundial. Ataques terroristas, como o ocorrido em 11 de setembro, e escândalos financeiros internacionais, como o colapso do BCCI, em 1991⁸⁶, e o envolvimento do Banco de Nova Iorque na lavagem dos recursos apropriados indevidamente pelo ex-ditador nigeriano Samy Abacha⁸⁷, serviram para expor a fragilidade dessa estrutura financeira.

Com o aumento da vigilância nos mercados financeiros mais desenvolvidos, Russel acredita na possibilidade da transferência dessas práticas nos próximos anos para os centros financeiros emergentes de países em desenvolvimento. Ele aponta que uma resposta adequada a esta ameaça global requer “policiamento global” e cooperação em todos os níveis e entre todos os países, mas mesmo assim não acredita na possibilidade da completa eliminação da lavagem, mas apenas, talvez, em uma redução da sua escala.

⁸⁵ RUSSEL, Philip S. “Money laundering: a global challenge”. *Journal of American Academy of Business*, Cambridge. Hollywood, setembro de 2004. Volume 5, Iss 1/2, 7p.

⁸⁶ O Banco do Comércio e Crédito Internacional (BCCI) operou por vários anos na lavagem de dinheiro proveniente do tráfico de drogas, corrupção, contrabando de armas e outros crimes. Para tanto, utilizou-se de empresas de fachada, centros financeiros *offshore*, sigilo bancário e uma estrutura complexa dentro do próprio banco. Com sede em Luxemburgo, conseguiu manter-se fora do alcance dos regulamentos de qualquer jurisdição, valendo-se de influência política de alto nível. Em 1991 foram descobertas evidências de fraude generalizada. As atividades do banco foram interrompidas abruptamente e mais de US\$ 12 bilhões em ativos foram confiscados. O caso BCCI alastrou uma onda de choque no mundo e tornou-se ícone do abuso do sistema financeiro internacional (UNDCP, 1998).

⁸⁷ Nos Índices de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional de 2001, 2002, 2003 e 2004 a Nigéria aparece como o segundo país mais corrupto do mundo, atrás de Bangladesh (2001, 2002, 2003) e de Bangladesh e Haiti empatados em 2004. No ano 2000, foi o primeiro lugar do ranking.

Savona⁸⁸admira-se com a rapidez e harmonia com que o problema da lavagem de dinheiro foi abraçado e encaminhado em todos os países da União Européia. Em um contexto de estágios de desenvolvimento social e econômico diversificados, foi alcançado um grau de harmonização no mínimo incomum entre os países da União Européia⁸⁹.

Ele compara as respostas internacionais dadas a duas questões que entraram na agenda mundial praticamente ao mesmo tempo: a corrupção e a lavagem de dinheiro. A primeira iniciativa contra a corrupção foi a *Foreign Corrupt Practices Act* da OCDE⁹⁰. Ela foi proposta pelo governo americano, provocando contestação por parte das multinacionais do país, com o argumento de que as colocava em desvantagem na competição por contratos contra competidores europeus mais agressivos e menos regulados. Até 1999, a ratificação do *Foreign Corrupt Practices Act* vinha sendo feita fora de compasso pelos países europeus e a exigência de seu cumprimento deixada a cargo das agências governamentais desses mesmos países.

A lavagem de dinheiro, por outro lado, tem sido objeto de inúmeras convenções, diretivas e outras iniciativas, novamente sob patrocínio norte-americano. Isto resultou em uma adequação mais rápida e uniforme às normas pelos países europeus, em agências mais ativas na prevenção e repressão e também em maior cooperação multinacional e internacional.

Para Savona, a lição dessas duas experiências consiste no fato de que a lavagem de dinheiro possui apelo tanto nos países desenvolvidos quanto nos países emergentes. A combinação de lucros obtidos com o tráfico de drogas e o crime organizado teria levado a

⁸⁸ SAVONA, Ernesto U. Em cooperação com MANZONI, Francesca. "European money trials". *The British Journal of Criminology*. London, vol. 41, Iss 1, p. 206, winter 2001, 3p. Resenha da obra de DOIG, Alan. Netherlands: Harwood Academic Publishers, viii +, 1999, 221 p.

⁸⁹ Para mais informações sobre a criminalização da lavagem de dinheiro na União Européia ver também: MANACORDA, Stefano. "La réglementation du blanchiment de capitaux en droit international: les coordonnées du système". *Revue de Science Criminelle et de Droit Penal Comparé*. n. 2, 1999.

⁹⁰ Já existe uma convenção contra corrupção adotada pela ONU, por sua Assembléia Geral, em 31 de outubro de 2003, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

níveis de cooperação internacional sem precedentes em matéria de criminologia. A pressão constante e as implicações, inclusive financeiras, para os países não cooperativos também tiveram o efeito de persuadir as nações menos regulamentadas a entrar em conformidade, e com uma ânsia não vista normalmente.

Os instrumentos legais internacionais foram objeto de estudo de Delgado⁹¹, Gilmore⁹², Stessens⁹³ e Stewart⁹⁴. A criminalização da lavagem de dinheiro e o confisco do resultado do crime são considerados os novos instrumentos para combater os crimes que lhes dão origem. Stessens analisa o papel das instituições financeiras, das unidades de inteligência financeira e das autoridades reguladoras e fiscalizadoras na prevenção da lavagem. Além disso, identifica questões relacionadas às jurisdições⁹⁵ e à cooperação internacional no combate à lavagem de dinheiro.

Gilmore e Delgado discorrem sobre o conteúdo de tratados e outros documentos como a Declaração de Princípios da Basiléia, as 40 Recomendações do GAFI, a Convenção de Viena de 1988, Recomendação nºR (80) 10 e Convenção de Estrasburgo de 1990 (ambas do Conselho da Europa), Informe Stewart Clark e Diretiva 308/91 das Comunidades Europeias (ambas da União Européia).

É interessante notar como, ainda em 1990, David Stewart⁹⁶ apostou no poder que a Convenção de Viena, assinada três anos antes, viria a ter de harmonizar mundialmente as leis

⁹¹ DELGADO, Juana Del Carpio. ¿Globalización en el derecho penal? El caso del lavado de dinero. *Revista dos mestrandos em direito econômico da UFBA*, edição especial: Globalização e seus reflexos nos institutos jurídicos. Jan./Dez. 1998..

⁹² GILMORE, W. C. (editor). *International efforts to combat money laundering*. Cambridge International Documents Series, volume 4, Research Centre for International Law, University of Cambridge. Grotius Publications Limited, 1992.

⁹³ STESENS, Guy. *Money laundering: a new international law enforcement model*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

⁹⁴ STEWART, David P. "Internationalizing the war on drugs: the UN Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances". *Denver Journal of International Law and Policy*. 18 (3), Spring 90: 387-404. 1990.

⁹⁵ GLOSSÁRIO: ver "Jurisdição".

⁹⁶ STEWART, David P. 1990. *op cit*.

domésticas dos países. Em sua opinião, a Convenção de Viena é o tratado mais abrangente jamais adotado no campo do direito criminal internacional.

Com a implementação das medidas previstas naqueles diplomas legais surgiram novos estudos. Em 1995, Gilmore⁹⁷, faz uma análise da evolução das medidas para combater a lavagem de dinheiro. Para Roule e Kinsell⁹⁸ uma das principais ferramentas para se avaliar esse combate é a obrigação de se comunicar transações suspeitas. O número de comunicações anuais forneceria um meio de avaliar a robustez dos esforços contra a lavagem feitos pelos países. Todavia, uma análise comparativa desses esforços em mais de vinte países indicou que esta ferramenta não tem cumprido o seu objetivo em razão de deficiências significativas relacionadas à legislação e à burocracia.

A primeira deficiência quanto à legislação, segundo Roule e Kinsell, é a falta de proteção, amparada pela lei, aos funcionários que fazem a comunicação das transações suspeitas. Proteção contra processos judiciais impetrados por clientes cuja ilicitude da origem de seu dinheiro não tenha sido provada. Proteção contra ataques físicos cometidos por pessoas envolvidas nas contas suspeitas.

Outra deficiência ocorre em países que obrigam a comunicação de transações suspeitas, mas não possuem uma Unidade de Inteligência Financeira para analisar o conteúdo das comunicações recebidas. A maioria dos países falhou ao deixar de incluir na legislação a fiscalização das atividades financeiras de contadores, advogados, corretores e empresários de jogos. A finalidade última das comunicações é também dramaticamente reduzida devido à carência de legislações que prevêm o congelamento, confisco ou a apreensão do dinheiro sujo.

⁹⁷ GILMORE, W.C. *Dirty money: the evolution of money laundering countermeasures*. Strasbourg: Council of Europe Press, 2.ed, revised and expanded, 1999.

⁹⁸ ROULE, Trifin J; KINSELL, Jeremy. "Legislative and bureaucratic impediments to suspicious transaction reports regimes". *Journal of Money Laundering Control*, London, vol. 6, n.2, p.151, Autumn 2002, 6 p.

A carência de acordos de reciprocidade, que limita o compartilhamento de informações com reguladores e promotores estrangeiros, é tida como um dos principais impedimentos para a criação de um sistema de combate à lavagem de dinheiro abrangente e uniforme em vários países. A comunidade financeira internacional ampliou seus esforços para o compartilhamento de informações financeiras na sequência dos ataques terroristas aos Estados Unidos em setembro de 2001, mas muitas jurisdições⁹⁹ ainda carecem de acordos formais e mesmo de unidades de inteligência financeira para trocar informações com a sua contrapartida estrangeira.

Os impedimentos de caráter burocrático, por sua vez, começam pela falta de pessoal e treinamento adequado das unidades de inteligência financeira. Isto pode ser um sinal de falta de comprometimento da jurisdição no combate à lavagem de dinheiro. A quantidade de FIUs com número insuficiente de funcionários para analisar todas as comunicações que chegam para eles é uma questão especialmente problemática.

Faltam sistemas computadorizados para garantir a troca de informações, inclusive com o exterior. O uso de bases de dados é uma ferramenta poderosa. Pacotes de *softwares* do tipo “*data-mining*” e “*pattern-recognition*” podem facilitar consideravelmente o trabalho das FIUs de identificação e monitoramento de transações suspeitas.

Para Roule e Kinsell, as ações internacionais para conter o financiamento do terrorismo e outras atividades ilícitas continuarão a ganhar *momentum*. Para os Estados incluídos na lista negra do GAFI, a estratégia da humilhação pública continua. Para os Estados que ficaram de fora da lista negra, mas têm má-vontade em remover os impedimentos burocráticos e legais à implementação apropriada do regime de comunicações, a expectativa é de que em curto prazo

⁹⁹ GLOSSÁRIO: ver “Jurisdição”.

fiquem sob escrutínio crescente e sujeitos a sanções pelos organismos regionais e internacionais de controle da lavagem de dinheiro.

Esse mecanismo de comunicações de transações suspeitas é considerado problemático para Hinterseer e para Webb¹⁰⁰. Para Hinterseer, ele simplesmente não funciona, fazendo com que as investidas para controlar a lavagem com base nele sejam totalmente inócuas.

Webb conduziu uma pesquisa empírica junto a bancos da cidade de Londres e analisou a atitude de suas unidades internas responsáveis pelas comunicações. Ele avalia até que ponto estes bancos estão levando seu compromisso de combater a lavagem de dinheiro a sério e como os encarregados pela implementação das medidas anti-lavagem vêm essas responsabilidades.

Este autor concluiu que a banca londrina está levando suas responsabilidades a sério, principalmente porque a legislação britânica permite processar bancos infratores. As unidades internas apóiam as medidas contra lavagem, no entanto, consideram os benefícios obtidos pela adequação às regras menores que os custos para estabelecê-la para a maioria dos bancos de pequeno e médio porte.

Curiosamente, houve um caso que ilustra que a implementação bem-sucedida de medidas anti-lavagem é problemática até mesmo para os bancos de grande porte. Nesse sentido, o Abbey National, um dos seis maiores de Londres, foi multado recentemente em 2,3 milhões de libras por inadequação às normas, pois 58% das transações suspeitas levaram pelo menos um mês para chegar à unidade de inteligência financeira britânica, o National Criminal Intelligence Service (NCIS), e 32% das novas contas foram abertas sem a correta documentação e identificação dos clientes.

¹⁰⁰ WEBB, Laurence. "A survey of money laundering reporting officers and their attitudes towards money laundering regulation". *Journal of Money Laundering Control*. Londres: Spring 2004, vol. 7, iss.4, p.367, 9p.

Webb faz ainda uma série de recomendações sobre como os bancos podem aperfeiçoar seus mecanismos de adequação às regras e chama a atenção para a distribuição desigual dos custos das políticas contra lavagem entre o setor público e o setor privado.

A regulação das atividades bancárias e de empresas de seguros está se tornando cada vez mais difícil, para não dizer impossível, segundo a visão de Simmons¹⁰¹. Ela explora o processo de harmonização regulatória internacional dos mercados de capitais, enfocando os mecanismos que facilitam esse processo: pressão política, pressão do mercado e arranjos institucionais.

Simmons argumenta que os Estados Unidos e o Reino Unido são os atores dominantes no mercado de capitais. Para ela, os fatores mais importantes para se entender os processos de harmonização são:

- 1) Se outras jurisdições possuem incentivos para emular as inovações regulatórias dos centros financeiros dominantes;
- 2) Se os centros dominantes vivenciam externalidades negativas no processo.

Esses dois fatores esclarecem se a harmonização será provocada primariamente pelas forças de mercado ou pela política. Ainda, esses fatores sugerem o papel provável das instituições internacionais no processo de harmonização regulatória. Seu argumento é ilustrado por meio de quatro situações: requisitos de adequação para os bancos, medidas anti-lavagem, padrões de contabilidade e compartilhamento de informações entre reguladores de seguros.

¹⁰¹ SIMMONS, Beth A. "The international politics of harmonization: the case of capital market regulation". *International Organization*, 55(3), p. 589-620, Summer 2001.

O regime internacional para o controle da lavagem de dinheiro tem levantado interessantes questões a respeito da chamada governança global. Segundo Wiener¹⁰², esse é um regime transnacional de “governança disciplinadora neoliberal”, que se baseia menos em instituições reguladoras supranacionais do que em leis nacionais harmonizadas internacionalmente.

A tensão entre os valores democráticos e liberais é tratada no estudo de Parkin¹⁰³ sobre o modo como a Austrália administra questões de justiça criminal. As estratégias e os debates acerca das políticas oscilam entre (i) a sensibilidade, tipicamente liberal, aos direitos individuais, em oposição à ampliação da ação estatal; e (ii) as normas comunitárias e valores coletivos democraticamente legitimados.

Parkin identifica debates sobre quatro políticas criminais que ilustram o modo liberal democrático característico de se fazer política: (i) a criação e funcionamento do *National Crime Authority*; (ii) as estratégias para combater os crimes relacionados ao tráfico de drogas; (iii) a legislação para o controle de armas; e (iv) os sistemas de identificação para conter a lavagem de dinheiro, evasão fiscal e corrupção.

Parkin conclui que o espectro de políticas em resposta às questões criminais dentro dos sistemas liberais democráticos corresponde a um espectro análogo dentro da criminologia, o qual compreende conceitos estruturalistas e individualistas sobre a natureza e as causas do crime.

Os mesmos fatores que permitiram o desenvolvimento da lavagem de dinheiro (poder estrutural do capital, tecnologia, declínio da territorialidade) têm sido utilizados como argumento para teses de que o Estado está perdendo a sua autoridade reguladora e política

¹⁰² WIENER, Jarrod. “Globalization and disciplinary neoliberal governance”. *Constellations*, 8(4), p. 461-479, Dec. 2001.

¹⁰³ PARKIN, Andrew. “Liberal democracy and the politics of criminal justice in Australia”. *Australian Journal of Politics and History*, 44(3), p. 445-469, sept. 1998.

sobre o sistema financeiro. O trabalho de Sica¹⁰⁴, em contraste, procura mostrar que os esforços nacionais e internacionais contra a lavagem de dinheiro provêm uma evidência empírica de que os Estados estão regulando os agentes financeiros para atingir seus objetivos políticos.

Lavagem de dinheiro, regulação e resultados não passariam de eufemismos. Isso é o que dizem Serrano e Kenny¹⁰⁵. Afinal, argumentam, regular significa proteger a ordem e ao mesmo tempo aceitar os componentes disfuncionais desta ordem.

Os autores são céticos diante dos modestos resultados e da suposta falência das políticas anti-drogas, que é a marca da legislação contra lavagem de dinheiro. Para eles, a única e verdadeira vitoriosa nesses esforços é a governança global¹⁰⁶. Isto porque, argumentam Serrano e Kenny, a irracionalidade do conteúdo das políticas não deve ser o critério para se julgar a governança global.

O sucesso é medido, prosseguem, pela construção de instituições internacionais através de organismos como o GAFI e o Grupo de Egmont¹⁰⁷, pela assinatura de tratados como a Convenção de Viena de 1988 e pela cooperação e compartilhamento de informações entre as forças policiais.

O objetivo da governabilidade global é a identificação das áreas alvo da governança e a elaboração de códigos jurídicos para lidar com elas, de modo a harmonizar os subsistemas fragmentados de redes de políticas públicas profundamente diferentes. A mobilização internacional contra a lavagem de dinheiro teria alcançado esse objetivo.

¹⁰⁴ SICA, Vincent. "Cleaning de laundry: states and the monitoring of the financial system". *Millenium*, 29(1), p. 47-72, 2000.

¹⁰⁵ SERRANO, Mônica; KENNY, Paul. "The international regulation of money laundering". *Global Governance*, Boulder, vol. 9, iss. 4, p.433, out./dez. 2003.

¹⁰⁶ GLOSSÁRIO: Capacidade de administrar externalidades além do controle de Estados soberanos, de modo a produzir soluções mais eficientes para elas.

¹⁰⁷ GLOSSÁRIO: ver "Grupo de Egmont".

A construção de legitimidade e a geração de eficiência são dois processos da governança global interligados que provavelmente permanecerão em tensão. Adotar a política errada irá certamente depor contra a legitimidade. Mas mesmo se a nova ordem legal mundial perder as suas batalhas, o fato desta ordem estar voltada para dar respostas aos problemas internacionais é contabilizada como sucesso.

Daí conclui-se que apesar de o regime contra lavagem de dinheiro não passar de um eufemismo, em termos de políticas públicas, ele é uma grande realização em termos de governança global.

Os ataques terroristas contra as torres do *World Trade Center*, na cidade de Nova Iorque em 2001, tornaram-se um marco para o regime contra a lavagem de dinheiro. Os trabalhos sobre o tema multiplicaram-se, agora associados ao financiamento do terrorismo. Para Zagaris¹⁰⁸, este marco chegou mesmo a dar a origem a um novo regime internacional: o regime para o combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

Barry Rider¹⁰⁹, editor de uma revista especializada em lavagem de dinheiro, o *Journal of Money Laundering Control*¹¹⁰, examinou como as responsabilidades daqueles envolvidos na supervisão bancária foram afetadas pelos ataques de 11 de setembro e pelo engajamento na chamada guerra ao terror. Ele entende as razões por que toda a experiência acumulada no combate à lavagem foram voltadas contra a ameaça do terrorismo internacional, mas essa abordagem traz inúmeros problemas.

Primeiro, porque o sucesso da estratégia de se apreender os resultados do crime é muito limitado e não se recomenda como uma estratégia particularmente eficiente na luta contra os

¹⁰⁸ ZAGARIS, B. The merging of anti-money laundering and counter-terrorism financial enforcement regimes after September 11, 2001. *Berkeley Journal of International Law*, B6 22, p. 123-158, 2004.

¹⁰⁹ RIDER, Barry. A. K. "Financial regulation and supervision after 11th September, 2001. *Journal of Financial Crime*, Londres, vol. 10, n.4, p.336, abril de 2003.

¹¹⁰ Editada pelo Instituto de Estudos Legais Avançados (IALS) da Universidade de Londres e publicada por Henry Stewart Publications.

terroristas. Segundo, porque existem grandes diferenças entre a propriedade em mãos de organizações criminosas e aquelas que podem ser consideradas terroristas.

Para ele, é certo que grupos que operam de fora do sistema tradicional de assistência mútua em assuntos criminais, como o Grupo de Egmont, continuarão a ditar a agenda para a cooperação internacional contra o terror e outros crimes considerados graves. À medida que as agências se mobilizarem para atingir os seus alvos, sérios problemas devem aparecer. Não apenas problemas relacionados aos direitos individuais, mas quanto ao gerenciamento das evidências relativas a ações específicas.

O que é claro é que depois de 11 de setembro de 2001 todos aqueles envolvidos em assegurar a integridade dos mercados financeiros e aqueles que negociam nele, querendo ou não, ficarão cada vez mais submersos em novas e crescentes redes de inteligência e outras iniciativas. O perigo das ações que podem ser justificadas no contexto da Guerra contra o Terror pode fazer surgir novos problemas.

Rider aponta que se o efeito da Lei Patriota¹¹¹ e do vasto aumento das atividades relacionadas à segurança foi que os Estados Unidos e as instituições financeiras americanas (ou aqueles que desejam continuar negociando com os mercados americanos) não podem dar-se ao luxo de ter negócios com países em desenvolvimento e economias em transição, isto bem poderia significar que Bin Laden alcançou uma vitória significativa.

¹¹¹ Assinada em 26 de outubro de 2001, duas semanas após os atentados terroristas, a Lei Patriota foi a reação mais visível e imediata do governo americano aos ataques. Sua aprovação no Senado foi rápida e quase unânime. É bastante polêmica uma vez que, em nome da segurança nacional, feriu direitos fundamentais dos cidadãos. Seus principais pontos são: tornar mais rigorosas as leis federais contra a lavagem de dinheiro; permitir o rastreamento e a interceptação de comunicações telefônicas de suspeitos; criar novos crimes federais; aumentar a pena de outros já existentes; tornar as leis de imigração mais exigentes; Seus pontos mais polêmicos têm sido: permitir a detenção compulsória de suspeitos, sujeitando a tribunais militares apenas os não-americanos; pós notificação de mandados de busca e apreensão; definição de terrorismo ampla demais, podendo incriminar pessoas inocentes que coloquem em prática simplesmente seus direitos de expressão, reunião, dissenso e protesto. Para mais detalhes ver: VIZZOTO, Vinícius Diniz. “A restrição de direitos fundamentais e o 11 de setembro: breve análise de dispositivos polêmicos do Patriot Act”. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 9, n. 521, 10 dez. 2004. Disponível em: <www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6037>. Acesso em: 12 dez. 2004.

Os custos envolvidos, para as instituições americanas, de adequação aos requisitos das novas obrigações de monitoramento e comunicação de transações suspeitas pode bem ser tal que situe seus sistemas financeiros e bancários além do alcance daqueles do Terceiro Mundo.

Se é isto, prevê Rider, então possivelmente haverá o desenvolvimento de sistemas bancários paralelos ou mesmo informais, os quais terão sérias implicações para a economia global e sua estabilidade. Encontrar um equilíbrio não será fácil, mas se administradas equivocadamente, as conseqüências podem ser mais sérias do que jamais imaginado.

Davis¹¹², cujo trabalho analisa a dificuldade no mundo de se legislar contra o terrorismo, lembra que já em dezembro de 1999 cento e trinta e duas nações haviam assinado a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, comprometendo-se a processar os financiadores do terrorismo e a congelar, apreender e confiscar os fundos relacionados. Após os atentados, o apoio à guerra financeira contra o terrorismo teve um reinício e acelerou a aprovação de leis para implementar a Convenção.

Apesar do aparente consenso em torno do tema, a variedade de terminologias adotadas ao redor do mundo para designar financiamento do terrorismo é surpreendente. Isto pode se explicado pelo fato de que as legislações contra o terrorismo tipicamente provêm o Estado com poderes ampliados para responder a atividades políticas violentas que são percebidas como oferecedoras de ameaça grave incomum aos cidadãos e seus representantes.

Entretanto, há o risco de esses poderes ampliados interferirem em atividades políticas e econômicas louváveis. O terrorismo não representa uma ameaça igualmente substancial para todas as nações. Nem em termos absolutos nem em termos relativos (em relação a outras demandas que carecem de resposta do Estado). Além disso, explica Davis, diferentes nações

¹¹² DAVIS, Kevin E.. "Legislating against the financing of terrorism: pitfalls and prospects". *Journal of Financial Crime*. Londres, jan. 2003, vol. 10, n.3, p. 269, 6p.

atribuem diferentes valores às liberdades individuais que são ameaçadas pelas leis contra o financiamento do terrorismo.

De fato, mesmo quando países diferentes utilizam legislações idênticas, é razoável esperar diferenças no modo em que são aplicadas ou interpretadas pelos tribunais – principalmente porque em cada jurisdição elas são interpretadas à luz dos princípios constitucionais domésticos.

Para o autor, a persistência de divergências internacionais nesta área do Direito tem uma incômoda implicação. Desde setembro de 2001, ficou claro que o cumprimento efetivo da leis contra financiamento do terrorismo requer um nível significativo de cooperação internacional em matérias como a investigação de transações financeiras, extradição de suspeitos, congelamento, apreensão e confisco de ativos. Isso é consistente com a experiência ganha no cumprimento das legislações para combater a lavagem de dinheiro, outra atividade que envolve atividades comerciais que são proscritas apenas por causa de seu nexo com atividade ilícita.

Essas diferenças de interpretação e aplicação tendem a limitar o escopo da cooperação internacional. Com o curso do tempo, princípios mais genéricos deverão surgir. Davis acredita que será possível testemunhar a emergência de um organismo de Direito internacional costumeiro sobre o financiamento do terrorismo. Sua função provável será influenciar o conteúdo de leis domésticas (e vice-versa). Para realçar este cenário, a referência ao Direito Internacional pode ajudar os legisladores dos países a evitar algumas armadilhas inerentes ao ato de legislar contra o financiamento do terrorismo.

Em seu trabalho publicado em 2002, Hinterseer¹¹³ trata do tema lavagem de dinheiro de maneira transdisciplinar, por acreditar que esta seja a abordagem necessária para compreender a lavagem de dinheiro em si e encontrar respostas adequadas para o seu enfrentamento.

Ele busca apresentar um entendimento das dimensões política, econômica e legal do problema e identificar os desafios práticos que as instituições financeiras, agências reguladoras e agências de repressão confrontam em suas tentativas de controlar o fenômeno.

Hinterseer define a lavagem de dinheiro como o processo facilitador do fluxo de recursos entre a economia formal e a informal. Ele argumenta que as duas economias existem em uma relação simbiótica, cujo nexó é o processo de lavagem de dinheiro.

O conhecimento da economia informal é fundamental para se combater a lavagem de dinheiro. Se não ocorrer lavagem de dinheiro, a economia informal irá definhar até decair dramaticamente. Por outro lado, se a economia informal fosse completamente absorvida pela formal, a demanda por serviços de lavagem não existiria. Assim, a composição, tamanho e natureza das atividades da economia informal ajudam a determinar as dimensões, magnitude e seriedade dos problemas postos pela lavagem de dinheiro.

Por trás da dimensão política do problema da lavagem, Hinterseer diz que a idéia prevalecente consiste no fato de que, sob certas condições, os governos podem inclinar-se a tolerá-la. Primeiro, porque vários objetivos políticos podem ser preservados ignorando-se ou controlando apenas superficialmente a lavagem de dinheiro. Segundo, porque políticas não oficiais que vão de encontro à posição pública oficial podem ser postas em prática para evitar constrangimento público e possível perda de poder. Terceiro, porque servidores públicos podem eles próprios empregar tais serviços para seu benefício particular.

¹¹³ HINTERSEER, Kris. *Criminal finance: the political economy of money laundering in a comparative legal context*. Haia: Kluwer Law International, 2002.

4.2) A literatura brasileira

A literatura sobre lavagem de dinheiro no Brasil segue a mesma linha verificada internacionalmente. A maioria dos trabalhos concentra-se na área de estudos do Direito, sendo exceções aqueles que abordam o tema sob a ótica de outras disciplinas. Os trabalhos acadêmicos incluem-se nesta tendência.

Barros¹¹⁴, Cervini¹¹⁵, Tigre Maia¹¹⁶, Netto¹¹⁷, Silva¹¹⁸ e Franco¹¹⁹ publicaram comentários sobre os dispositivos da Lei de Lavagem. Esses comentários são geralmente minuciosos e envolvem aspectos materiais, formais, doutrinários e jurisprudenciais.

Os trabalhos acadêmicos produzidos sobre lavagem de dinheiro foram três dissertações de mestrado¹²⁰. Duas delas, as de Pitombo¹²¹ e Silva¹²², foram defendidas nos departamentos de Direito de suas respectivas universidades. A dissertação de Campos da Silva¹²³ baseou-se nos instrumentos de análise de outra disciplina, as Relações Internacionais, para examinar o fenômeno.

¹¹⁴ BARROS, Marco Antônio de. *Lavagem de dinheiro: implicações penais, processuais e administrativas: Análise sistemática da Lei n. 9.613, de 3-3-1998*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

¹¹⁵ CERVINI, Raúl; OLIVEIRA, William Terra de; GOMES, Luiz Flávio. *Lei de lavagem de capitais*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1998.

¹¹⁶ TIGRE MAIA, Rodolfo. *Lavagem de dinheiro: anotações às disposições criminais da Lei n.9.613/98*. São Paulo: Malheiros, 1999.

¹¹⁷ NETTO, José Laurindo de Souza. *Lavagem de dinheiro: comentários à Lei 9.613/98*. Curitiba: Juruá, 1999.

¹¹⁸ SILVA, José Geraldo da; LAVORENTI, Wilson; GENOFRE, Fabiano. *Leis penais especiais anotadas*. 5ª edição. Campinas (SP): Millenium Editora, 2004.

¹¹⁹ FRANCO, Alberto Silva; STOCO, Rui (coord.). *Leis penais especiais e sua interpretação jurisprudencial*. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 7ª ed. rev. atual. e ampl. 2.tir.. 2002. 2 vol.

¹²⁰ Segundo os registros dos sites da CAPES e do IBICT.

¹²¹ PITOMBO, Antônio Sérgio Altieri de Moraes. *Tipicidade do crime antecedente no delito da lavagem de dinheiro*. 01/09/2000. 207 f.. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

¹²² SILVA, César Antônio da. *Lavagem de dinheiro: uma nova perspectiva penal*. 01/12/1999. 235 f.. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) - [Departamento de Ciências Criminais], Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.

¹²³ CAMPOS DA SILVA, Francisco de Assis. *A formação de um regime internacional para o controle da lavagem de dinheiro*. 01/08/2001. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

Em seu trabalho, Pitombo¹²⁴ tratou da tipicidade do crime antecedente em relação ao delito da lavagem de dinheiro. Silva¹²⁵, por sua vez, procura chamar atenção para a necessidade de aperfeiçoamento da legislação penal brasileira contra lavagem, nos moldes da chamada “moderna concepção garantista do Direito Penal”.

Para tanto, Silva examina a Convenção de Viena de 1988 e a legislação de países como Itália, Suíça, Austrália, Colômbia, Espanha e Estados Unidos. Analisa a legislação brasileira com mais profundidade e tece críticas sobre a constitucionalidade de aspectos da Lei 9.613/98 que dificultam e até impossibilitam a sua aplicação. Silva aponta a omissão de alguns crimes e da contravenção do “jogo do bicho” no elenco de crimes antecedentes da Lei brasileira.

O autor analisa também o conceito de crime quanto à tipicidade, antijuridicidade e culpabilidade, com ênfase neste último. Justifica a necessidade da ênfase na culpabilidade para melhor dimensionar a possibilidade de vir a existir o crime de lavagem de dinheiro sem que o autor do crime antecedente seja conhecido, ou, se conhecido, for inimputável ou, ainda, se imputável, ter sido absolvido.

Outros três trabalhos fazem menção à reciclagem de dinheiro, sem tê-la como tema principal. A dissertação de Moraes¹²⁶ aborda o Direito Penal em relação ao tráfico de drogas. Ele parte da premissa de que o tráfico de drogas avança desmesuradamente, atingindo todos os países e representa ameaça à ordem social e jurídica existentes. Com base nisso, afirma ser o narcotráfico um negócio altamente rentável. Ele dá origem a organizações complexas e poderosas, capazes de se infiltrar na estrutura do Estado.

¹²⁴ PITOMBO, Antônio Sérgio Altieri de Moraes. 2000.

¹²⁵ SILVA, César Antônio da. 1999.

¹²⁶ MORAES, Walderez Luiza. *Reflexões sobre o tráfico ilícito de entorpecentes no Direito Penal brasileiro e as orientações atuais da política criminal*. 01/07/2001. 181 f.. Dissertação (Mestrado em Direito) – [Departamento] de Direito, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2001.

Moraes atribui a presença do crime organizado no Brasil, associado ao narcotráfico, a fatores como: o aumento do mercado interno consumidor e produtor de drogas ilícitas; o despreparo de agentes públicos no combate ao delito e a atratividade da “praça financeira” brasileira para a lavagem de dinheiro.

Lavorenti¹²⁷ faz considerações sobre a lavagem de dinheiro ao tratar da funcionalidade do Direito Penal e da organização criminosa. Mattos¹²⁸ analisa a questão do sigilo bancário. Lembra que o fundamento do sigilo bancário está no direito à intimidade, assegurado pela Constituição. Por outro lado, é evidente a utilização ilícita das instituições financeiras para o cometimento de crimes como a lavagem de dinheiro e a evasão de divisas.

Mattos diz que, diante desses fatos, surge a tensão entre o interesse público de obtenção dos dados sigilosos e a necessidade de proteção da esfera privada do indivíduo. Esse é o argumento central de seu trabalho.

O terceiro trabalho acadêmico cujo tema central é lavagem de dinheiro é o de Campos da Silva¹²⁹. Com as lentes das Relações Internacionais, ele descreve a formação de um regime internacional para o controle da lavagem de dinheiro. O regime é apresentado em suas quatro vertentes: multilateral, especializada, regional e privada. Além disso, o autor oferece um entendimento das fontes dinâmicas do regime, valendo-se da teoria dos regimes e principalmente da “lógica da ação coletiva” de Olson¹³⁰.

¹²⁷ LAVORENTI, Wilson. *Funcionalidade do Direito Penal e a organização criminosa*. 01/02/2000. 153 f.. Dissertação (Mestrado em Direito) – [Departamento] de Direito, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2000.

¹²⁸ MATTOS, Sayonara Gonçalves da Silva. *Normas constitucionais e colisão de direitos fundamentais: a quebra de sigilo bancário pela autoridade fiscal*. 29/06/2004. Dissertação [Mestrado em Direito] - [Departamento de Direito], Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

¹²⁹ CAMPOS DA SILVA, Francisco de Assis. *A formação de um regime internacional para o controle da lavagem de dinheiro*. 01/08/2001. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

¹³⁰ OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Tradução Fabio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. (Clássicos, 16).

Campos da Silva conclui preliminarmente que um dos fundamentos do regime é abranger todos os países do mundo, característica dos chamados “regimes de proibição global” tipificados por Nadelmann¹³¹. A base do regime são predominantemente os interesses dos atores envolvidos e menos os conceitos morais geralmente alegados.

Por fim, conclui que a teoria dos regimes internacionais é útil para delimitar os contornos da cooperação internacional contra a lavagem de dinheiro, mas pode revelar-se pouco adequada, devido ao seu caráter sistêmico, ao entendimento da complexidade existente no interior do regime.

¹³¹ NADELMANN, Ethan A. “Global prohibition regimes: the evolution of norms in international society”. *International Organization*. 44 (4), Autumn. 1990. Disponível em: <www.criminology.fsu.edu/transcrime/articles/GlobalProhibitionRegimes.htm>. Acessado em: 14/07/2001.

CAPÍTULO 5

O PROCESSO DECISÓRIO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA

5.1) METODOLOGIA

5.1.1) Entendendo as políticas públicas

O estudo dos processos decisórios no âmbito das políticas públicas tem uma longa história. Já na década de 50 do século XX, Lasswell¹³² procurava definir de maneira rigorosa o funcionamento de um governo. Desde então, este ramo da Ciência Política ganhou contornos próprios, derivando em disciplinas como a Administração Pública.

A preocupação em compreender o processo de formulação das políticas públicas levou ao surgimento de uma série de modelos teóricos. De modo geral, eles procuram esclarecer como determinadas questões chegam à esfera governamental, ensejam o surgimento de soluções alternativas, determinam a escolha de uma delas e, finalmente, desembocam na implementação.

Sem dúvida, seu objeto abarca um conjunto extremamente complexo de decisões, que envolvem inúmeros atores diferentes, em variados contextos de informação, interesse, valores e poder. Para dar conta dessa realidade, vieram à tona modelos clássicos, como, por exemplo, as “arenas de poder” de Lowi¹³³, para quem “a política (pública) determina a política”, ou seja, conforme aquela fosse regulatória, distributiva ou redistributiva, ter-se-iam diferentes processos decisórios.

¹³² LASSWELL, Harold. *The decision process*. College Park: University of Maryland Press, 1956.

¹³³ LOWI, Theodore. “Four systems of policy, politics, and choice”. *Public Administration Review*, n. 32, July-August, 1972.

Outro modelo bastante conhecido é o dos “estágios”, associado a autores como Jones¹³⁴. Basicamente descritivo, ele divide o processo de surgimento das políticas públicas em várias etapas sucessivas, tais como (i) definição da agenda; (ii) formulação e legitimação da política; (iii) implementação; (iv) avaliação; e (v) revisão. Embora com baixo poder explicativo, tornou-se atraente pela capacidade de expor de maneira muito simplificada uma realidade intrincada.

Posteriormente, alternativas mais sofisticadas e conceitualmente robustas vieram à tona. Entra neste rol a moldura teórica conhecida como “*Advocacy Coalition Framework*”. Desenvolvida por Sabatier e Jenkins-Smith¹³⁵, esta abordagem se concentra nas interações de coalizões de atores de instituições que compartilham crenças comuns. Tais interações se dão em um subsistema da política pública, onde tanto a competição entre seus componentes internos quanto eventos exógenos podem determinar mudanças. Particularmente, dá-se grande importância ao estudo da difusão de conhecimento e do aprendizado entre as coalizões.

Outro desenvolvimento recente é a abordagem do “equilíbrio interrompido”, de Baumgartner e Jones¹³⁶, para quem o processo de formulação das políticas públicas pode ser caracterizado por longos períodos de mudança incremental, interrompidos por grandes alterações momentâneas. Isto ocorre na medida em que os atores contrários a determinada política logrem trazê-la ao debate público com uma nova “imagem”. Dessa forma, ela ascende ao topo da agenda, expondo práticas consagradas pelo tempo a críticas e revisões.

Seja como for, provavelmente a abordagem mais difundida no estudo do processo das políticas públicas seja a que assume os pressupostos da escolha racional. Nela, parte-se do individualismo metodológico para conceber a tomada de decisão como maximização dos

¹³⁴ JONES, Charles. *An introduction to the study of public policy*. Belmont, Califórnia: Wadsworth Press, 1970.

¹³⁵ SABATIER, Paul e JENKINS-SMITH, Hank. *Policy change and learning: exploring an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, 1993.

¹³⁶ BAUMGARTNER, Frank e JONES, Bryan. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

resultados esperados das ações, de acordo com uma ordem de preferências. Nesse contexto, ganha especial relevo o papel desempenhado por diversas instituições, suas regras formais e informais, como condicionantes das decisões dos indivíduos, na solução dos problemas de ação coletiva, de delegação e na diminuição dos custos de transação¹³⁷.

Essa descrição, absolutamente esquemática e resumida, do cardápio teórico à disposição do investigador tem o propósito único de ilustrar a variedade de lentes através das quais o processo decisório de uma dada política pública pode ser enxergado. Em uma perspectiva kuhniana¹³⁸, cada uma delas poderia ser vista como competidora pela condição solitária de paradigma científico.

Este, no entanto, não é necessariamente o caso. Como sugerem de maneira bastante convincente Allison e Zelikow¹³⁹, distintas abordagens teóricas podem complementar-se na tarefa de compreender determinado fenômeno político. Estes autores lançaram mão de três modelos diferentes a fim de estudar o processo decisório do governo norte-americano no episódio da Crise dos Mísseis em Cuba, de 1962, envolvendo os Estados Unidos e a União Soviética em meio à ameaça de um conflito nuclear de conseqüências imprevisíveis, mas certamente gravíssimas.

O primeiro destes modelos concebe a ação governamental como resultado de escolhas racionais, guiadas pelo propósito de maximizar certos objetivos estratégicos. O segundo modelo, traz as organizações para o centro da análise, cada qual com seus padrões de comportamento e recursos específicos de poder. O terceiro formata a ação como produto dos conflitos, da barganha e dos compromissos que surgem de uma interação eminentemente

¹³⁷ SHEPSLE, Kenneth e BONCHEK, Mark. *Analyzing politics*. New York: W. W. Norton & Company, 1997. WEINGAST, Barry. "Political institutions: rational choice perspectives". In: GOODIN, R. e KINGERMAN, H.. *A new handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 1998, cap. 5, p. 167-190.

¹³⁸ KHUN, Thomas. *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

¹³⁹ ALLISON, Graham e ZELIKOW, Philip. *Essence of decision: explaining the cuban missile crisis*. New York: Longman, 2nd ed., 1999.

política. Trata-se de uma interação na qual os atores se diferenciam conforme seus interesses, influência, conhecimento e posição na estrutura decisória. O importante deste exemplo é que elucidada como cada perspectiva teórica pode ser capaz de fornecer explicações alternativas, e complementares, para um mesmo evento.

No presente trabalho, não se pretende, como fizeram Allison e Zelikow, lançar mão de um conjunto de teorias para investigar o processo decisório que levou à formulação da política brasileira contra a lavagem de dinheiro. Tampouco se postula testar empiricamente um modelo dado. Não obstante, parte-se do princípio de que a adoção de uma abordagem teórica específica, desde que baseada em pressupostos compatíveis com a realidade em tela e variáveis passíveis de operacionalização, será capaz de contribuir para uma compreensão apropriada do problema.

Isto posto, convém justificar a adoção de um modelo em particular, sob o ponto de vista da adequação de seus pressupostos e da capacidade de prover respostas coerentes para as questões postas. É o que se faz a seguir.

5.1.2) A abordagem dos fluxos múltiplos¹⁴⁰

O que se pretende nesta dissertação, do ponto de vista analítico, é simplesmente fornecer uma explicação *a posteriori* do processo decisório que desembocou na aprovação da Lei nº 9.613/98. Nesse sentido, o argumento tende a ser eminentemente descritivo e, de fato, não há qualquer ambição de testar hipóteses generalizáveis ou validar um modelo capaz de prever processos futuros¹⁴¹. Trata-se, enfim, de um estudo de caso, selecionado com base na importância percebida por parte da investigadora. O recurso a um modelo teórico nesse

¹⁴⁰ Do inglês *multiple streams*. Tradução da autora.

¹⁴¹ Vale a pena mais uma vez acentuar que um dos objetivos do trabalho é justamente gerar possíveis hipóteses testáveis para investigações futuras.

contexto é mais do que apenas metodologicamente lícito, mas plenamente recomendável¹⁴². Argumenta-se que a abordagem dos “fluxos múltiplos” servirá satisfatoriamente ao propósito.

De acordo com Zahariadis¹⁴³, seguindo os passos de Simon¹⁴⁴, uma teoria da decisão tem que levar em conta (a) os objetivos dos atores envolvidos e (b) a estrutura do ambiente em que a decisão se processa. Assim, objetivos bem definidos e preferências consistentes em um ambiente de poucas mudanças e tendência ao equilíbrio seriam o cenário adequado para uma perspectiva teórica do tipo escolha racional. Caso os objetivos sejam claros, mas a estrutura do ambiente seja instável, uma abordagem como a *advocacy coalition* tenderia a produzir melhores resultados analíticos. Por sua vez, a conjunção de atores com objetivos ambíguos e estrutura ambiental instável seria a combinação mais afeita ao uso do instrumental da abordagem dos fluxos múltiplos. É o que se sumariza no quadro 1.

Quadro: Aplicabilidade de três abordagens teóricas

		ESTRUTURA AMBIENTAL	
		Estável	Instável
OBJETIVOS DOS ATORES	Claros	<ul style="list-style-type: none"> • Escolha Racional 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Advocacy Coalition</i>
	Ambíguos	<ul style="list-style-type: none"> • ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Fluxos Múltiplos

Fonte: A partir de ZAHARIADIS, 1998, *op. cit.*.

¹⁴² YIN, Robert K.. *Case study research*. Sage Publications, 1989.

¹⁴³ ZAHARIADIS, Nikolaos. “Comparing three lenses of policy choice”. *Policy Studies Journal*, vol. 26, no. 3, 1998.

¹⁴⁴ SIMON, Herbert. *Models of man*. Nova York: John Wiley & Sons, 1957.

O desenho básico da abordagem é devido a Kingdon¹⁴⁵, mas sua origem conceitual é traçada até o modelo da “lata de lixo” (*garbage can*), de Cohen, March e Olsen¹⁴⁶. De fato, o que Kingdon fez foi adaptar este último modelo para o estudo dos processos de formação da agenda e definição de alternativas no âmbito do governo federal norte-americano.

A abordagem tem como unidade básica de análise um determinado sistema ou, como é o caso neste trabalho, um processo decisório. As escolhas são coletivas, condicionadas a fatores diversos, como o nível de informação disponível. Além disso, assume-se que tudo se passa em um ambiente marcado por **ambigüidade**, no sentido de ausência de padrões, idéias, definições, fórmulas ou conceitos claros o suficiente para eliminar a ambivalência dos atores frente às alternativas que surgem¹⁴⁷.

São condições em que **(i)** a participação no processo decisório é fluida; **(ii)** as preferências não são nitidamente delineadas; e **(iii)** o funcionamento do processo como um todo é obscuro para os atores individualmente (a tecnologia não é clara). Ou seja, torna-se impraticável aplicar um modelo de escolha racional, a seleção de informações é precária e até mesmo definir precisamente um problema pode se transformar em uma tarefa extremamente complicada, gerando contradições ao longo do caminho¹⁴⁸.

Nesse contexto, a **variável tempo** ganha centralidade. De fato, admite-se que os tomadores de decisão estão primordialmente preocupados com a administração do tempo, seu principal recurso escasso, e não com a resolução de tarefas específicas. Dessa forma, a atenção dispensada a qualquer questão em particular dependerá, entre outros, da quantidade

¹⁴⁵ KINGDON, John W.. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little Brown, 1984.

¹⁴⁶ COHEN, Michael, MARCH, James e OLSEN, Johan. “A garbage can model of organizational choice”. *Administrative Science Quarterly*, no. 17, p. 1-25, 1972.

¹⁴⁷ ZAHARIADIS, Nikolaos. “Ambiguity, time, and multiple streams”. In: SABATIER, Paul (ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 1999.

¹⁴⁸ COHEN *et alli*, 1972, *op. cit.* referem-se às organizações onde tais condições ocorrem como “anarquias organizadas” (*organized anarchies*).

de temas com os quais se está lidando naquele momento, da posição formal ocupada na estrutura organizacional e de outros fatores em larga medida fora do seu controle¹⁴⁹.

Mas por quê, afinal, certas questões ganham peso na agenda pública e outras caem em uma espécie de limbo decisório? Para responder esta pergunta, Kingdon¹⁵⁰ concebe **três fluxos**:

(1) **Problemas** – A ordem de prioridade de determinada questão depende (i) de como os encarregados de lidar com ela percebem as condições do ambiente e (ii) da maneira como algumas dessas condições vêm a ser definidas como problemas. Diz respeito, portanto, às informações disponíveis e às variadas e contraditórias definições dos problemas. Nesse sentido, as condições podem ser identificadas através de indicadores objetivos, de eventos dramáticos (um grande acidente ou, digamos, um escândalo de corrupção de grandes proporções, por exemplo), ou ainda de *feedback* dos resultados de políticas já implementadas. A entrada em cena dos valores e crenças individuais, o enquadramento da realidade em determinadas categorias e a comparação das condições locais com as existentes em outras regiões e países é que determinará a definição de certas condições como problemas merecedores de uma solução, ou política pública.

(2) **Políticas Públicas** – Uma verdadeira sopa primeva¹⁵¹ de idéias é a origem das alternativas de políticas, que aí também se transmutam e recombinaem em novas formas. As idéias são aí geradas e selecionadas e combinadas por parte das comunidades de política¹⁵² —

¹⁴⁹ ZAHARIADIS, 1999, *op. cit.*.

¹⁵⁰ KINGDON, 1984, *op. cit.*.

¹⁵¹ A noção de uma “sopa primeva” — ou seja, primeira, original —, é tomada por empréstimo da biologia, podendo ser atribuída em sua forma mais incipiente ao próprio Charles Darwin (ORGEL, L. E.. “The origin of life on the earth”. *Scientific American*, October, 1994). Ela diz respeito à possibilidade de surgimento da vida a partir de um composto de vários componentes químicos inorgânicos, sob determinadas condições que supostamente teriam prevalecido na atmosfera terrestre primitiva. Ao longo do século XX, diversos experimentos científicos tentaram comprovar essa possibilidade, sem resultados conclusivos (THAXTON, C. B., BRADLEY, W. L. e OLSEN, R. L.. *The mystery of life's origin: reassessing current theories*. Dallas: Lewis & Stanley, 1992).

¹⁵² Do inglês *policy communities*, tradução da autora.

especialistas, pesquisadores, burocratas, *staff* legislativo, etc. —, que escolhem algumas, com base em critérios de viabilidade técnica, consistência com valores e aceitação pelo sistema político mais amplo.

(3) **Política** – Consiste em três elementos: (i) o clima nacional¹⁵³ é a noção de que em dado momento um grande número de pessoas do país tende a pensar de acordo com certas linhas em comum, o que acaba mudando de tempos em tempos, favorecendo a promoção das políticas públicas com ele afinadas; (ii) a pressão de grupos de interesse é tomada como indicador do grau de consenso ou dissenso no ambiente público, de modo que questões com grande apoio de vários grupos têm mais chance de entrar na agenda; (iii) a rotatividade de legisladores e administradores¹⁵⁴, por exemplo, a chegada de um número expressivo de novos parlamentares com certas convicções religiosas, ou de um ministro da Saúde com pretensões eleitorais, são fatores que podem ter forte influência no destino das propostas de política pública.

Em suma, uma dada questão ganha espaço na agenda na medida em que estes três fluxos se encontrem. Tais momentos de grande capacidade mobilizadora — precipitados seja por um evento imponderável de grande impacto, seja por desdobramentos previsíveis do fluxo político, como o ciclo orçamentário anual —, são chamados de **janelas de oportunidade**¹⁵⁵. Quando ocorrem, os defensores de uma proposta particular têm uma chance única de atrair a atenção para os problemas de seu interesse bem como fazer avançar as soluções preferidas. É a hora em que os **empreendedores políticos**, indivíduos capazes de articular os fluxos no sentido pretendido, vêm à tona, difundindo idéias e convencendo os atores-chave¹⁵⁶.

¹⁵³ Do inglês *national mood*, tradução da autora.

¹⁵⁴ Do inglês *administrative or legislative turnover*, tradução da autora.

¹⁵⁵ Do inglês *policy windows*, tradução livre da autora.

¹⁵⁶ KINGDON, 1984, *op. cit.*.

A perspectiva de Zahariadis herda algo da abordagem sistêmica de Easton¹⁵⁷, no sentido de que a escolha de dada política pública é o resultado, ou *output*, de uma série de fatores, ou *inputs*, do processo decisório. Certamente, porém, vai além da “caixa preta” eastoniana ao dar destaque ao peso das idéias e do conhecimento na produção dessas políticas¹⁵⁸. O que não significa descartar o papel de interesses, instituições, padrões de comportamento e, particularmente, oportunidades para explicar a conjunção dos fluxos de problemas, soluções (como ele passa a chamar as “políticas públicas” de Kingdon) e política¹⁵⁹.

Zahariadis¹⁶⁰ introduziu modificações metodológicas importantes no modelo de Kingdon, buscando torná-lo aplicável (i) a diferentes países, em contextos de política doméstica ou externa, e em estudos de política comparada; (ii) ao longo de todo o processo decisório das políticas públicas, e não somente nos estágios de formação da agenda e definição de alternativas; (iii) a um foco mais estreito que a massa das questões atinentes a um governo nacional, o que equivale a uma mudança na unidade de análise.

Uma outra alteração essencial foi a combinação das três dimensões (“clima nacional”, “pressão de grupos de interesse” e “rotatividade de legisladores e administradores”) do fluxo da Política de Kingdon em uma outra: a ideologia dos partidos governantes. Sua justificativa é que, por um lado, o conceito de clima nacional acaba sendo excessivamente vago e, por outro lado, que em certos ambientes políticos, mais centralizados e com maior peso dos partidos no governo, faz mais sentido combinar as demais dimensões. Zahariadis fez essas mudanças no

¹⁵⁷ EASTON, David. “The political system under stress”. In: EASTON, D.. *A framework for political analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1965.

¹⁵⁸ Para uma discussão pertinente, inclusive no contexto brasileiro, ver FARIA, Carlos Aurélio P. de. “Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 18, nº 51, fevereiro/2003.

¹⁵⁹ ZAHARIADIS, 1998, *op cit.*

¹⁶⁰ ZAHARIADIS, 1999, *op cit.*; Também ZAHARIADIS, N.. *Ambiguity and choice in public policy: political decision making in modern democracies*. Washington: Georgetown University Press, 2003.

curso de suas investigações sobre a privatização de empresas dos setores ferroviário, petrolífero e de telecomunicações da Inglaterra e da França¹⁶¹.

Na Grã-Bretanha, por exemplo, observou que (i) membros dos partidos da coalizão governistas ocupam postos-chave na administração; (ii) a principal divisão não é entre Executivo e Legislativo, mas sim na Casa dos Comuns, entre governo e oposição, espelhando a efetiva divisão do poder; e (iii) é grande a disciplina partidária. Já na França, constatou que embora a prerrogativa de iniciativa legislativa seja compartilhada pelo primeiro ministro e o parlamento, entre 1959 e 1985, uma minoria de 12,5% das leis eram originadas da Assembléia.

As características e funcionamento do sistema político brasileiro são alvo de ampla literatura e plenos de controvérsia. Não se pretende aqui revisar e nem tampouco entrar no mérito dessas discussões, o que fugiria do escopo do trabalho¹⁶². Para os propósitos desta dissertação, apenas se destacam alguns traços convenientes à argumentação desenvolvida, conforme a abordagem dos fluxos múltiplos, que passam então a ser tomados como dados do argumento no período histórico aqui delimitado.

Assim, assume-se que há no Brasil um presidencialismo forte em suas prerrogativas legislativas, capacidade distributiva e alcance administrativo. Nesse sentido, o Poder Executivo mostrou-se apto, especificamente nos anos focalizados por este trabalho, a fazer avançar sua agenda legislativa, frente a um Congresso com poderes relativamente limitados, tanto de veto quanto de capacidade de impor suas próprias prioridades¹⁶³. Mais ainda, é

¹⁶¹ ZAHARIADIS, 1999, *op cit.*

¹⁶² Para uma análise abrangente, ver PALERMO, Vicente. “Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo”. *Dados*, vol. 43, nº 3, 2000.

¹⁶³ Veja-se, entre outros, ABRANCHES, Sérgio H. H. de. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados*, vol. 31, nº 1, 1988, p. 5-38. AMORIM NETO, Octavio. “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”. *Dados*, vol. 43, nº 3, 2000. FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. “Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, nº 29, 1995, p. 175-200. FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. “O

possível pressupor que o sistema partidário, ao contrário das visões mais pessimistas, se não chega a níveis ingleses, ainda assim pode sob certas circunstâncias apresentar considerável grau de coesão, coerência ideológica e disciplina¹⁶⁴.

5.2) O PROCESSO DECISÓRIO

Metodologicamente, este trabalho tem a política brasileira de combate à lavagem de dinheiro como unidade de análise. Parte-se, nesse sentido, da contribuição de Nikolaos Zahariadis¹⁶⁵, que mostrou a possibilidade de aplicação da abordagem dos fluxos múltiplos em recortes de realidade mais estreitos do que aqueles para os quais ela fora originalmente concebida. Concretamente, está-se interessado no processo decisório que levou à aprovação da Lei nº 9.613/98.

5.2.1) Anarquia organizada?

A fim de aplicar a abordagem dos fluxos múltiplos, o primeiro passo é caracterizar a existência de uma estrutura ambiental instável e de atores com objetivos ambíguos. Em outras

Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?”. *Novos Estudos Cebrap*, nº 47, 1997, p. 127-154. LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. “Bases institucionais do presidencialismo de coalizão”. *Lua Nova*, nº 44, 1998. POWER, Timothy J. “The pen Is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil”. In: CAREY, J. M. e SHUGART, M. S. (orgs.). *Executive decree authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. SANTOS, Fabiano. “Patronagem e poder de agenda na política brasileira”. *Dados*, vol. 40, nº 3, 1997, p. 465-491.

¹⁶⁴ Ver, por exemplo, MELO, Carlos Ranulfo Felix. “Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados”. *Dados*, vol. 43, nº 2, 2000. MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998. NICOLAU, Jairo. “Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)”. *Dados*, vol. 43, nº 4, 2000.

¹⁶⁵ ZAHARIADIS, 1998, 1999, 2003, *op. cit.*.

palavras, determinar em que medida se está diante de uma “anarquia organizada”, conforme a expressão de Cohen, March e Olsen¹⁶⁶.

5.2.1.1) Participação fluida

Na literatura, a participação fluida é geralmente caracterizada em termos da alta rotatividade dos atores envolvidos e da baixa convicção das decisões. Além disso, uma série de atores não governamentais podem interferir no processo decisório e o próprio envolvimento pessoal em cada questão específica é bastante variável.

No caso em tela, considerando o período que vai de dezembro de 1988, quando o Brasil assinou a Convenção de Viena, a março de 1998, quando a Lei nº 9.613 é finalmente sancionada, houve uma considerável alternância dos atores nas posições institucionais de maior relevo.

Assim, por exemplo, no Poder Executivo, houve onze ministros da Justiça, dez ministros da Fazenda, nove diferentes presidentes do Banco Central e seis ministros das Relações Exteriores. Vale ainda notar que a maioria desses funcionários não permaneceu sequer um ano completo em suas funções¹⁶⁷.

Por outro lado, no período imediatamente após a promulgação da Constituição, o Palácio do Planalto teve três ocupantes — José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco — que se viram às voltas com agendas restritas por circunstâncias tais como bases parlamentares inconsistentes, baixa legitimidade perante o eleitorado (por diferentes motivos) e ausência de projetos políticos mais largos. Isso durou até 1995, quando assumiu Fernando Henrique Cardoso.

¹⁶⁶ COHEN *et alli*, 1972, *op. cit.*

¹⁶⁷ A lista completa encontra-se no Apêndice A.

No Poder Legislativo, por sua vez, no período em questão destacam-se as eleições de 1990 e 1994. Na primeira delas, houve uma renovação de 62,1% dos deputados federais, índice que alcançou 54% no pleito seguinte. Ainda que uma parte desses parlamentares já tivesse experiência anterior na Câmara (respectivamente 5,6% e 6,8%), a renovação foi expressiva.

5.2.1.2) Preferências problemáticas

Diz-se que essa condição ocorre quando, grosso modo, os atores não sabem exatamente o que querem, ou não revelam seus objetivos com clareza. A ausência de preferências definidas às vezes pode até mesmo facilitar as decisões, na medida em que, se não há uma meta precisa a ser alcançada, tal como o lucro para uma empresa privada, tampouco há parâmetros nítidos para uma oposição a determinadas alternativas.

Não há, no processo que levou à aprovação da Lei 9.613, algo que se aproxime de uma estrutura de preferências de um ator racional unitário. Após a assinatura da Convenção de Viena, o País manteve-se alinhado às iniciativas internacionais relativas à matéria, conforme já documentado neste trabalho, mas sem propostas próprias de envergadura.

Para começar, a ratificação da Convenção só veio dois anos em meio depois de sua assinatura, com o Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991, e, de fato, a presença do tema da lavagem de dinheiro na agenda se deu muito em função de eventos com apelo sobre a opinião pública, geralmente associados a casos de corrupção e, ocasionalmente, narcotráfico. Nesta categoria estão, por exemplo, a descoberta do “Esquema PC”, em 1992, durante o governo Fernando Collor, e a “CPI do Orçamento”, de 1993-1994.

Também em 1994, o então presidente Itamar Franco constituiu uma Comissão Especial de Investigação, no âmbito do governo federal, para averiguar irregularidades, principalmente no Ministério dos Transportes, e propor uma agenda de trabalho. A iniciativa foi abortada assim que Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência¹⁶⁸. Tentativas posteriores de investigação parlamentar de denúncias de corrupção em seu governo também não prosperaram¹⁶⁹.

Em 1995, um grupo coordenado pela Casa Civil assumiu de maneira mais sistemática o trabalho de elaborar o projeto de uma futura lei contra a lavagem de dinheiro. Os primeiros estudos haviam coincidido com a eclosão do chamado escândalo do Orçamento, um par de anos antes, e caminhavam lentamente. Apenas em 1996 o documento passou à égide do ministério da Justiça, onde tomaria sua forma definitiva. De toda maneira, o importante aqui é enfatizar que até então não havia uma opinião formada sobre a matéria.

Tanto foi assim que o ministro Nelson Jobim, de posse do documento produzido na Presidência, iniciou um périplo no exterior que o levaria a conceber um texto significativamente distinto do original¹⁷⁰. Depois de debater com especialistas da Suíça, França, Itália, Inglaterra e Estados Unidos, o ministro adquiriu familiaridade com o arcabouço legislativo internacional, incorporando ao projeto as recomendações do *mainstream* e, inclusive, deixando-se influenciar em suas opiniões pessoais¹⁷¹.

¹⁶⁸ CARVALHOSA, 1995, *op cit.*

¹⁶⁹ FLEISCHER, 2002, *op cit.*

¹⁷⁰ FAERMAN, Marcos. “Dinheiro suspeito”. *Problemas Brasileiros*, n. 332, mar/abr 1999. Disponível em www.sescsp.org.br/sesc/revistas_sesc/pb. Acessado em 18/08/2004. Em audiência pública na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, no dia 22/10/1997, na qual foi o convidado, o ministro Nelson Jobim revelou: “Quero dizer que nas discussões para fazer isso, para tentar redigir isso, levei dezenove versões. Esta que veio como projeto do governo foi a décima nona versão, em decorrência de uma série de observações sucessivas que eram feitas” (p. 71).

¹⁷¹ Isso ocorreu em relação a pelo menos um ponto. Em uma entrevista a O GLOBO, em 22/10/1995, Jobim colocava o sigilo bancário como o grande entrave ao combate à lavagem: “Então nós temos de ter uma nova legislação que eleve o conceito de relatividade [do direito ao sigilo bancário] ao teto. Porque com o sigilo, você está impedido não só de conhecer a movimentação bancária, mas também de indagar por que as operações foram feitas”. Exatamente dois anos depois, sua posição era bem mais relativa. Na audiência pública da CFT, já

Em 5 de julho de 1996, publicou-se no Diário Oficial da União o anteprojeto de lei: “Tendo em vista a relevância e complexidade da matéria [...], para que, dentro do prazo de trinta (30) dias, possam ser encaminhadas ao gabinete do ministro de Estado da Justiça as sugestões pertinentes”¹⁷². Pela mesma razão, o texto foi também disponibilizado na página do ministério na Internet¹⁷³. Entretanto, o fato é que o projeto chegaria ao Congresso essencialmente inalterado em relação a esta versão, fazendo o tempo exíguo de exame público supor que essa pudesse ser exatamente a intenção¹⁷⁴.

Uma vez na Câmara dos Deputados, é possível dizer que as preferências dos parlamentares, ao longo do pouco menos de um ano de tramitação do projeto, mostraram-se no mínimo opacas. Senão vejamos. Os anais da Câmara registram que, de um universo de 513, apenas oito deputados fizeram uso da palavra durante as audiências públicas realizadas na Comissão de Finanças e Tributação da Casa, incluindo o presidente da CFT, Luiz Carlos Hauly (PSDB), e o relator da matéria na Comissão, Arnaldo Madeira (PSDB).

Nas audiências públicas, o deputado Roberto Campos (PPB) foi o principal adversário da proposta, que classificou como “um ato explícito de ‘neodirigismo’, ‘neo-autoritarismo’ e ‘neo-intervencionismo’”. O parlamentar mostrou-se bem informado sobre a matéria e teceu uma longa série de críticas técnicas ao projeto, que foram de aspectos pontuais aos mais conceituais. Outras intervenções denotaram sobretudo um parco entendimento do assunto e do projeto em si, além de uma preocupação um tanto vaga quanto à “cópia” de um modelo estrangeiro de legislação, quando não fugiram do tema, apenas. Excetuando-se o deputado Campos, não houve oposição sistemática ao documento.

ministro do STF, Nelson Jobim preferia enfatizar restrições constitucionais à inclusão do tema na lei em debate e sugeria que a criação do COAF seria suficiente para contornar qualquer dificuldade investigativa derivada da existência do sigilo.

¹⁷² DOU, nº 129, Seção 1, 12354, sexta-feira, 5 JUL 1996.

¹⁷³ Segundo a EM nº 692 / MJ. Brasília, 18 de dezembro de 1996.

¹⁷⁴ Ver no Apêndice C o quadro comparativo entre o Anteprojeto, o Projeto e a Lei propriamente dita.

Quando o projeto de lei chegou ao plenário, o regime de urgência restringiu, por determinação regimental, o número de parlamentares a se manifestarem para discutir a matéria. Na realidade, porém, só houve um orador inscrito, o deputado José Genoíno (PT), autor de seis emendas. O único ponto polêmico foi a proposta de inclusão de um membro do Ministério Público no COAF, defendido pela oposição, mas sem muita ênfase¹⁷⁵. Seja como for, a prevalência do voto de liderança e da votação simbólica impedem que se faça inferências diretas sobre as preferências dos deputados.

No Senado, o projeto recebeu acolhida complacente com os argumentos do governo federal, sendo aprovado em menos de dois meses, em período de convocação extraordinária do Congresso. A única exceção foi a proposição que visava incluir os crimes contra a ordem tributária no rol de crimes antecedentes elencados no Artigo 1º do projeto. Nesse sentido, emenda do senador Jefferson Peres (PDT) chegou a ser aprovada pela Comissão de Assuntos Econômicos, mas posteriormente rejeitada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e pelo plenário da Casa. Também aqui, a tramitação em regime de urgência, com votação simbólica, inviabiliza uma observação direta das preferências dos senadores.

O ponto que se deseja enfatizar aqui é que os atores envolvidos no processo decisório de formulação da Lei de Lavagem via de regra não deixaram seus objetivos e, por consequência, preferências transparecerem. Diante da falta de polêmica, poder-se-ia argumentar, ao contrário, que havia um grande consenso em torno do tema, ou seja, um alinhamento de preferências. Lembre-se, a este respeito, que a oposição não tentou em nenhum momento obstruir e, na única oportunidade para uma votação nominal, no dia 11/11/1997, o placar foi soberbamente favorável ao pedido de urgência na Câmara (Sim-371; Não-4; Abstenções-3).

¹⁷⁵ O deputado Nilson Gibson (PSB), incomodado com a alegada presença de um assessor do Banco Central no plenário, fez a seguinte declaração: “Sr. Presidente [da sessão], *concessa maxima venia*, gostaria de fazer a seguinte ponderação: não fica bem para mim retirar a emenda [que inclui um membro do MPU no COAF]. Não me sinto bem em fazê-lo, principalmente porque me senti coagido pelo representante do Banco Central neste plenário. Todavia, não vou pedir verificação [de quorum]. Apenas marcarei minha posição, votando favoravelmente à emenda [...]”. *Diário da Câmara dos Deputados*, p. 36719, Sexta-feira, 14/11/1997.

A rigor, porém, a discussão não envolvia focos clássicos de conflito, como mudanças na Constituição, mecanismos distributivos de renda, dilemas morais, disputas federativas ou que tais. Nesse contexto, a falta de interesse em debater e o aparente desconhecimento do tema e do próprio projeto¹⁷⁶ sugerem uma ausência de preferências bem definidas. Essa condição, por sua vez, parece ter contribuído para facilitar o processo decisório.

5.2.1.3) Tecnologia obscura

Significa que os participantes do processo decisório não compreendem os mecanismos que transformam os *inputs* recebidos nas políticas públicas resultantes. Ainda que cada qual saiba bem suas atribuições individuais, muitas vezes há dificuldade para apreender a estrutura organizacional ou como cada contribuição unitária comporá o resultado final.

No presente contexto, esse atributo parece manifestar-se já a partir da complexidade do tema, que envolve diversas nuances jurídicas e econômicas, trazendo um alto grau de incerteza quanto aos desdobramentos da política pública proposta. Além disso, a própria experiência internacional já mostrava que os mecanismos preconizados para o controle da lavagem de dinheiro tinham eficácia no máximo modesta. Mesmo nos países mais desenvolvidos, onde as normas e instrumentos de combate estavam mais avançados e há mais tempo em vigor, os resultados eram bastante limitados em face da dimensão do problema.

Porém, desde o princípio, o padrão de legislação e as experiências de outros países foram apresentados como o estado da arte, o que de mais moderno havia, uma espécie de garantia implícita de sucesso da lei que se discutia. Este é um ponto. Outra questão é que em geral não

¹⁷⁶ O deputado Luís Roberto Ponte (PMDB), justificando sua adesão ao projeto exposto pelo ministro Nelson Jobim, fez a seguinte afirmação: “No caso, já nos colocávamos contrários a esse projeto induzidos que fomos, eu particularmente, por desinformações sobre o tema. A verdade é que eu não tive sequer a precaução de ler a matéria, que agora me vem com fluidez, com muita clareza” (ênfase adicionada). Comissão de Finanças e Tributação, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, Audiência Pública nº 884/97, 22/10/1997, p. 67.

pareceu que os atores envolvidos tivessem claro para si nem mesmo em que exatamente consistiria esse “sucesso”. Para alguns, seria a possibilidade de prender mais pessoas, talvez com incorporação de recursos aos cofres públicos. Para outros, aparentemente contava o simples fato de que o Brasil se perfilaria ombro a ombro com as nações mais desenvolvidas.

Em qualquer caso, entremeando essas idéias, formuladas de maneira um tanto vaga, surgiram preocupações com uma possível ameaça à liberdade individual, eventual violação do devido processo legal, insuficiência dos instrumentos preconizados e falta de adequação do arcabouço legal importado às peculiaridades jurídico-histórico-sociais do país. Nada disso, evidentemente, foi empecilho à instituição da nova política pública.

5.2.2) Fluxo 1 - O problema: conexão internacional

Antes de mais nada cabe, ainda que de maneira breve, situar historicamente o aparecimento da temática da lavagem de dinheiro como *issue* política, que passa, portanto, a mobilizar recursos e demandar políticas públicas específicas em muitos países e, de maneira coordenada, entre eles¹⁷⁷.

Os Estados Unidos foram o país que mais influenciou na colocação da lavagem de dinheiro na condição de crime global, merecedor de uma política internacional e multinacional para combatê-la. Como já se mencionou antes neste trabalho, a preocupação norte-americana com o tema pode ser datada já a partir de 1920. A busca de meios legais e policiais para lidar, sobretudo, com o problema do crime organizado prosseguiu por décadas, com idas e vindas, mas foi só a partir dos anos 70 do século passado que o tema começou a ganhar os contornos de ameaça à própria segurança nacional daquele país.

¹⁷⁷ Esse processo é discutido com detalhe em CAMPOS DA SILVA, 2001, *op. cit.*.

O principal responsável pela mudança foi a crescente associação do crime de lavagem ao tráfico de drogas ilícitas. Esta última questão, que passara a freqüentar intensamente o debate político naquela época, tornou-se objeto de uma literal “guerra”¹⁷⁸ na década dos 80, notadamente nos governos do ex-presidentes Ronald Reagan e George Bush, incentivando a instituição de normas legais cada vez mais rígidas (a primeira lei a tratar o crime de lavagem como tal é de 1986), além de um recrudescimento da repressão interna e a intensificação de ações em territórios estrangeiros¹⁷⁹.

Do ponto de vista institucional, esse trajeto é bem documentado. Além da difusão global da mensagem de que o comércio ilegal de entorpecentes é um mal de primeira grandeza, ao largo de poucos anos se erigiu todo um edifício legal e organizacional com o intuito de coibir essa prática e, cada vez mais intensamente, a da chamada lavagem de dinheiro, vista como provedora das condições materiais para a prosperidade da primeira. Sobre isso, cabe mais uma vez anotar a progressiva autonomia no tratamento criminal da lavagem, com conseqüente (i) ampliação do rol dos crimes antecedentes; (ii) foco no próprio dinheiro e menos no criminoso; e (iii) expansão das possibilidades de confisco de bens e direitos financeiros.

Formalmente¹⁸⁰, o cerco à lavagem de dinheiro como delito autônomo tem vários documentos importantes, tais como: a Lei sobre o Controle da Lavagem de Dinheiro, dos EUA, de 1986; a Convenção de Viena, da ONU, de 1988; a Declaração de Princípios de Basiléia, do BIS, também de 1988; a criação do GAFI, em 1989, e a publicação de suas 40 Recomendações, no ano seguinte; a Convenção de Estrasburgo, do Conselho da Europa, de 1990; o Regulamento Modelo da CICAD, de 1992; e a criação do Grupo de Egmont, em 1995. A lista completa ocuparia muitas linhas mais.

¹⁷⁸ Ver, por exemplo, WISOTSKY, Steven. “A society of suspects: the War on Drugs and civil liberties”. *Cato Policy Analysis*, no. 180, October 2, 1992. Em www.cato.org/pubs/pas/pa-180es.html, acessado em 20/10/2004.

¹⁷⁹ A mais espetacular foi sem dúvida a invasão do Panamá e a detenção do presidente do país, Manuel Noriega, que hoje cumpre pena de 40 anos em uma prisão federal dos EUA.

¹⁸⁰ Uma lista dos principais documentos e eventos internacionais relacionados ao tema, incluindo os já anteriormente citados neste trabalho, encontra-se no Apêndice B.

No entanto, o primeiro grande marco internacional foi mesmo a Convenção sobre o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas, ou Convenção de Viena, citada anteriormente, assinada por autoridades de 185 países, em 20 de dezembro de 1988, em Viena, na Áustria. Esse documento determinou, entre outros, que cada país signatário adotasse as medidas necessárias para caracterizar a lavagem de dinheiro como delito penal em seu direito interno.

Trata-se, enfim, de um emaranhado de organismos internacionais e documentos, com variados âmbitos jurisdicionais, diferenciados alcances legais e capacidades específicas de imposição de suas normas. Na posição mais central deste complexo é possível situar o GAFI, Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro¹⁸¹, de onde emanam as principais diretrizes do esforço internacional de combate à lavagem de dinheiro.

Criado em 1989 pelo G-7, o grupo dos maiores países industrializados do planeta, com a finalidade de examinar, desenvolver e promover políticas de combate à lavagem de dinheiro¹⁸². Suas “40 Recomendações” e outros documentos estabelecem as ações a serem seguidas pelos países para combater esse crime, servindo de parâmetro para regulamentos nacionais e internacionais, inclusive da própria ONU¹⁸³

Neste posto, e algo paradoxalmente, esta organização intergovernamental, composta por um número reduzido de países, prepondera inclusive sobre as organizações do sistema ONU, que em tese teriam muito mais poder, amparadas por um amplo mandato internacional e mecanismos (sanções) de imposição de suas decisões.

¹⁸¹ Do inglês *Financial Action Task Force on Money Laundering – FATF*.

¹⁸² Uma confusão comum é localizar o GAFI “no âmbito” da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Em nome da precisão, porém, cabe anotar que se trata de uma entidade independente da OCDE, ainda que fisicamente sediada naquela organização. Não há qualquer vínculo organizacional ou de qualquer modo hierárquico entre ambas. O mandato do GAFI é temporário e outorgado diretamente pelo G-7, que o tem renovado periodicamente desde sua criação.

¹⁸³ CAMPOS DA SILVA, *op cit*.

Na prática, todavia, observa-se que o GAFI tem sido um veículo fiel das prioridades dos países mais ricos do planeta, através de uma estrutura decisória ágil e enxuta, em oposição a uma ONU onde as decisões muitas vezes esbarram na burocracia e na necessidade de construir grandes coalizões, ou até mesmo consensos, entre nações. As diretrizes emanadas do GAFI refletem o acordo em um grupo reduzido e com interesses que têm se mostrado em boa medida convergentes nessa matéria¹⁸⁴.

A aprovação da Lei de Lavagem pelo Congresso Nacional brasileiro, consubstanciando uma nova política pública de combate a este delito, insere-se no movimento mais amplo de constituição de um regime internacional de controle da lavagem de dinheiro, do qual poucos países podem se dar ao luxo de manterem-se ausentes¹⁸⁵.

Este fato é documentado de maneira abundante ao longo do processo decisório que levou à adoção do referido diploma legal¹⁸⁶. Na Exposição de Motivos nº 692¹⁸⁷, de 18 de dezembro de 1996, que acompanhou o Projeto de Lei do Executivo, por exemplo, constata-se o peso dos desenvolvimentos na esfera internacional sobre a iniciativa governamental.

Ali, uma longa série de casos¹⁸⁸ de direito comparado é invocada para justificar a inclusão na legislação proposta de dispositivos tais como: (i) o que define o crime (tipo penal) de lavagem de dinheiro; (ii) o que enumera os crimes antecedentes (aqui, como se sabe, ficou-se

¹⁸⁴ É digno mais uma vez apontar, embora fora do escopo deste trabalho, como a razão de ser de todo esse regime internacional de combate à lavagem de dinheiro mudou abruptamente depois dos atentados de 11 de setembro de 2001. Diante da ameaça terrorista, a questão das drogas passou a uma posição secundária.

¹⁸⁵ CAMPOS DA SILVA, 2001, *op cit.*

¹⁸⁶ Ainda antes da proposta chegar ao Congresso, por exemplo, o então ministro da Justiça, Nelson Jobim, afirmava: “Eu levantei toda a legislação americana, européia, já que eles têm experiência nisso. Não adianta inventar as coisas, é preciso fazer uma proposta em cima do que já tem no mundo.” Entrevista a O Globo, 22/10/1995. Meses depois de aprovada a Lei n. 9.613/98, o já ministro do STF declarava textualmente: “Eu queria deixar bem claro que essa legislação nada mais é que uma grande compilação que fizemos, tradutivamente (*sic*) para o sistema brasileiro, do que já se fez no mundo. Não tem nada de novo aqui. Tem algumas coisas ajustadas ao sistema penal brasileiro.” 1º Seminário Internacional sobre Lavagem de Dinheiro. Brasília-DF, 3 e 4 de dezembro de 1998. Fita 1. Acervo do STJ.

¹⁸⁷ Assinada pelos ministros da Justiça, da Fazenda, das Relações Exteriores e da Casa Militar da Presidência da República.

¹⁸⁸ Entre outros, são citados explicitamente dispositivos dos códigos penais alemão, belga, francês, mexicano e suíço, o Regulamento Modelo da CICAD e legislações correlatas de Portugal, Argentina, Itália, Espanha e Comunidade Européia.

um passo aquém das legislações mais arrojadas, ditas de terceira geração); (iii) o que aponta os tipos penais equiparáveis ao crime de lavagem; (iv) o que distingue a modalidade de responsabilidade aplicável no âmbito organizacional; (v) o que inverte o ônus da prova de ilicitude no caso de bens apreendidos; e (vi) o que determina procedimentos de prestação de informações; entre outros.

Mais do que isso, a participação e adesão do país em eventos como a Convenção de Viena, de 1988, a XXII Assembléia-Geral da OEA, em 1992, a Cúpula das Américas, em 1994, e a Conferência Ministerial sobre Lavagem de Dinheiro e Instrumento do Crime, em 1995, são todos mencionados textualmente como exemplos do compromisso formal pela tipificação deste delito. O parágrafo 8 da referida Exposição de Motivos enunciava explicitamente: “Portanto, o presente projeto se constitui na execução nacional de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a começar pela Convenção de Viena”.

5.2.3) Fluxo 2 – A solução: política pública contra a lavagem de dinheiro

A formulação clássica da abordagem dos fluxos múltiplos pressupõe uma “sopa primeva” de políticas públicas da qual as “comunidades de política” lançam mão, compondo e recombinao idéias e alternativas. Nessa ótica, muitas vezes as “soluções buscam problemas”, mais do que o inverso.

Inicialmente, procuremos identificar a comunidade de política envolvida no processo de formulação da política brasileira contra a lavagem de dinheiro. Aí, encontram-se atores tanto da esfera governamental quanto da esfera privada. Dentro de cada uma dessas organizações, diversos atores individuais se fizeram ativos, mas parece razoável assumir que agiam como seus legítimos e fiéis representantes. Destaquemos as principais.

Em primeiro lugar, pode-se mencionar a própria Presidência da República, que através da Casa Civil direcionou os primeiros esforços sistemáticos de redação de uma lei de lavagem.

Depois, o Ministério da Fazenda, que através do COAF futuramente viria a tornar-se responsável por implementar a política de combate à lavagem de dinheiro no Brasil. Em seu âmbito, mas contribuindo com *expertise* e posições próprias, cabe ainda ressaltar o Banco Central e a Secretaria da Receita Federal.

O Ministério da Justiça desde o início foi o órgão formalmente responsável por propor medidas legislativas para o combate à lavagem de dinheiro, além de representar e intermediar institucionalmente o governo, junto com o Ministério das Relações Exteriores, em questões originadas tanto no Brasil quanto no exterior.

O Departamento de Polícia Federal criou já em 1988 a divisão de repressão ao crime organizado e inquéritos especiais (DCOIE). Em casos de lavagem de dinheiro, esse setor conduz as investigações policiais.

No Congresso, sobressaem alguns poucos parlamentares mais ativos, seja pela posição ocupada no processo legislativo (relatores, líderes), seja pela iniciativa de tentar influenciar no conteúdo e na forma da legislação, assim como seus *staffs*.

No setor privado, vale mencionar a Federação Brasileira das Associações de Bancos – Febraban, entidade que representa os interesses do setor. A Febraban participou dos debates em torno da lei e procurou inclusive antecipar-se, seguindo uma tendência mundial, na instituição de algumas iniciativas contra a lavagem, antes mesmo da aprovação de uma lei

contra lavagem no País¹⁸⁹. Representantes de bancos estrangeiros, da Bolsa de Valores de São Paulo e da Bolsa de Mercadorias e Futuros igualmente foram ouvidos.

Também buscou-se envolver algumas federações de indústria, notadamente a FIESP nas discussões. Finalmente, cabe mencionar a participação de especialistas em Direito. O Ministério Público, para estranhamento de muitos, não foi convidado a participar do debate¹⁹⁰.

A atuação desse conjunto amplo de personagens não se caracterizou pela coordenação e teve pesos individuais muito distintos. A assinatura da Convenção de Viena demarca o primeiro movimento no sentido de dotar o país de uma política contra a lavagem de dinheiro. Naquele momento, contudo, essa iniciativa era circunscrita à política externa do país, carecendo de uma correia de transmissão para a agenda política interna. Ao longo dos anos seguintes, a situação foi mudando progressivamente.

Concretamente, apenas por volta de 1993 a idéia de formular uma lei específica contra a lavagem começou a ganhar forma. Àquela altura, o governo federal determinara a realização de “estudos” sobre o tema, coordenados pelo BC e pela Receita, nos quais já se percebia alguma inspiração nas práticas que vinham se consagrando internacionalmente. Sobretudo, já era patente uma divergência entre esses dois órgãos quanto à severidade dos controles sobre o funcionamento do sistema financeiro, com o BC favorecendo práticas mais liberais e a Receita demandando maior rigidez¹⁹¹.

¹⁸⁹ Ver o folheto do Instituto Brasileiro de Ciência Bancária (ligado à Febraban), intitulado “Aqui não! sugestões para prevenir o uso indevido dos bancos na lavagem de dinheiro proveniente do narcotráfico e outras atividades ilícitas”. São Paulo, outubro de 1996.

¹⁹⁰ Segundo o procurador Cláudio Fontelles, atual Procurador-Geral da República, “todas as agências envolvidas no combate à criminalidade deveriam ser consultadas. Quero mostrar aos senhores como há falhas por falta de comunicação. Esta lei de lavagem, por exemplo, nós do Ministério Público não fomos absolutamente consultados em nada” (ênfase adicionada). 1º Seminário Internacional sobre Lavagem de Dinheiro. Brasília-DF, 3 e 4 de dezembro de 1998. Fita 1. Acervo do STJ.

¹⁹¹ “Nova lei pode dificultar lavagem de dinheiro”. *Folha de S. Paulo*, 13/04/1994.

Por essa época, a Polícia Federal já vinha atuando na investigação de casos específicos de lavagem, mesmo antes de sua criminalização no Brasil, nos quais se sobressaíam as operações com as contas CC-5, tornadas notórias a partir da vinda a público do “esquema PC”¹⁹². Desde então, como era de se esperar, o órgão se caracterizou pela face operacional, através das ações de investigação e repressão, sendo pouco visível sua contribuição direta na formulação da política¹⁹³.

Entre 1994 e 1995, a Casa Civil da Presidência da República foi o centro formulador da política contra a lavagem. De lá emergiu a primeira versão de uma lei contra o delito. Na realidade, praticamente um rascunho, do qual muito pouco restou depois que o Ministério da Justiça tomou para si a tarefa de redigir a nova lei.

No âmbito do MJ, o projeto sofreu constantes modificações¹⁹⁴, já a partir, como comentado anteriormente, de uma viagem que o próprio ministro Nelson Jobim empreendeu ao exterior para se inteirar sobre as práticas consagradas em nível internacional. Daí em diante, o texto foi sendo reelaborado em rodadas sucessivas de discussão com diversas entidades convidadas, o Banco Central e a Receita Federal. De acordo com Nelson Jobim: “Paralelamente a esses debates, também discutimos o assunto com a comissão de juristas constituída para assessorar o Ministério da Justiça em relação a isto”¹⁹⁵.

¹⁹² “O paraíso CC5. A PF investiga o sistema financeiro clandestino pelo qual passam por ano 6 bilhões de dólares ilegais do caixa dois de empresas”. *Veja*, 25/08/1993. “Polícia Federal investiga contas”. *Jornal do Brasil*, 18/10/1995.

¹⁹³ Ao que tudo indica, a PF não teve uma participação original no processo, meramente reverberando as diretrizes tecidas fora de sua alçada: “Combate à lavagem de dinheiro no País: sem lei específica para reprimir o crime, o Brasil corre o risco de sofrer sanções internacionais, alerta a Polícia Federal”. *Correio Braziliense*, 27/10/1997.

¹⁹⁴ Vale lembrar o já mencionado comentário do ministro Nelson Jobim, segundo o qual “nas discussões para fazer isso [o projeto de lei], para tentar redigir isso, levei dezenove versões. Esta que veio como projeto do governo foi a décima nona versão”. Comissão de Finanças e Tributação, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, Audiência Pública nº 884/97, 22/10/1997, p. 71.

¹⁹⁵ Comissão de Finanças e Tributação, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, Audiência Pública nº 884/97, 22/10/1997, p. 3.

Voltando ao ponto inicial desta seção, parece razoavelmente claro que, do ponto de vista das opções de política, ou seja, do fluxo de soluções, o processo tem duas fases bem demarcadas. De um lado, antes da definição do anteprojeto de lei, quando o número de alternativas disponível, e efetivamente considerado, era relativamente grande, com permeabilidade à participação de atores de fora do governo. Uma segunda fase se inicia com a publicação do referido anteprojeto no Diário Oficial. Depois disso, as mudanças no texto são marginais¹⁹⁶.

5.2.4) Fluxo 3 – A política: pressão externa e ideologia

Como já se viu, Zahariadis define o fluxo da Política em termos da “ideologia dos partidos governantes”, dimensão que substitui as três originalmente empregadas por Kingdon, a saber, “pressão de grupos de interesse”, “rotatividade de legisladores e administradores” e “clima nacional”. O ponto a ser enfatizado aqui é que cada objeto de estudo permite a seleção de aspectos particulares, mais relevantes naquele contexto¹⁹⁷:

No presente trabalho, optou-se pelas duas dimensões a seguir:

5.2.4.1) pressão externa

Os esforços internacionais para combater a lavagem de dinheiro deram origem a um regime internacional do tipo “proibição global”, ou seja, princípios e normas que buscam

¹⁹⁶ Um quadro comparativo entre o anteprojeto, o projeto e a lei de lavagem encontra-se no Apêndice C.

¹⁹⁷ Isto é bem exemplificado pela aplicação da abordagem às missões de paz da ONU, feita por Michael Lipson. Segundo ele: “Ambas as concepções [de Kingdon e de Zahariadis] são impróprias no contexto das missões de paz da ONU. Ao invés delas, eu conceituo o fluxo da política como consistindo de atores, interesses e idéias em três níveis? (1) o contexto multilateral; (2) a política dentro dos Estados membros da ONU (ou seja, apoio ou rejeição às missões de paz e a disposição para pagar as contribuições requeridas); e (3) a política e a cultura organizacional no interior da própria ONU”. LIPSON, Michael. “A garbage can model of UN peacekeeping”. *Paper apresentado no encontro anual da Canadian Political Science Association*. Winnipeg, Junho, 2004, p. 17.

cobrir todos os países passíveis de atuação do tipo específico de criminalidade. Assim, mais do que incentivos positivos para a adoção do regime, existem os incentivos de tipo negativo, que acarretam algum tipo de retaliação para os países não cooperantes¹⁹⁸.

A Organização das Nações Unidas, por exemplo, ofereceu amplo apoio à implementação das medidas propugnadas, disponibilizando assistência técnica, especialmente para os chamados países em desenvolvimento, ou economias em transição, assim como por meio da realização de grandes conferências internacionais e da concepção de programas e planos em torno do tema.

Em nível regional, destaca-se ainda o trabalho da CICAD, a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas. Ela funciona no âmbito da Organização dos Estados Americanos e foi criada em 1988, mesmo ano da assinatura da Convenção de Viena. A CICAD mantém, desde 1992, uma Regulamentação Modelo contra a lavagem de dinheiro, cuja adoção é recomendada aos Estados Membros, e desde 1996 mantém um Grupo de Especialistas contra a Lavagem de Ativos que realizam estudos técnicos e prestam assistência aos países da região.

Em 1995, por ocasião do 50º Aniversário da ONU, o então presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton, fez um discurso em que classificou a lavagem de dinheiro, da mesma forma que o crime organizado em geral, como uma grande ameaça ao “mundo livre”, ofereceu ajuda às nações para que adotassem os procedimentos internacionais contra o delito, e ameaçou as que se recusassem a fazê-lo com sanções¹⁹⁹²⁰⁰. O episódio ilustra bem a perspectiva que norteou o governo norte-americano, pelo menos, desde então.

¹⁹⁸ CAMPOS DA SILVA, Francisco de Assis. *A formação de um regime internacional para o controle da lavagem de dinheiro*. 01/08/2001. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

¹⁹⁹ COURTNEY, Adam. “Washed and brushed up”. *The Banker*, vol. 146, n. 848, 1999.

O GAFI é, sem dúvida, o órgão mais atuante nesse campo, dando consequência prática à visão expressa por Clinton. Isso se dá através de uma atuação política e técnica constante, junto a governos e formadores de opinião, mas não exclui ações mais incisivas contra países “não-cooperantes”. É o caso da política de “*name and shame*”, qual seja, a exposição pública negativa de determinado país perante a comunidade internacional. Nesse sentido, o GAFI publica regularmente uma lista de países não-cooperantes²⁰¹.

Outra opção é tomar medidas mais concretas, denominadas “contramedidas” no jargão da organização, tais como: (i) submetendo as transações financeiras de tais países a verificação e escrutínio detalhado; (ii) desencorajando investimentos estrangeiros; e (iii) requerendo a suspensão da confidencialidade de depósitos e transações em seus sistemas financeiros, como pré-condição para a realização de negócios. Note-se, nesse contexto, que outros organismos internacionais, como por exemplo o FMI, podem ter um papel instrumental na aplicação dessas diretrizes.

De fato, mais recentemente, outra iniciativa patrocinada pelo G-7 ganhou forma. Em 1999, foi criado o *Financial Stability Fórum* (FSF), destinado à promoção de padrões financeiros mundiais, incluindo as 40 Recomendações do GAFI. Para tanto, tem um Grupo de Acompanhamento sobre Incentivos para Promover a Implementação de Padrões²⁰². Tais “incentivos” abrangem a divulgação e promoção dos referidos padrões junto aos agentes de mercado, como instituições financeiras e agências de classificação de risco. Além disso, há o objetivo explícito de tornar sua adoção condicionante, por exemplo, da obtenção de financiamento de organismos multilaterais de crédito, ou da permissão de estabelecer negócios com os países ricos.

²⁰⁰ Em suas palavras: “Auxiliaremos as nações a fazer com que seus bancos e sistemas financeiros se conformem aos padrões internacionais contra lavagem de dinheiro...e se elas se recusarem, aplicaremos as sanções apropriadas”.

²⁰¹ Trata-se da chamada “lista negra” do GAFI. Já os países que concordaram em cooperar, mas ainda não implantaram políticas antilavagem, são expostos em uma, assim denominada, “lista cinza”.

²⁰² Do inglês: *Follow-Up Group on Incentives to Foster Implementation of Standards*. Ver www.fsforum.org.

Já se viu aqui que a política brasileira contra a lavagem de dinheiro foi a “execução nacional de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil”. Ainda mais, representou a adesão do país a todo um regime internacional institucionalmente complexo, emanado das nações mais desenvolvidas do planeta, principalmente dos Estados Unidos.

E, de fato, essa inserção não foi exatamente suave. Houve pressões de variadas ordens, que levaram o Brasil, assim como dezenas de outros países, a aceitar os termos em que a questão foi estruturada e a forma como deveria ser enfrentada.

Esses esforços para conduzir o governo brasileiro à ação não passaram despercebidos à mídia e, a rigor, chegaram a ser usados como argumentos pelas autoridades em favor da nova legislação²⁰³. Ainda no final de 1995, por exemplo, o jornal *O Globo* noticiava que a falta de leis rigorosas contra a lavagem de dinheiro seria motivo de sanções econômicas dos Estados Unidos²⁰⁴. O mesmo jornal, em 22 de outubro daquele ano, entrevistava o ministro da Justiça, Nelson Jobim, registrando que o governo era “cobrado em foros internacionais por não ter mecanismos para combater a legalização de dinheiro sujo”²⁰⁵.

5.2.4.2) ideologia do governo

Em seu estudo sobre as privatizações no Reino Unido, Zahariadis²⁰⁶ verificou que o governo de Margaret Thatcher teve um papel ideológico determinante, com seu foco resolutivo no equilíbrio fiscal e na diminuição do tamanho do aparato estatal. Naquele período, a

²⁰³ Alguns exemplos: “Para EUA, Rio e São Paulo são grandes ‘lavanderias’”. *O Globo*, 20/1996. “Brasil deixa crimes financeiros impunes”. *Jornal da Tarde*, 06/03/1997. “Brasil é um paraíso para a máfia”. *Estado de Minas*, 16/09/1997. “EUA dizem que Brasil facilita a lavagem de dinheiro”. *Correio Braziliense*, 26/10/1997. “Sem lei específica para reprimir o crime de lavagem, o Brasil corre o risco de sofrer sanções internacionais, alerta a Polícia Federal”. *Correio Braziliense*, 27/10/1997. “Governo trabalha para aprovar lei”. *Jornal do Brasil*, 26/10/1997.

²⁰⁴ “País pode ser punido por ‘lavagem’ de dinheiro”. *O Globo*, 31/10/1995.

²⁰⁵ “Legislação sobre lavagem é omissa”. Entrevista com Nelson Jobim. *O Globo*, 22/10/1995.

²⁰⁶ ZAHARIADIS, 1999, *op cit.*

antipatia conservadora contra as empresas estatais tornou a privatização mais do que uma opção natural.

De modo geral, postula-se que a congruência entre dada política pública e a ideologia do governo é uma condição necessária, ainda que não suficiente, para que ela seja adotada. A razão disso é que tal ideologia molda a formação da agenda, ditando as prioridades, da mesma forma que demarca o conjunto de soluções efetivamente disponíveis.

Não se trata exatamente de uma novidade na literatura. No campo da política macroeconômica, Hibbs²⁰⁷, por exemplo, já apontava uma correlação entre a posição ideológica dos partidos no poder e a propensão a adotarem certas alternativas de política, vale dizer, partidos mais à esquerda optariam por políticas monetárias e fiscais menos rígidas, até expansionistas. Mais recentemente, têm-se argumentado que o cardápio de políticas macroeconômicas ficou irremediavelmente mais enxuto, na prática obrigando governos originários de diferentes pontos do espectro ideológico a se comportarem de maneira idêntica²⁰⁸.

No Brasil, de todo modo, a década de noventa caracterizou-se por uma crescente influência ideológica de matizes liberais. Na política econômica do governo Cardoso, onde ela se fez mais explícita, sobrevieram certa obsessão com o equilíbrio fiscal, a liberalização comercial e as privatizações, personificando uma espécie de consenso em torno da busca da estabilidade de preços como meta primordial. Segundo José Marcos Novelli “as idéias econômicas neoliberais converteram-se efetivamente em políticas estatais no governo

²⁰⁷ HIBBS, D.. “Political parties and macroeconomic policy”. *American Political Science Review*, vol. 71, dezembro/1977.

²⁰⁸ BOIX, C. “Partisan governments, the international economy, and macroeconomic policies in advanced nations (1960-1993)”. *World Politics*, Vol. 53, n. 1, outubro/2000.

Fernando Henrique tendo em vista seu compromisso inegável com a estabilização da moeda,²⁰⁹.

Não se tratava de uma mudança pontual, mas sim da decorrência lógica de um movimento mais profundo na estrutura política do país. Vejamos o que diz Sallum Jr.²¹⁰:

A transição política brasileira começou com a crise de Estado de 1983-1984 e terminou com o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, momento em que o Estado ganhou estabilidade segundo um novo padrão hegemônico de dominação, moderadamente liberal em assuntos econômicos e completamente identificado com a democracia representativa. Nessa transição, a democratização política foi mais importante na década de 1980 ao passo que a liberalização econômica destacou-se nos anos de 1990. Essa transformação política só pode ser completamente entendida se a considerarmos no contexto da transnacionalização do capitalismo (desencadeada pela globalização financeira) e da democratização da sociedade brasileira.

Olhando diretamente o sistema partidário, Roma²¹¹ aponta, por assim dizer, afinidades eletivas ideológicas e programáticas, como forças atrativas entre PFL e PSDB para uma aliança eleitoral e de governo. Por suposto, essa união se deu mais à direita, em oposição, digamos, ao principal pólo da esquerda na época, o Partido dos Trabalhadores. Nessa mesma direção, Leoni²¹² observa um deslocamento ideológico conservador dos deputados peessedebistas entre a 49ª e a 50ª legislaturas, ou seja, antes e depois do governo Cardoso. Note-se que para tal caracterização, pouco importa que as posições de fato assumidas pela

²⁰⁹ NOVELLI, José Marcos Nayme. *Instituições, política e idéias econômicas: o caso do Banco Central do Brasil (1965-1998)*. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2001, p. 167.

²¹⁰ SALLUM Jr., Brasílio. “Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX”. *RBCS*. Vol. 18, n. 52, junho/2003, p. 35-6.

²¹¹ ROMA, Celso. “A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999”. *RBCS*, Vol. 17, n° 49, junho/2002.

²¹² LEONI, Eduardo. “Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998)”. *Dados*, vol. 45, n° 3, 2002.

coalizão governista estivessem via de regra ideologicamente mitigadas por uma retórica gerencial, de mera eficiência *versus* ineficiência²¹³.

Deve-se reparar que o governo Cardoso desde o início deu peso importante à busca de confiabilidade junto à comunidade financeira internacional, instituições multilaterais de crédito e possíveis investidores externos, tendência que se acentuou a partir da crise financeira da Ásia, em meados de 1997²¹⁴. Esta atitude era coerente com as opções de política econômica que deram sustentação inicial ao Plano Real e seus desdobramentos posteriores, e se alinhava às convicções ideológicas pessoais dos que conduziam o Banco Central e o Ministério da Fazenda²¹⁵.

É nesse contexto que, além das 40 recomendações do GAFI e dos Princípios Chave para Efetiva Supervisão Bancária, do Comitê de Basiléia, o país iniciou um esforço cada vez mais evidente para se adequar a padrões tais como o Código de Boas Práticas sobre Transparência nas Políticas Monetária e Financeira, o Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal e o Padrão Especial de Disseminação de Dados, todos do FMI, entre outros.

5.2.5) Janela de oportunidade

Quando e por que exatamente os três fluxos se uniram, fazendo com que a Lei de Lavagem viesse finalmente a ser aprovada? Como se viu, ela ganhou um lugar na agenda oficial com a chegada do presidente Fernando Henrique ao poder. Neste governo, a conjugação de uma ideologia mais economicamente liberal e internacionalista, aliada à

²¹³ BORGES, André. “Ética burocrática, mercado e ideologia administrativa: contradições da resposta conservadora à ‘crise de caráter’ do Estado”. *Dados*, vol. 43, nº 1, 2000.

²¹⁴ Note-se também que com o aumento das dificuldades financeiras, a partir de 1998 o país passou a depender regularmente de empréstimos do Fundo Monetário Internacional.

²¹⁵ LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz. “Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso”. *RBCS*, Vol. 14, nº 41, outubro/1999.

pressão externa pela adoção de um regime global contra o delito de lavagem, criou as condições para que compromissos internacionais antigos ganhassem forma de uma proposta concreta.

Contudo, ao chegar no Congresso Nacional, o projeto de lei do Executivo teve de início um trâmite lento e é possível especular que talvez tivesse evolução semelhante a tantos outros, que sem um impulso deflagrador, permanecem relegados, às vezes por longos anos, nos escaninhos do Legislativo. Não foi o que aconteceu. A janela de oportunidade se abriu no final de 1997, pela conjugação de três variáveis.

Em primeiro lugar, ocorreu a visita oficial do presidente norte-americano Bill Clinton ao Brasil, dos dias 13 a 15 de outubro, em que a questão fez-se presente nas conversações de alto nível. Além disso, é importante notar que dias antes, “vazou” para a imprensa um documento produzido pelo Departamento de Estado e pela Embaixada americana em Brasília afirmando que a corrupção no país era “endêmica”. Posteriormente, o texto foi renegado e Clinton pediu desculpas públicas, mas o fato é que o episódio mexeu com os brios dos parlamentares e colocou o governo em uma posição desconfortável quanto à morosidade da tramitação da lei.

Um segundo ponto é a entrada em cena do ministro do STF e ex-ministro da Justiça Nelson Jobim. Personagem central na formulação do projeto, Jobim assume neste momento o papel de um verdadeiro empreendedor político, aproveitando-se do momento favorável para dissolver as derradeiras resistências e reforçar as posições aliadas. O evento culminante dessa atuação foi a Audiência Pública de 22 de outubro, na Câmara, em que passou três horas e meia explanando e debatendo com os deputados presentes. Depois dela, deputados e senadores pareceram encontrar uma referência segura para justificar sua adesão à proposta.

Todavia, e este é o terceiro elemento, faltava ainda um bom motivo para dar um tratamento regimental especial à matéria. Este motivo acabou sendo a chamada crise da Ásia,

que eclodira meses antes. Com epicentro na Tailândia, provocou uma reação internacional em cadeia, contraindo o mercado mundial de capitais e provocando dificuldades, sobretudo, para os chamados países emergentes. A resposta brasileira veio com a edição, no dia 10 de novembro do mesmo ano, de um conjunto de medidas de caráter fiscal que acabaram conhecidas como Pacote 51. Entre tais medidas, estava a disposição de requisitar às lideranças partidárias no Congresso a retomada da tramitação, em regime de urgência, do projeto da Lei de Lavagem, parado há meses na Câmara²¹⁶. O efeito foi imediato. A urgência foi aprovada no dia seguinte e a lei foi votada dois dias depois.

A essa altura, o movimento no sentido da aprovação rápida mostrava-se irreversível. No Senado, propuseram-se mudanças que acarretariam o envio do projeto de lei de volta à Câmara, mas esta hipótese simplesmente não era contemplada pelo governo e sua base majoritária. Diante da janela aberta, a ordem era retirar este item da agenda o mais rápido possível. As poucas resistências foram contornadas sem maior dificuldade.

²¹⁶ Literalmente, na medida 11, com impacto previsto na receita, lia-se: “Solicitar às lideranças congressuais a conferir regime de urgência para o PL que visa criar uma organização multi-institucional objetivando o combate à lavagem de dinheiro e crimes conexos”. Disponível no sítio www.fazenda.gov.br. Acesso em: 22/10/2003.

CONCLUSÃO

Por que, afinal, certas questões ganham peso na agenda pública e outras caem em uma espécie de limbo decisório?

Segundo o modelo utilizado, isto ocorre quando há o encontro de três fluxos. No caso da lavagem de dinheiro, a questão chegou à agenda política quando houve a confluência desses três fluxos:

- 1) O problema: a conexão internacional
- 2) A solução: política pública contra a lavagem de dinheiro
- 3) A política: pressão externa e ideologia

1. O problema: a conexão internacional

O problema entra na agenda por meio das pressões internacionais, fato documentado ao longo de todo o processo decisório. Isto é claro e não chega a surpreender. A sensação de necessidade de se combater a ocultação de recursos ilícitos, a delimitação desta prática como um problema de política pública surgiu da experiência internacional e foi transmitida à nação brasileira.

Essas pressões já existiam há muito tempo, mas este fluxo se completou com a presença física do presidente dos Estados Unidos no Brasil, Bill Clinton, em 1997. Sua visita ao Brasil e a descoberta do relatório feito por sua equipe em que se afirmava que a corrupção no Brasil é endêmica, inflamou os ânimos dos decisores, dominou os discursos no Congresso e provocou a ação no sentido de se retomar o projeto de lei da lavagem, parado há meses.

2. A solução: política pública contra a lavagem de dinheiro

Em relação à solução para o problema posto, a comunidade de política não atuou de maneira coordenada. Seus integrantes, notadamente a Presidência da República, o Ministério da Fazenda, o Banco Central, a Receita Federal, o Ministério da Justiça, a Polícia Federal, o Congresso, a Febraban, bancos estrangeiros, Bovespa, BMF, FIESP, especialistas, Ministério Público e Judiciário, tiveram participação desigual, variando do convite oficial para contribuições à exclusão deliberada de atores legalmente integrantes do processo de implementação da Lei, como é o caso do Ministério Público e do Poder Judiciário.

Este fluxo foi completado quando se chegou a uma solução, a uma opção de política pública para o problema da lavagem de dinheiro capaz de satisfazer os atores que tiveram força política durante a sua elaboração.

O texto final proposto pelo Poder Executivo, especialmente pelo Ministério da Justiça e pela Casa Civil, com as contribuições de setores privados e especialistas internacionais, foi predominante no processo de incorporação do regime internacional pelo Brasil.

As possíveis contribuições, e mesmo críticas, do Ministério Público e do Poder Judiciário formam certamente uma irreparável lacuna deste processo, afastados que estavam de todas as decisões. Com a entrada do projeto de lei no Congresso, pouco haveria de ser mudado, tamanha era a falta de familiaridade e, conseqüentemente, a passividade diante do que era proposto. Não houve grandes contestações. O texto chegou à sanção presidencial sem sofrer alterações substantivas.

3. A política: pressão externa e ideologia

Enquanto a pressão externa seguiu intensificando-se ao longo dos anos, internamente o requisito de congruência entre a ideologia do governo e a opção de política pública era plenamente preenchido.

Tendo atingido o auge das influências liberalizantes no governo Cardoso, o País buscava a credibilidade junto à comunidade financeira internacional, com vistas a garantir a sustentação da estabilidade de preços. A adesão ao regime internacional contra a lavagem se inseria como um passo nessa direção.

Dessa forma, deu-se a conjugação da opção de política com uma ideologia mais economicamente liberal e internacionalista, “receptiva” às pressões internacionais.

4. Considerações finais

O fato de a política brasileira contra lavagem de dinheiro resultar da adesão a um regime internacional não deve ser motivo para julgá-la negativamente. O que de fato deve ser levado em conta é a interação entre os problemas externos e os problemas internos, ou seja, a real possibilidade de contribuir para a solução não só de problemas surgidos fora do País, mas daqueles que afetam a vida diária dos cidadãos brasileiros.

Retomando-se as justificativas gerais para o combate à lavagem de dinheiro, a criminalização da lavagem no Brasil pode trazer benefícios reais na medida em que se verificarem: (i) confiscos de recursos obtidos em atividades criminosas; (ii) condenação de líderes de organizações criminosas, geralmente de difícil captura e (iii) proteção efetiva da economia contra a infiltração desses recursos. Como constatado no capítulo 2, o Brasil possui

motivos suficientes para querer impedir o uso de sua economia para a ocultação de ativos ilícitos.

No entanto, um processo de adesão passivo pode indicar uma interação excessivamente baixa entre os problemas externos e internos. Com isso, o que entra em evidência é mais uma preocupação em satisfazer demandas alheias por uma política doméstica, a típica “lei para inglês ver”, do que de fato dar respostas aos problemas que se colocam para os decisores brasileiros.

A definição dos crimes antecedentes pode ser um bom exemplo disso. Uma análise atenta das atividades ilegais que produzem dinheiro sujo deveria conduzir a uma opção de política direcionada a responder efetivamente ao problema posto: criminalizar a lavagem de dinheiro obtido através de qualquer crime. Ou será que existem recursos ilegais menos sujos do que outros?

Por estas razões, o fato de a lavagem de dinheiro ter sido primeiramente percebida como um problema de política pública no exterior não é razão suficiente para julgar negativamente a iniciativa, que pode trazer inúmeros benefícios. Já uma internalização passiva e acrítica, sim, deve ser alvo de ressalvas. Tanto os problemas quanto as soluções devem ser contrastados, aprimorados e adaptados à realidade de cada país.

REFERÊNCIAS

ARTIGOS E CAPÍTULOS DE LIVROS

ABRÃO, Carlos Henrique. O sigilo bancário e as CPIs, o Ministério Público, a Receita Federal e o Judiciário. In: MOSQUERA, Roberto Quiroga, et al. *Aspectos atuais do direito do mercado financeiro e de capitais*. São Paulo: Dialética, 1999. 271 p.

AMARAL, Luciana e FIUZA, Tatiana. Um plano para salvar o Brasil: a verdadeira face do Plano Nacional de Segurança Pública. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, Ano IV, vol. I, n. 43, jul. 2000.

ANDELMAN, David. The drug money maze. *Foreign Affairs*, vol. 73, n. 4, July/Aug, 1994.

ASHCROFT, John. Money Laundering laws: taking the profit from the criminal. *Vital Speeches of the Day*, New York, 1, vol.67, n.22, p.681, Sept. 2001, 3p.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. "CC-5". In: *Glossário*. Disponível em : <<http://www.bcb.gov.br/glossario.asp?id=GLOSSARIO&q=cc5>>. Acesso em: 05 nov.2004.

CAMDESSUS, Michael. Money laundering: the importance of international countermeasures. IMF, 1998.

CAMPOS, Conceição Maria Leite; SILVA, José Alfredo de Paula; SANTOS, Lorena Miranda. Análise, à luz da Constituição Federal, do requisito da denúncia do crime de lavagem de capitais previsto no art. 2º, § 1º, da Lei n. 9.613/98. In: FARIA JÚNIOR, César de (Coord.). *Processo Penal Especial*. Guarulhos: Saraiva, 2001.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. Crimes antecedentes e lavagem de dinheiro. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, vol.12, nº 47, p. 46-59, mar./abr. 2004.

CUREAU, Sandra. Lavagem de dinheiro. *Revista da Procuradoria-Geral da República*, n. 6, p. 187-209, Jan./Mar. 1994.

DAVIS, Kevin E. Legislating against the financing of terrorism: pitfalls and prospects. *Journal of Financial Crime*, London, vol. 10, n.3, p. 269, jan. 2003, 6p.

DELGADO, Juana Del Carpio. ¿Globalización en el derecho penal? El caso del lavado

de dinero. *Revista dos mestrandos em direito econômico da UFBA*, edição especial: Globalização e seus reflexos nos institutos jurídicos. Jan./Dez. 1998.

ESTADOS UNIDOS. Embaixada dos Estados Unidos no Brasil. Setor de Divulgação Cultural (USIS). *O combate à lavagem de dinheiro*. Brasília: USIS, 1992.

FAERMAN, Marcos. Dinheiro suspeito. *Problemas Brasileiros*, n. 332, mar/abr 1999. Disponível em: <www.sescsp.org.br/sesc/revistas_sesc/pb>. Acesso em: 18 agosto 2004.

FEILER, Michael. Money laundering: a challenge for international politics. *Aussenpolitik English Edition*, 48 (2), p. 177-186, 1997.

GILMORE, W.C. *Dirty money: the evolution of money laundering countermeasures*. Strasbourg: Council of Europe Press, 2.ed, revised and expanded, 1999.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. O sigilo bancário e de dados financeiros e a tutela da privacidade e intimidade. In: LOTUFO, Renan (Coord.). *Direito Civil Constitucional: Cadernos 1*. São Paulo: Max Limonad, 1999, 286 p.

GRECO, Marco Aurélio. Elisão tributária e seu contexto: precedentes históricos: esboço da história do tratamento da elisão fiscal. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE ELISÃO FISCAL, 2001, Brasília. *Anais...Brasília*, ESAF, 2001. 435 p.

HAMPTON, Mark P; LEVI, Michael. Fast spinning into oblivion? Recent developments in money laundering policies and offshore financial centres. *Third World Quarterly*, London, vol.20, n.3, p.645, Jun. 1999, 12 p.

MANACORDA, Stefano. La réglementation du blanchiment de capitaux en droit international: les coordonnées du système. *Revue de science criminelle et de droit penal comparé*, n. 2, 1999.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. A esdrúxula lei da lavagem de dinheiro. *Revista CEJ*. Os novos mecanismos de combate à lavagem de dinheiro. nº 5, ano II, ago. 1998.

ODON, Tiago Ivo. Lavagem de dinheiro: os efeitos macroeconômicos e o bem jurídico tutelado. *Revista de informação legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Ano 40, n. 160, out./dez. 2003.

- PARAÍÇOS fiscais, lavagem de dinheiro e CC-5. Disponível em:
<<http://www.cosif.com.br/mostra.asp?arquivo=parafiscal0>>. Acesso em: 05 dez. 2004.
- PARKIN, Andrew. Liberal democracy and the politics of criminal justice in Australia. *Australian Journal of Politics and History*, 44(3), p. 445-469, sept. 1998.
- QUIRK, Peter J. Lavagem de dinheiro sujando a macroeconomia. *Revista Finanças & Desenvolvimento*. Dinheiro no Mundo, publicação trimestral do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, mar. 1997.
- RIDER, Barry. A. K. "Financial regulation and supervision after 11th September, 2001. *Journal of Financial Crime*, Londres, vol. 10, n.4, p.336, abril de 2003.
- ROULE, Trifin J; KINSELL, Jeremy. Legislative and bureaucratic impediments to suspicious transaction reports regimes. *Journal of Money Laundering Control*, London, vol. 6, n.2, p.151, Autumn 2002, 6 p.
- RUSSEL, Philip S. Money laundering: a global challenge. *Journal of American Academy of Business*, Cambridge, Hollywood, vol. 5, Iss 1/2, sept. 2004, 7 p.
- SANDERS, Ronald M. The growing vulnerability of small states: the Caribbean revisited. *The Round Table*, 343, p. 361-374, Jul. 1997.
- SAVONA, Ernesto U. Em cooperação com MANZONI, Francesca. European money trials. *The British Journal of Criminology*. London, vol. 41, Iss 1, p. 206, winter 2001, 3p. Resenha da obra de DOIG, Alan. Netherlands: Harwood Academic Publishers, viii +, 1999, 221 p.
- SERRANO, Mônica; KENNY, Paul. The international regulation of money laundering. *Global Governance*, Boulder, vol. 9, iss. 4, p.433, out./dez. 2003.
- SICA, Vincent. Cleaning de laundry: states and the monitoring of the financial system. *Millenium*, 29(1), p. 47-72, 2000.
- SILVA, Marcos Fernandes da. The political economy of corruption in Brazil. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v.39, n.3, 1999.
- SIMMONS, Beth A. The international politics of harmonization: the case of capital

market regulation. *International Organization*, 55(3), p. 589-620, Summer 2001.

STEWART, David P. Internationalizing the war on drugs: the UN Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. *Denver Journal of International Law and Policy*, 18 (3), Spring 90, p. 387-404, 1990.

TANZI, Vitor. Lavagem de dinheiro e o sistema financeiro internacional. *Mercosul, informações selecionadas*, Brasília, boletim do Departamento de Organismos e Acordos Internacionais do Banco Central do Brasil, nº 19, 1996.

TIGRE MAIA, Rodolfo. Algumas reflexões sobre o crime organizado e a lavagem de dinheiro. *Revista da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul*, edição especial. Jul. 1999.

VILARDI, Celso Sanchez. Os crimes de lavagem e reciclagem (Lei n.9.613, de 3 de março de 1998) e a obrigação de comunicar determinadas transações. In: MOSQUERA, Roberto Quiroga, et al. *Aspectos atuais do direito do mercado financeiro e de capitais*. São Paulo: Dialética, 1999. 271 p.

VIZZOTO, Vinícius Diniz. A restrição de direitos fundamentais e o 11 de setembro: breve análise de dispositivos polêmicos do Patriot Act. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 9, n. 521, 10 dez. 2004. Disponível em: <www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6037>. Acesso em: 12 dez. 2004.

WALD, Arnaldo. Alguns aspectos jurídicos da globalização financeira. In: MOSQUERA, Roberto Quiroga, et al. *Aspectos atuais do direito do mercado financeiro e de capitais*. São Paulo: Dialética, 1999. 271 p.

WALKER, John. *Modelling global money laundering flows (1999)*. Disponível em: <<http://members.ozemail.com.au/~born1820/mlmethod.htm>>. Acesso em 30 jul 2003.

WEBB, Laurence. A survey of money laundering reporting officers and their attitudes towards money laundering regulation. *Journal of Money Laundering Control*, London, vol. 7, iss.4, p.367, Spring 2004, 9 p.

WIENER, Jarrod. Globalization and disciplinary neoliberal governance. *Constellations*, 8(4), p. 461-479, Dec. 2001.

WISOTSKY, Steven. A Society of suspects: the War on Drugs and civil liberties. *Cato Policy Analysis*, no. 180, Oct. 2, 1992. Disponível em: <

www.cato.org/pubs/pas/pa-180es.html>. Acesso em: 20 outubro 2004.

ZAGARIS, B. The merging of anti-money laundering and counter-terrorism financial enforcement regimes after September 11, 2001. *Berkeley Journal of International Law*, B6 22, p. 123-158, 2004.

LIVROS

AZIZ FILHO; ALVES FILHO, Francisco. *Paraíso armado: interpretações da violência do Rio de Janeiro*. São Paulo: Garçon, 2003. (Coleção Agenda Brasil).

BARBEITAS, André Terrigno. *O sigilo bancário e a necessidade da ponderação dos interesses*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

BARROS, Marco Antônio de. *Lavagem de dinheiro: implicações penais, processuais e administrativas: Análise sistemática da Lei n. 9.613, de 3-3-1998*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

CARVALHOSA, Modesto (org.). *O livro negro da corrupção*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. *O controle penal nos crimes contra o sistema financeiro nacional: Lei n. 7.492, de 16/16/86*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

CERVINI, Raúl; OLIVEIRA, William Terra de; GOMES, Luiz Flávio. *Lei de lavagem de capitais*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1998.

FIGUEIREDO, Lucas. *Morcegos negros*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

FORTUNA, Eduardo. *Mercado financeiro: produtos e serviços*. 11ª ed. ver. ampl.. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1998.

FRANCO, Alberto Silva; STOCO, Rui (coord.). *Leis penais especiais e sua interpretação jurisprudencial*. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 7ª ed. rev. atual. e ampl. 2.tir.. 2002. 2 vol.

FÜHRER, Maximilianus Cláudio Américo; FÜHRER, Maximiliano Roberto Ernesto.

Resumo de direito tributário. 6ª ed. [São Paulo]: Malheiros, 2000. (Coleção Resumos).

GILMORE, W. C. (editor). *International efforts to combat money laundering*. University of Cambridge. Research Centre for International Law: Grotius Publications, vol. 4, 1992. (Cambridge International Documents Series).

HINTERSEER, Kris. *Criminal finance: the political economy of money laundering in a comparative legal context*. The Hague: Kluwer Law International, 2002.

JESUS, Damásio E. de. *Temas de direito criminal*. São Paulo: Saraiva, 1ª série, 1998.

JORDÃO, Rogério Pacheco. *Crime (quase) perfeito: corrupção e lavagem de dinheiro no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

KLITGAARD, Robert. *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press, 1987.

LOZANO, Juan; DINARI, Valeria Merino (comp.). *La hora de la transparencia en América Latina: el manual de anticorrupción en la función pública*. Transparencia Internacional para América Latina y Caribe. Argentina: Granica/CIEDLA, 1998.

NETTO, José Laurindo de Souza. *Lavagem de dinheiro: comentários à Lei 9.613/98*. Curitiba: Juruá, 1999.

SILVA, José Geraldo da; LAVORENTI, Wilson; GENOFRE, Fabiano. *Leis penais especiais anotadas*. 5ª ed. Campinas (SP): Millenium Editora, 2004.

STESSENS, Guy. *Money laundering: a new international law enforcement model*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

TIGRE MAIA, Rodolfo. *Lavagem de dinheiro: anotações às disposições criminais da Lei n.9.613/98*. São Paulo: Malheiros, 1999.

CARTILHAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *O regime cambial brasileiro*. Brasília, nov. 1993.
Disponível em:

<<http://www.cosif.com.br/mostra.asp?arquivo=cc5regcambio#8cc5>>. Acesso em:

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Gabinete da deputada federal Iriny Lopes (PT-ES).
CPMI do Banestado e seu contexto: condições que propiciaram a evasão de divisas via conta CC-5. Brasília, 2003.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS – COAF (Org.).
Prevenção e combate à lavagem de dinheiro: coletânea de casos do Grupo de Egmont. Trad. Márcia Biata. Brasília, Banco do Brasil: 2001. Tradução do original: FIU's in action, 100 cases from the Egmont Group.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS – COAF;
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O CONTROLE INTERNACIONAL DE DROGAS - UNDCP (org.). *Lavagem de dinheiro: legislação brasileira*. Brasília, 1999.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS – COAF;
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O CONTROLE INTERNACIONAL DE DROGAS – UNDCP (Org.). *Lavagem de dinheiro: um problema mundial*. Brasília, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIA BANCÁRIA (IBCB). *Aqui não! Sugestões para prevenir o uso indevido dos bancos na lavagem de dinheiro proveniente do narcotráfico e outras atividades ilícitas*. São Paulo, 1996.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O CONTROLE INTERNACIONAL DE DROGAS. *United Nations Global Programme against Money Laundering*. Viena: United Nations Department of Public Information (DPI), 1998.

ANAIS DE EVENTOS

ENCONTRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO, 1., 2000, Brasília.
*Anais...*Brasília: ESMPU, 2001. 181. il.

SEMINÁRIO ADUANEIRO INTERNACIONAL, 1996, Fortaleza. *Anais...*Brasília: Unafisco Sindical, 1996.

DOCUMENTOS

BRASIL. Congresso Nacional. Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do “caso PC”. In: MENDES, João Batista Petersen. *A CPI do PC e os crimes do poder*. Rio de Janeiro: Foglio, 1992. 256 p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Finanças e Tributação. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. *Audiência Pública nº 884/97, 22/10/1997*. Brasília, mimeografado.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Diário da Câmara dos Deputados*, p. 36719, sexta-feira, 14/11/1997.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. *Relatório de atividades 1999*. Brasília, 1999, mimeografado.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE ON MONEY LAUNDERING (FATF/GAFI). *First Mutual Evaluation Report on Brazil*. Junho, 2000. Mimeografado.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria da Receita Federal. *Pacote 51*. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 22 outubro 2004.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Anteprojeto de lei: dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direito e valores; sobre o controle preventivo desses ilícitos; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. nº 129, Seção 1, p. 12354-12356, sexta-feira, 05/07/1996.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Exposição de Motivos n. 692*. 18/12/1996.

PESQUISAS E RELATÓRIOS ESPECIAIS

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF). Centro de Estudos Judiciários (CEJ). *Uma análise crítica da lei dos crimes de lavagem de dinheiro*. Brasília: CJF, nº9, 2002. (Série Pesquisas do CEJ).

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF). Centro de Estudos Judiciários (CEJ). Comissão de Estudos sobre crime de lavagem de dinheiro. *Relatório*. Brasília,

2003.

FLEISCHER, David. *Corruption in Brazil: defining, measuring and reducing*. A report of the CSIS Americas Program. Washington DC: Center for Strategic and International Studies, July 2002.

TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL. *Corrupção no Brasil: a perspectiva do setor privado*, 2003. Abr. 2004. Disponível em: <www.transparencia.org.br>. Acesso em: 11 janeiro 2005.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Country Study Report: Brazil*. 2001. (National Integrity Systems). Disponível em: <www.transparency.org>. Acesso em: 11 janeiro 2005.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de Percepção da Corrupção*. Disponível em: <www.transparencia.org.br> e em: <www.transparency.org>. Acesso em: 25 outubro 2004.

TRABALHOS ACADÊMICOS

CAMPOS DA SILVA, Francisco de Assis. *A formação de um regime internacional para o controle da lavagem de dinheiro*. 01/08/2001. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

FRANÇA, Étienne F. *Coalizões de advocacia na formulação da política de controle de drogas ilícitas no Brasil, no período 1998/2000*. 2002. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

LAVORENTI, Wilson. *Funcionalidade do Direito Penal e a organização criminosa*. 01/02/2000. 153 f.. Dissertação (Mestrado em Direito) – [Departamento] de Direito, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2000.

MATTOS, Sayonara Gonçalves da Silva. *Normas constitucionais e colisão de direitos fundamentais: a quebra de sigilo bancário pela autoridade fiscal*. 29/06/2004. Dissertação [Mestrado em Direito] - [Departamento de Direito], Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

- MORAES, Walderez Luiza. *Reflexões sobre o tráfico ilícito de entorpecentes no Direito Penal brasileiro e as orientações atuais da política criminal*. 01/07/2001. 181 f.. Dissertação (Mestrado em Direito) – [Departamento] de Direito, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2001.
- MORAIS, Andrea Frota Machado de. *Money laundering in Brazil*. 2000. 42 f. Monografia - XII Minerva Program, The Institute of Brazilian Business and Management Issues, The George Washington University, Washington DC, Fall 2000.
- NEIVA, Pedro Robson Pereira. *Estrutura de poder e processo decisório na regulamentação do sistema financeiro nacional: uma proposta de análise sob a perspectiva da não-decisão*. 1995. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 1995.
- PITOMBO, Antônio Sérgio Altieri de Moraes. *Tipicidade do crime antecedente no delito da lavagem de dinheiro*. 01/09/2000. 207 f.. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- SILVA, César Antônio da. *Lavagem de dinheiro: uma nova perspectiva penal*. 01/12/1999. 235 f.. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) - [Departamento de Ciências Criminais], Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.
- TEIXEIRA, Letícia Miranda. *O combate à lavagem de dinheiro no Brasil*. 2000. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

JORNAIS E REVISTAS

- CAVALCANTI, Leonardo. Crimes financeiros: caçada ao dinheiro sujo. *Correio Braziliense*, Brasília, terça-feira, 7 ago. 2001. 1º caderno.
- COMBATE à lavagem de dinheiro no País. Sem lei específica para reprimir o crime, o Brasil corre o risco de sofrer sanções internacionais, alerta a Polícia Federal. *Correio Braziliense*, 27/10/1997.
- EUA dizem que Brasil facilita a lavagem de dinheiro. *Correio Braziliense*, 26/10/1997.
- LEALI, Francisco. Comissão vai verificar, com ajuda da Receita Federal, se houve

sonegação de correntistas que remeteram dinheiro para o exterior. *Senadores na mídia*. 04-06-1999. Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/sf/noticia/senamidia/historico/1999/6/zn060412.htm>>. Acesso em: 10 janeiro 2005.

MCLARTY, Thomas F. Os Estados Unidos e a política de combate às drogas. *Folha de São Paulo*. 30 nov. 1997. Tendências/Debates.

NOVA lei pode dificultar lavagem de dinheiro. *Folha de São Paulo*, 13/04/1994.

O PARAÍSO CC-5. A PF investiga o sistema financeiro clandestino pelo qual passam por ano 6 bilhões de dólares ilegais do caixa dois de empresas. *Veja*, 25/08/1993.

PARA Estados Unidos, Rio e São Paulo são grandes “lavanderias”. *O Globo*, 20/1996.

SEM lei específica para reprimir o crime de lavagem, o Brasil corre o risco de sofrer sanções internacionais, alerta a Polícia Federal. *Correio Braziliense*, 27/10/1997.

SCHWARTSMAN, Alexandre. Contas CC-5. *Valor Econômico*, 27 ago. 2004. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: 12 jan. 2005.

POLÍCIA Federal investiga contas. *Jornal do Brasil*, 18/10/1995.

PAÍS pode ser punido por lavagem de dinheiro. *O Globo*, 31/10/1995.

BRASIL é um paraíso para a máfia. *Estado de Minas*, 19/09/1997.

GOVERNO trabalha para aprovar lei. *Jornal do Brasil*, 26/10/1997.

JOBIM, Nelson. Legislação sobre lavagem é omissa. *O Globo*. 22/10/1995. Entrevista concedida a Rossana Alves e José Paulo Tupinambá.

MADEIRA, Arnaldo. Lavanderia Brasil. *Isto é*, n. 1.476, 14 jan. 1998. Entrevista concedida a Mário Chimanovitch e Mário Simas Filho.

BRASIL deixa crimes financeiros impunes. *Jornal da Tarde*, 06/03/1997.

FONTES METODOLÓGICAS E TEÓRICAS

ABRANCHES, Sérgio H. H. de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, vol. 31, n.1, p. 5-38, 1988.

ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. New York: Longman, 2nd ed.. 1999.

AMORIM NETO, Octávio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, vol. 43, n.3, 2000.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BOIX, C. Partisan governments, the international economy, and macroeconomic policies in advanced nations (1960-1993). *World Politics*, vol. 53, n.1, outubro 2000.

BORGES, André. Ética burocrática, mercado e ideologia administrativa: contradições da resposta conservadora à “crise de caráter” do Estado. *Dados*, vol. 43, nº 1, 2000.

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, n. 17, p. 1-25, 1972.

EASTON, David. The political system under stress. In: _____. *A framework for political analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1965.

FARIA, Carlos Aurélio P. de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n. 51, fev./2003.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? *Novos Estudos Cebrap*, n. 47, p. 127-154, 1997.

HIBBS, D.. Political parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, vol. 71, dezembro 1977.

JONES, Charles. *An introduction to the study of public policy*. Belmont, Califórnia: Wadsworth Press, 1970.

KHUN, Thomas. *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

KINGDON, John W.. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little Brown, 1984.

LASSWELL, Harold. *The decision process*. College Park: University of Maryland Press, 1956.

LEONI, Eduardo. Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998). *Dados*, vol. 45, nº 3, 2002.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n.44, 1998.

LIPSON, Michael. A garbage can model of UN Peacekeeping. *Paper apresentado no Encontro Annual da Canadian Political Science Association*. Winnipeg, junho, 2004.

LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso". *RBCS*, Vol. 14, nº 41, outubro/1999.

LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, n. 32, July-Aug., 1972.

MELO, Carlos Ranulfo Felix. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. *Dados*, vol. 43, n.2, 2000.

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados*, vol. 43, n.4, 2000.

- NOVELLI, José Marcos. Nayme. *Instituições, política e idéias econômicas: o caso do Banco Central do Brasil (1965-1998)*. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2001.
- PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, vol. 43, n.3, 2000.
- POWER, Timothy J. The pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil. In: CAREY, J.M. e SHUGART, M.S.. (orgs.) *Executive decree authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- ROMA, Celso. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. *RBCS*, Vol. 17, nº 49, junho/2002.
- SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. *Policy change and learning: exploring an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, 1993.
- SALLUM Jr., Brasílio. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *RBCS*. Vol. 18, nº 52, junho/2003.
- SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, vol. 40, n.3, p. 465-491, 1997.
- SHEPSLE, Kenneth; BONCHEK, Mark. *Analyzing politics*. New York: W. W. Norton & Company, 1997.
- SIMON, Herbert. *Models of man*. Nova York: John Wiley & Sons, 1957.
- WEINGAST, Barry. Political Institutions: rational choice perspectives. In: GOODIN, R. e KINGERMAN, H.. *A new handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- YIN, Robert K. *Case study research: design and methods*. Sage Publications, 1988.
- ZAHARIADIS, N.. *Ambiguity and choice in public policy: political decision making in modern democracies*. Washington DC: Georgetown University Press, 2003.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. Ambiguity, time, and multiple streams. In SABATIER, Paul (ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 1999.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Comparing three lenses of policy choice. *Policy Studies Journal*, vol. 26, no. 3, 1998.

VÍDEO

SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE LAVAGEM DE DINHEIRO. 1., 1998, Brasília. 5 fitas. Videocassete n.1 [120 min.]: VHS, son., color., grav. português. Acervo do STJ.

BASES DE DADOS

Index to Foreign Legal Periodicals
1985 a 2004

Index to Legal Periodicals

International Political Science Abstracts
1989 a 2004

ProQuest

GLOSSÁRIO

Centros offshore: Centros bancários extraterritoriais não submetidos ao controle das autoridades administrativas de nenhum país e, portanto, isentos de controle. (COAF,1999).

Colarinhos Brancos: profissionais liberais e técnicos, empresarialmente estabelecidos ou não, diretamente subordinados a organizações criminosas ou autônomos, que possuem o saber e a informação e, em particular, dominam as estratégias de escamoteamento, movimentação e aplicação dos ativos sujos, com destaque para as técnicas cibernéticas, e conhecem inclusive os artifícios jurídicos necessários à legitimação de sua origem ilícita. (TIGRE MAIA, 1999).

Conta CC-5: CC5 é a abreviatura do documento normativo Carta-Circular 5, editada pelo Banco Central em 1969. O nome permanece sendo utilizado pelo mercado até hoje, apesar de a referida Carta-Circular ter sido revogada em 1996, pela Circular 2.677, que atualmente regula esse tipo de operação. As chamadas operações 'CC5' podem ser descritas como sendo pagamentos/recebimentos em moeda nacional entre residentes no País e residentes no exterior mediante débitos/créditos em conta em moeda nacional mantida no país pelo não residente. (BANCO CENTRAL, Glossário).

Convenção de Viena: A “Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas”, aprovada em Viena, Áustria, em 1988, no âmbito das Nações Unidas, mais conhecida como “Convenção de Viena”, teve como propósito promover a cooperação internacional do trato das questões ligadas ao tráfico ilícito de entorpecentes e crimes correlatos, dentre eles a lavagem de dinheiro. Trata-se do primeiro instrumento jurídico internacional a definir como crime a operação de lavagem de dinheiro. O Brasil ratificou a Convenção de Viena em junho de 1991. (COAF, 1999).

Crime antecedente: crime que deu origem aos lucros ilícitos, praticado antes do cometimento do crime de lavagem de dinheiro.

CVM: Comissão de Valores Mobiliários. É o órgão normativo do sistema financeiro, especificamente voltado para o desenvolvimento, a disciplina e a fiscalização do mercado de valores mobiliários não emitidos pelo sistema financeiro e pelo Tesouro Nacional,

basicamente o mercado de ações e debêntures. É uma entidade auxiliar, autárquica, autônoma e descentralizada, mas vinculada ao Governo. Seu objetivo final é o fortalecimento do Mercado de Ações. (FORTUNA, 1998).

Autarquia federal responsável pela regulação, autorização fiscalização do mercado de capitais no País (aplicações em portfólio, mercado futuro, bolsa de valor, etc.). (BANCO CENTRAL, Glossário).

Dinheiro sujo: recursos provenientes de atividades ilegais.

Economia informal: área da economia na qual ocorre atividade econômica ilegal. (HINTERSEER, 2002).

Elisão Fiscal: economia lícita de tributos, deixando-se de fazer determinadas operações ou realizando-as da forma menos onerosa possível para o contribuinte. Trata-se de ação perfeitamente lícita, de “planejamento tributário” ou “economia fiscal”. (FÜHRER, 2000).

“A doutrina tributária brasileira se dedicou ao tema há alguns anos e construiu uma definição de elisão como uma conduta lícita do contribuinte antes da ocorrência do fato gerador, que ele pratique sem que esteja revestida de nenhuma prática simulatória, com a qual ele obtenha uma menor carga tributária legalmente possível.” (GRECO, 2001).

Entidades Abertas de Previdência Privada: são as que têm por objeto instituir planos privados de concessão de pecúlios ou de rendas, de benefícios complementares ou assemelhados aos da previdência social, mediante contribuição de seus participantes (Lei n.6.435 de 15 de setembro de 1977). No Brasil, as EAPP são fiscalizadas pela SUSEP.

Entidades Fechadas de Previdência Privada: sociedades civis ou fundações criadas com o objetivo de instituir planos privados de concessão de benefícios complementares ou assemelhados aos da previdência social, acessíveis exclusivamente aos empregados ou dirigentes de uma empresa ou de um grupo de empresas, as quais são denominadas patrocinadoras (Decreto n.81.240 de 20 de janeiro de 1979). No Brasil, as EFPP são fiscalizadas pela SPC.

Evasão fiscal: economia fiscal ilícita, não se pagando tributo devido, ou pagando-se menos que o devido, de forma deliberada ou por negligência. Não é pacífico, porém, o significado de evasão ou elisão, havendo entendimentos diversos, até em sentido oposto ao adotado acima. Ou seja, o que aqui se denomina evasão para outros é elisão, ou vice-versa. Para outros, ainda, evasão e elisão seriam semelhantes, sendo porém diferentes de sonegação. (FÜHRER, 2000).

Fantasma: pessoa fictícia, criada apenas para que seu nome apareça em operações financeiras fraudulentas que não revelam a identidade de seu(s) verdadeiro(s) autor(es). (HOUAISS, 2001).

FIU: Agências governamentais responsáveis pelo combate à lavagem de dinheiro, principalmente por meio da análise financeira das operações consideradas suspeitas e o intercâmbio de informações com outras agências. São conhecidas mundialmente como Unidades de Inteligência Financeira – FIU (sigla em inglês de Financial Intelligence Unit). Essas unidades podem ser de natureza judicial, policial, mista (judicial/policial) ou administrativa. O Brasil optou pelo modelo administrativo (COAF, 1999).

GAFI/FATF: Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (sigla em francês e em português: GAFI) ou Financial Action Task Force (sigla em inglês: FATF). Estabelecido em 1989 pelo G-7 com a finalidade de examinar, desenvolver e promover políticas de combate à lavagem de dinheiro. Em 1990, o GAFI/FATF publicou as “40 Recomendações” com o intuito de estabelecer ações a serem seguidas pelos países contra a lavagem de dinheiro. Em 1996, as 40 Recomendações foram revisadas. A partir de junho de 2000, após aprovação na primeira avaliação mútua, o Brasil deixou de ser um membro observador para tornar-se membro efetivo do GAFI (COAF, 1999)

Grupo de Egmont: Organismo internacional informal, criado por iniciativa das unidades de inteligência financeira belga (CTIF) e norte-americana (FinCen) para promover a troca de informações, o recebimento e o tratamento de comunicações suspeitas relacionadas à lavagem de dinheiro provenientes de outros organismos financeiros.

Governança: Capacidade de administrar externalidades negativas que vão além do controle de Estados soberanos, de modo a prover soluções mais eficientes para elas. (SERRANO, 2003).

Inversão do ônus da prova: Impõe a demonstração da realidade de um fato à parte que dela estaria desonerada segundo o critério geral aplicável na matéria. (FRANCO e MARTINS, 1993).

Jurisdição: No contexto doméstico, geralmente denota o poder, a competência de uma autoridade (judicial) para fazer determinados atos legais. Em um contexto internacional, o termo refere-se ao direito dos Estados, sob a legislação internacional, de regular condutas em matérias de preocupação não exclusivamente doméstica (STESSENS, 2000, p.209).

Know your customer: Conceito segundo o qual a identificação do cliente deve ser satisfatoriamente estabelecida antes de concretização da operação. Caso o possível cliente se recuse a fornecer as informações requeridas, a instituição financeira não deve aceitá-lo como cliente. As instituições devem ter ainda um sistema interno de controle que assegure as regras de adequação, indicando um indivíduo responsável por coordenar e monitorar esse sistema. (COAF e UNDCP, 1999).

Laranja: indivíduo, nem sempre ingênuo, cujo nome é utilizado por outro na prática de diversas formas de fraudes financeiras e comerciais, com a finalidade de escapar do fisco ou aplicar dinheiro de origem ilícita; testa-de-ferro. (HOUAISS, 2001).

Lavagem de dinheiro: conjunto de operações comerciais ou financeiras que buscam a dissimulação da origem e a incorporação na economia de cada país dos recursos, bens e serviços que se originam ou estão ligados a atos ilícitos (COAF, 1999);

Definição segundo a legislação brasileira: “ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime: I - de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins; II – de terrorismo; III – de contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção; IV – de extorsão mediante seqüestro; V – contra a Administração Pública, inclusive a exigência para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos; VI – contra o sistema financeiro nacional; VII - praticado por organização criminosa.” (Lei n. 9.613/98).

Lei do Sigilo: Lei n. 4.595 de 31 de dezembro de 1964, dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências (Ementa da própria Lei).

Organização criminosa: A organização criminosa é definida pelas Nações Unidas²¹⁷ como um grupo relativamente grande de entidades criminais contínuas e controladas que praticam crimes em busca de ganhos materiais e buscam criar um sistema de proteção contra o controle social por meio de instrumentos como a violência, a intimidação, a corrupção e o roubo em larga escala. (STESSENS, 2000).

Paraísos Fiscais: países que oferecem oportunidades mais vantajosas para empresas e pessoas físicas movimentarem recursos, além do escudo propiciado pelo sigilo, em alguns casos. Atualmente, mais de 40 países em todo o mundo são considerados paraísos fiscais (COAF, 1999). A OCDE divulga regularmente uma relação de países considerados não cooperantes. Na lista negra estão os países que não tomaram nenhuma medida em seus territórios nacionais para combater a lavagem de dinheiro; na lista cinza estão os países que não cumpriram ainda as determinações da Convenção de Viena e as recomendações do GAFI/FATF. Transações comerciais ou financeiras com os países dessas listas passam a ser consideradas suspeitas.

Private banking: segmento do mercado bancário que lida com clientes detentores de patrimônio elevado.

Propina: segundo o Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, propina significa “gratificação, gorjeta” (Ferreira, 1999). Essa palavra tem sido intensamente utilizada para designar um tipo de corrupção, que é o pagamento de comissões ou contribuições ilegais. Isso ocorre quando um agente público cobra ou aceita receber porcentagens sobre contratos do governo ou outras gratificações ilegais para favorecer interesses de particulares (LOZANO, 1998).

Sigilo Bancário: técnica de captação, instrumento pelo qual o banqueiro a benefício do cliente se obriga a não revelar certos fatos, atos, cifras, ou outras informações de que teve

²¹⁷ Practical Measures against organized crime, formulated by the international seminar on organized crime, held at Suzdal, Russian Federation, from 21 to 25 de outubro de 1991. *apud* Stessens, p.7.

conhecimento por ocasião do exercício de sua atividade bancária e fundamentalmente aquelas concernentes a seu cliente, sob pena de sanções muito rígidas, tanto civis, de ordem penal e ainda disciplinares. No Brasil, o sigilo bancário está regulamentado pela Lei n.4.595 de 31 de dezembro de 1964, pela Resolução n.469 de 07 de abril de 1978 e também pela Resolução n.1.065 de 05 de dezembro de 1985 (ABRÃO, 1999).

Sonegação fiscal. Um dos métodos utilizados para a evasão fiscal. A sonegação tem lugar após o fato gerador, com a ocultação do fato perante o Fisco e o não pagamento do tributo. Pode ocorrer também a sonegação fraudulenta, antes do fato gerador, cujo objetivo é afastar, ilegalmente, a possibilidade de incidência do tributo. (FÜHRER, 2000).

SPC: Secretaria de Previdência Complementar. É um órgão da estrutura básica do Ministério da Previdência Social, responsável pela fiscalização das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (fundos de pensão), conforme estabelece a Lei Complementar 109/2001, que trata do regime de previdência complementar. Suas atribuições podem ser resumidas a autorizar, supervisionar, orientar, propor diretrizes e fomentar a criação de planos e a participação em fundos de pensão.

A SPC tem a seguinte missão: “Zelar pela transparência, segurança, liquidez, rentabilidade e fomento da poupança previdenciária, contribuindo para que os fundos de pensão tenham efetiva participação no processo de desenvolvimento social e econômico do Brasil”. (Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/08.asp>).

SUSEP: Superintendência de Seguros Privados. É o órgão responsável pelo controle e fiscalização dos mercados de seguro, previdência privada aberta, capitalização e resseguro. Autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda, foi criada pelo Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que também instituiu o Sistema Nacional de Seguros Privados, do qual fazem parte o Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP, o IRB Brasil Resseguros S.A. - IRB Brasil Re, as sociedades autorizadas a operar em seguros privados e capitalização, as entidades de previdência privada aberta e os corretores habilitados. Com a edição da Medida Provisória nº 1940-17, de 06.01.2000, o CNSP teve sua composição alterada. (Disponível em: http://www.susep.gov.br/menususep/apresentacao_susep.asp).

Transferência Internacional em Reais: ver “Conta CC-5”.

Transparência Internacional: É a única ONG internacional dedicada ao combate à corrupção. Reúne em sua coalizão integrantes da sociedade civil, do setor público e empresarial. Com sede em Berlim, possui núcleos independentes em mais de 85 países, os chamados “capítulos nacionais”. Surgiu no início dos anos 90 da preocupação com a “grande corrupção” praticada por empresas de países exportadores, acostumadas a “comprar” políticos e funcionários de países emergentes. O principal agente do processo foi Peter Eigen, hoje presidente da organização e então funcionário do Banco Mundial, com experiência nas regiões da África e América Latina. A Transparência Internacional teve início como uma pequena ONG focada exclusivamente na corrupção em transações empresariais internacionais. Expandiu o seu escopo e constituiu-se um movimento mundial em relativamente curto período de tempo. É a responsável pela criação, em 1995, do Índice de Percepção da Corrupção, atualmente a principal referência para se estimar os níveis de corrupção no mundo.(Disponível em: http://www.transparency.org/about_ti/history.html).

Transparência Brasil: Núcleo brasileiro da ONG anticorrupção Transparência Internacional. Fundada em abril de 2000 por um grupo de indivíduos e organizações não governamentais comprometidos com o combate à corrupção. Um de seus principais objetivos é ajudar as organizações civis e os governos de todos os níveis a desenvolver metodologias e atitudes voltadas ao combate à corrupção.(Disponível em: www.transparencia.org).

ANEXO

LEI N.º 9.613, DE 3 DE MARÇO DE 1998.

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

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

CAPÍTULO I

Dos Crimes de "Lavagem" ou Ocultação de Bens, Direitos e Valores

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

I - de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins;

II - de terrorismo;

III - de contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção;

IV - de extorsão mediante seqüestro;

V - contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos;

VI - contra o sistema financeiro nacional;

VII - praticado por organização criminosa.

Pena: reclusão de três a dez anos e multa.

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

I - os converte em ativos lícitos;

II - os adquire, recebe, troca, negocia, dá ou recebe em garantia, guarda, tem em depósito, movimenta ou transfere;

III - importa ou exporta bens com valores não correspondentes aos verdadeiros.

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

I - utiliza, na atividade econômica ou financeira, bens, direitos ou valores que sabe serem provenientes de qualquer dos crimes antecedentes referidos neste artigo;

II - participa de grupo, associação ou escritório tendo conhecimento de que sua atividade principal ou secundária é dirigida à prática de crimes previstos nesta Lei.

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

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

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

CAPÍTULO II

Disposições Processuais Especiais

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

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

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

III - são da competência da Justiça Federal:

a) quando praticados contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira, ou em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas;

b) quando o crime antecedente for de competência da Justiça Federal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 6º O administrador dos bens:

I - fará jus a uma remuneração, fixada pelo juiz, que será satisfeita com o produto dos bens objeto da administração;

II - prestará, por determinação judicial, informações periódicas da situação dos bens sob sua administração, bem como explicações e detalhamentos sobre investimentos e reinvestimentos realizados.

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

CAPÍTULO III

Dos Efeitos da Condenação

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

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

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

CAPÍTULO IV

Dos Bens, Direitos ou Valores Oriundos de Crimes Praticados no Estrangeiro

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

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

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

CAPÍTULO V

Das Pessoas Sujeitas À Lei

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

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

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

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

Parágrafo único. Sujeitam-se às mesmas obrigações:

I - as bolsas de valores e bolsas de mercadorias ou futuros;

II - as seguradoras, as corretoras de seguros e as entidades de previdência complementar ou de capitalização;

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

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

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

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

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

VIII - as demais entidades cujo funcionamento dependa de autorização de órgão regulador dos mercados financeiro, de câmbio, de capitais e de seguros;

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

X - as pessoas jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis;

XI - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem jóias, pedras e metais preciosos, objetos de arte e antigüidades.

CAPÍTULO VI

Da Identificação dos Clientes e Manutenção de Registros

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

I - identificarão seus clientes e manterão cadastro atualizado, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes;

II - manterão registro de toda transação em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por esta expedidas;

III - deverão atender, no prazo fixado pelo órgão judicial competente, as requisições formuladas pelo Conselho criado pelo art. 14, que se processarão em segredo de justiça.

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

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

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

CAPÍTULO VII

Da Comunicação de Operações Financeiras

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO VIII

Da Responsabilidade Administrativa

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

I - advertência;

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

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

IV - cassação da autorização para operação ou funcionamento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO IX

Do Conselho de Controle de Atividades Financeiras

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

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

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

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

Art. 16. O COAF será composto por servidores públicos de reputação ilibada e reconhecida competência, designados em ato do Ministro de Estado da Fazenda, dentre os integrantes do quadro de pessoal efetivo do Banco Central do Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários, da Superintendência de Seguros Privados, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da

Secretaria da Receita Federal, de órgão de inteligência do Poder Executivo, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério das Relações Exteriores, atendendo, nesses três últimos casos, à indicação dos respectivos Ministros de Estado.

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

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

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

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

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

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

APÊNDICE - A

**MINISTROS DA JUSTICA, FAZENDA, RELACÕES EXTERIORES E
PRESIDENTES DO BANCO CENTRAL – Dezembro / 1988 a Março / 1998**

Ministério da Justiça

Ministro	Período
Paulo Brossard	02/1986 – 01/1989
Oscar Dias Corrêa	01/1989 – 08/1989
Saulo Ramos	08/1989 – 03/1990
Bernardo Cabral	03/1990 – 10/1990
Jarbas Passarinho	10/1990 – 04/1992
Célio Borja	04/1992 – 10/1992
Maurício Corrêa	10/1992 – 03/1994
Alexandre Dupeyrat	03/1994 – 12/1994
Nelson Jobim	01/1995 – 04/1997
Milton Seligman	04/1997 – 05/1997
Íris Rezende	05/1997 – 03/1998

Fonte: Ministério da Justiça. www.mj.gov.br

Ministério das Relações Exteriores

Ministro	Período
Roberto de Abreu Sodré	1988 – 1990
Francisco Rezek	1990 – 1992
Celso Lafer	1992
Fernando Henrique Cardoso	1992 – 1993
Celso Amorim	1993 – 1994
Luiz Felipe Lampreia	1995 – 2001

Fonte: Ministério das Relações Exteriores. www.mre.gov.br

Ministério da Fazenda

Ministro	Período
Maílson da Nóbrega	01/1988 – 03/1990
Zélia Cardoso de Melo	03/1990 – 05/1991
Marcílio Marques Moreira	05/1991 – 10/1992
Gustavo Krause	10/1992 – 12/1992
Paulo Haddad	12/1992 – 03/1993
Elizeu Resende	03/1993 – 05/1993
Fernando Henrique Cardoso	05/1993 – 03/1994
Rubens Ricupero	03/1994 – 09/1994
Ciro Gomes	09/1994 – 12/1994
Pedro Malan	01/1995 – 12/2002

Fonte: Ministério da Fazenda. www.fazenda.gov.br

Banco Central do Brasil

Presidente	Período
Elmo Camões	03/1988 – 06/1989
Wadico Bucchi	10/1989 – 03/1990
Ibrahim Eris	03/1990 – 05/1991
Francisco Gros	05/1991 – 11/1992
Gustavo Loyola	11/1992 – 03/1993
Paulo Ximenes	03/1993 – 09/1993
Pedro Malan	09/1993 – 12/1994
Pérsio Arida	01/1995 – 06/1995
Gustavo Loyola	06/1995 – 08/1997
Gustavo Franco	08/1997 – 03/1999

Fonte: Banco Central do Brasil. www.bcb.gov.br

APÊNDICE - B

Documentos e Eventos Internacionais Selecionados

Data	Documento ou Evento	Comentário
1874	Tratado de Extradicação entre a Bélgica e a Suíça	Contém provisão que permite a repatriação de propriedade. Curiosamente, isso é mais comum em tratados desse tipo do que nas muito mais recentes convenções multilaterais sobre lavagem de dinheiro.
1900	Tratado de Extradicação entre os Estados Unidos da América e a Suíça	Idem.
1959	Convenção Européia sobre Assistência Mútua em Assuntos Criminais	Começou a relaxar a exigência de incriminação dupla, isto é, que determinada prática seja considerada crime nos dois países envolvidos, para efeito de cooperação judicial, como é a praxe nos tratados de extradicação.
1970	Lei do Sigilo Bancário (<i>Bank Secrecy Act</i>), dos EUA	Visava limitar a privacidade financeira, permitindo detectar transações ilegais.
1980	Medidas do Conselho da Europa contra a Transferência e Custódia de Fundos de Origem Criminosa	Primeiro instrumento internacional a tentar lidar com o problema das instituições envolvidas com a lavagem de dinheiro, porém ainda não definidas como tal.
1986	Lei sobre o Controle da Lavagem de Dinheiro, dos EUA	Primeira lei norte-americana, e mundial, a tratar do delito de lavagem como tal. Emenda à Lei do Sigilo Bancário.
1988	Lei contra o Abuso de Drogas, dos EUA	Tornou mais rígida a legislação contra lavagem.
1988	Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas – Convenção de Viena	Primeiro instrumento internacional a definir como crime a lavagem de dinheiro.
1988	Declaração de Princípios de Basiléia, do	Definiu padrões mínimos de prudência

	Banco de Compensações Internacionais (BIS)	bancária para evitar fraudes e assegurar a estabilidade do sistema. Consagrou o princípio “Conheça seu Cliente”.
1989	Criação do Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro/ <i>Financial Action Task Force</i> (GAFI/FATF)	Iniciativa dos países mais ricos do mundo, G-7, com a finalidade de examinar, desenvolver e promover políticas de combate à lavagem de dinheiro.
1990	40 Recomendações sobre Lavagem de Dinheiro do GAFI/FATF	Preceitos, desde então periodicamente revisados, que passam a orientar o regime internacional contra a lavagem.
1990	Convenção do Conselho da Europa sobre Lavagem, Ocultação, Apreensão e Confisco dos Resultados de Crime – Convenção de Estrasburgo	Documento em que a União Européia dá tratamento diferenciado ao crime de lavagem.
1990-1991	Investigação e colapso do Banco para Crédito e Comércio Internacional (BCCI)	Revelação de um esquema de lavagem de dinheiro da ordem de US\$ 12 bilhões, desencadeando um aperto global da regulamentação do sistema financeiro.
1991	Diretiva do Conselho da Comunidade Européia N° 91/308 sobre a Prevenção do Uso do Sistema Financeiro com o Propósito de Lavagem de Dinheiro	
1992	Regulamento Modelo da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) sobre Delitos de Lavagem Associados ao Tráfico Ilícito de Drogas e outros Delitos Graves	Forte inspiração para inúmeros países, caso do Brasil, na redação de suas legislações nacionais contra a lavagem de dinheiro.
1992	Lei “Annunzio-Wylie” contra a Lavagem de Dinheiro, dos EUA	Introduziu penas mais duras para instituições participantes em esquemas de lavagem, exigiu a comunicação de transações suspeitas.
1994	Lei de Supressão da Lavagem de Dinheiro, dos EUA	Requereu procedimentos regulatórios e treinamento aperfeiçoados para a detecção

		de esquemas de lavagem.
1994	Declaração Política e Plano de Ação Global de Nápoles, da Conferência Mundial sobre o Crime Organizado Transnacional	
1995	Criação do Grupo de Egmont	Define e reúne as Unidades de Inteligência Financeira (UIF), buscando incrementar a troca de informações entre elas. Elabora um Modelo de Memorando de Entendimento para este fim. O conceito de UIF é amplamente aplicado desde então, vindo o COAF a tornar-se sua versão brasileira.
1995	Modelo de Lei da União Européia sobre Lavagem de Dinheiro, Confisco e Cooperação Internacional com Relação a Drogas	Procurou uniformizar a legislação européia sobre o tema, no mesmo espírito do Regulamento Modelo da CICAD.
1995	Comunicado Ministerial da Conferência da Cúpula das Américas sobre os Procedimentos de Lavagem e Instrumentos Criminais	Realizada em Buenos Aires, reforçou o compromisso internacional do Brasil com o regime internacional contra a lavagem de dinheiro.
1996	Revisão das 40 Recomendações sobre Lavagem de Dinheiro do GAFI/FATF	Atualização do documento de 1990, de modo a ampliar o rol dos crimes antecedentes para além do tráfico de drogas..
1996	Convenção Interamericana contra a Corrupção	
1997	Princípios Básicos de Basiléia para Supervisão Bancária Eficaz	
1997	Convenção da OCDE sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais	
1998	Lei da Estratégia para a Lavagem de	Requereu que o Tesouro e outros órgãos do

	Dinheiro e Crimes Financeiros, dos EUA	governo norte-americano implementassem uma estratégia nacional contra a lavagem de dinheiro.
1998	Declaração Política e Plano de Ação Global contra a Lavagem de Dinheiro, adotados na Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre o Problema Mundial das Drogas	
1999	O COAF é admitido como membro do Grupo de Egmont	
2000	Brasil é admitido como membro pleno do GAFI	Em 1999, o país obtivera o <i>status</i> de membro observador.
2000	Publicação da 1ª Lista de Países e Territórios Não-Cooperantes do GAFI	Continha 15 nomes. Chegou à sua 9ª edição em 2004.
2000	Princípios de Wolfsberg contra a Lavagem de Dinheiro para <i>Private Banking</i>	Sugestões de um grupo de bancos privados (ABN Amro, Santander Central Hispano, Tokyo-Mitsubishi, Barclays, Citigroup, Credit Suisse, Deutsche, Goldman Sachs, HSBC, JP Morgan Chase, Société Générale e UBS), com a participação da ONG anti-corrupção Transparência Internacional, de forma a (i) colocar o setor em uma posição de liderança na regulação anti-lavagem e (ii) melhorar a imagem e credibilidade dos bancos, especialmente no segmento <i>private</i> (grandes fortunas).
2000	Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional	Tem o objetivo de criar um compromisso legal formal dos assinantes para tomar as medidas preconizadas, consolidando documentos anteriores.
2001	Devida Investigação de Clientes para Bancos (<i>Customer due diligence for banks</i>), do BIS	Documento enfatizando utilidade dos procedimentos internos de investigação de clientes como instrumentos de redução dos

		riscos financeiros de modo mais amplo, sendo <i>per se</i> de interesse das instituições, independentemente da questão da lavagem de dinheiro.
2001	Lei Patriota, dos EUA	Reação aos atentados de 11 de setembro, amplia significativamente o alcance da legislação em vigor e as atribuições das autoridades competentes, visando combater o terrorismo e a lavagem internacional de dinheiro.
2001	8 Recomendações Especiais sobre o Financiamento do Terrorismo, do GAFI	Resultado da ampliação formal do escopo da missão do órgão, para abranger o financiamento do terrorismo, cujo combate passa a ser o ponto central do regime da lavagem de dinheiro.
2001	GAFI decide impor medidas contra a República de Nauru	Ação demarca o início de uma postura mais incisiva do órgão contra países “não-cooperantes”, indo além da política de <i>name and shame</i> , ou seja, simples exposição pública de determinado país perante a comunidade internacional.

APÊNDICE - C

QUADRO COMPARATIVO

ANTEPROJETO	PROJETO	LEI 9.613
CAPÍTULO I	CAPÍTULO I	CAPÍTULO I
Dos Crimes de Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos e Valores	Dos Crimes de "Lavagem" ou Ocultação de Bens, Direitos e Valores	Dos Crimes de "Lavagem" ou Ocultação de Bens, Direitos e Valores
Art. 1º Ocultar ou dissimular a verdadeira natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores sabendo serem oriundos, direta ou indiretamente, de crime:	Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime:	Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime:
a) de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins;	I - de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins;	I - de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins;
b) praticado por organização criminosa;	II - de terrorismo;	II - de terrorismo e seu financiamento; (Redação dada pela Lei nº 10.701, de 9.7.2003)
c) de terrorismo;	III - de contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção;	III - de contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção;
d) de contrabando ou tráfico de armas ou munições;	IV - de extorsão mediante seqüestro;	IV - de extorsão mediante seqüestro;
e) contra a Administração Pública;	V - contra a Administração Pública;	V - contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos;
VI - contra o sistema financeiro nacional;	VI - contra o sistema financeiro nacional;	VI - contra o sistema financeiro nacional;
VII - praticado por organização criminosa.	VII - praticado por organização criminosa.	VII - praticado por organização criminosa.
		VIII - praticado por particular contra a administração pública estrangeira (arts. 337-B, 337-C e 337-D do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal). (Inciso incluído pela Lei nº 10.467, de 11.6.2002)
Pena: reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos e multa.	Pena: reclusão de três a dez anos e multa.	Pena: reclusão de três a dez anos e multa.
§ 1º Incorre na mesma pena quem:	§ 1º Incorre na mesma pena quem, para ocultar ou dissimular a utilização de bens, direitos ou valores provenientes de qualquer dos crimes antecedentes referidos neste artigo:	§ 1º Incorre na mesma pena quem, para ocultar ou dissimular a utilização de bens, direitos ou valores provenientes de qualquer dos crimes antecedentes referidos neste artigo:
I - adquire, recebe, troca, negocia, dá ou recebe em garantia, guarda, tem em depósito, movimenta ou transfere bens, direitos ou valores, sabendo serem provenientes de	a) os converte em ativos ilícitos;	I - os converte em ativos ilícitos;

qualquer dos crimes referidos neste artigo, com o objetivo de ocultar ou dissimular a origem ilícita dos mesmos;		
II - importa ou exporta bens com valores inexatos, com o propósito de ocultar ou dissimular a utilização de moeda ou valores provenientes de qualquer dos crimes antecedentes referidos neste artigo;	b) os adquire, recebe, troca, negocia, dá ou recebe em garantia, guarda, tem em depósito, movimenta ou transfere;	II - os adquire, recebe, troca, negocia, dá ou recebe em garantia, guarda, tem em depósito, movimenta ou transfere;
III - participa de grupo, associação ou escritório que sabe organizado para ocultar ou dissimular bens, direitos ou valores provenientes dos crimes previstos nesta lei;	c) importa ou exporta bens com valores não correspondentes aos verdadeiros.	III - importa ou exporta bens com valores não correspondentes aos verdadeiros.
§ 2º A tentativa é punida nos termos do artigo 14, parágrafo único, do Código Penal.	§ 2º Incorre, ainda, na mesma pena quem:	§ 2º Incorre, ainda, na mesma pena quem:
	a) utiliza, na atividade econômica ou financeira, bens, direitos ou valores que sabe serem provenientes de qualquer dos crimes antecedentes referidos neste artigo;	I - utiliza, na atividade econômica ou financeira, bens, direitos ou valores que sabe serem provenientes de qualquer dos crimes antecedentes referidos neste artigo;
	b) participa de grupo, associação ou escritório tendo conhecimento de que sua atividade principal ou secundária é dirigida à prática de crimes previstos nesta Lei.	II - participa de grupo, associação ou escritório tendo conhecimento de que sua atividade principal ou secundária é dirigida à prática de crimes previstos nesta Lei.
§ 3º A pena será reduzida de um a dois terços, podendo o juiz deixar de aplicá-la, se o co-autor ou partícipe colaborar espontaneamente com as autoridades, prestando esclarecimentos que conduzam à apuração das infrações penais e de sua autoria ou à localização dos bens, direitos ou valores objeto de referido crime.	§ 3º A tentativa é punida nos termos do parágrafo único do art. 14 do Código Penal.	§ 3º A tentativa é punida nos termos do parágrafo único do art. 14 do Código Penal.
	§ 4º A pena será aumentada de um a dois terços, se o crime for cometido de forma habitual ou por intermédio de organização criminosa.	§ 4º A pena será aumentada de um a dois terços, nos casos previstos nos incisos I a VI do caput deste artigo, se o crime for cometido de forma habitual ou por intermédio de organização criminosa.
	§ 5º A pena será reduzida de um a dois terços e começará a ser cumprida em regime aberto, podendo o juiz deixar de aplicá-la ou substituí-la por pena restritiva de direitos, se o autor, co-autor ou partícipe colaborar espontaneamente com as autoridades, prestando esclarecimentos que conduzam à	§ 5º A pena será reduzida de um a dois terços e começará a ser cumprida em regime aberto, podendo o juiz deixar de aplicá-la ou substituí-la por pena restritiva de direitos, se o autor, co-autor ou partícipe colaborar espontaneamente com as autoridades, prestando esclarecimentos que conduzam à

	apuração das infrações penais e de sua autoria ou à localização dos bens, direitos ou valores objeto do crime.	apuração das infrações penais e de sua autoria ou à localização dos bens, direitos ou valores objeto do crime.
CAPÍTULO II	CAPÍTULO II	CAPÍTULO II
Disposições Processuais Especiais	Disposições Processuais Especiais	Disposições Processuais Especiais
Art. 2º O processo e julgamento dos crimes previstos nesta Lei:	Art. 2º O processo e julgamento dos crimes previstos nesta Lei:	Art. 2º O processo e julgamento dos crimes previstos nesta Lei:
I – obedecerão as disposições relativas ao procedimento comum dos crimes punidos com reclusão, da competência do juiz singular;	I – obedecem às disposições relativas ao procedimento comum dos crimes punidos com reclusão, da competência do juiz singular;	I – obedecem às disposições relativas ao procedimento comum dos crimes punidos com reclusão, da competência do juiz singular;
II - independem do processo e julgamento dos crimes antecedentes referidos no artigo 1º;	II - independem do processo e julgamento dos crimes antecedentes referidos no art. 1º, ainda que praticados em outro país;	II - independem do processo e julgamento dos crimes antecedentes referidos no artigo anterior , ainda que praticados em outro país;
III - são da competência da Justiça Federal:	III - são da competência da Justiça Federal:	III - são da competência da Justiça Federal:
a) nas hipóteses de crimes previstos em tratado ou convenção internacional;	a) quando praticados contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira, ou em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas;	a) quando praticados contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira, ou em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas;
b) quando se tratar de crimes praticados contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira, ou em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas.	b) quando o crime antecedente for de competência da Justiça Federal.	b) quando o crime antecedente for de competência da Justiça Federal.
Parágrafo únicoº A denúncia será instruída com indícios suficientes da existência do crime antecedente, sendo puníveis os fatos previstos nesta Lei, ainda que desconhecido ou isento de pena o autor daquele crime.	§ 1º A denúncia será instruída com indícios suficientes da existência do crime antecedente, sendo puníveis os fatos previstos nesta Lei, ainda que desconhecido ou isento de pena o autor daquele crime.	§ 1º A denúncia será instruída com indícios suficientes da existência do crime antecedente, sendo puníveis os fatos previstos nesta Lei, ainda que desconhecido ou isento de pena o autor daquele crime.
	§ 2º No processo por crime previsto nesta Lei, não se aplica o disposto no art. 366 do Código de Processo Penal.	§ 2º No processo por crime previsto nesta Lei, não se aplica o disposto no art. 366 do Código de Processo Penal.
Art. 3º O réu não poderá prestar fiança, nem apelar antes de ser recolhido à prisão, ainda que primário e de bons antecedentes, se o juiz negar-lhe o benefício, na sentença condenatória, apontando os motivos que justifiquem a necessidade da prisão cautelar.	Art. 3º Os crimes disciplinados nesta Lei são insuscetíveis de fiança e liberdade provisória e, em caso de sentença condenatória, o juiz decidirá fundamentadamente se o réu poderá apelar em liberdade.	Art. 3º Os crimes disciplinados nesta Lei são insuscetíveis de fiança e liberdade provisória e, em caso de sentença condenatória, o juiz decidirá fundamentadamente se o réu poderá apelar em liberdade.
Art. 4º O juiz, a requerimento da autoridade policial ou do representante do Ministério	Art. 4º O juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público, ou representação da	Art. 4º O juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público, ou representação da

<p>Público, poderá decretar, no curso do inquérito ou do processo, a apreensão ou o seqüestro de bens, direitos ou valores do acusado, ou existentes em seu nome, objeto dos crimes previstos nesta lei, procedendo-se na forma dos arts. 125 a 144 do Código de Processo Penal.</p>	<p>autoridade policial, ouvido o Ministério Público em 24 horas, poderá decretar, no curso do inquérito ou da ação penal, a apreensão ou o seqüestro de bens, direitos ou valores do acusado, ou existentes em seu nome, objeto dos crimes previstos nesta Lei, procedendo-se na forma dos arts. 125 a 144 do Código de Processo Penal.</p>	<p>autoridade policial, ouvido o Ministério Público em vinte e quatro horas, havendo indícios suficientes, poderá decretar, no curso do inquérito ou da ação penal, a apreensão ou o seqüestro de bens, direitos ou valores do acusado, ou existentes em seu nome, objeto dos crimes previstos nesta Lei, procedendo-se na forma dos arts. 125 a 144 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal.</p>
<p>§ 1º As medidas assecuratórias previstas neste artigo serão levantadas se a ação penal não for iniciada no prazo de cento e oitenta (180) dias, contado da data em que ficar concluída a diligência.</p>	<p>§ 1º As medidas assecuratórias previstas neste artigo serão levantadas se a ação penal não for iniciada no prazo de 180 dias, contados da data em que ficar concluída a diligência.</p>	<p>§ 1º As medidas assecuratórias previstas neste artigo serão levantadas se a ação penal não for iniciada no prazo de cento e vinte dias, contados da data em que ficar concluída a diligência.</p>
<p>§ 2º A liberação dos bens, direitos ou valores apreendidos ou seqüestrados dependerá da comprovação pelo acusado da licitude de sua origem.</p>	<p>§ 2º A liberação dos bens, direitos ou valores apreendidos ou seqüestrados dependerá da comprovação da licitude de sua origem.</p>	<p>§ 2º O juiz determinará a liberação dos bens, direitos e valores apreendidos ou seqüestrados quando comprovada a licitude de sua origem.</p>
<p>§ 3º A requerimento da autoridade policial, a execução da ordem de prisão de pessoas ou da apreensão ou seqüestro de bens, direitos ou valores, poderá ser suspensa pelo juiz, ouvido o Ministério Público, quando o cumprimento imediato das referidas medidas possa comprometer as investigações.</p>	<p>§ 3º Nenhum pedido de restituição será conhecido sem o comparecimento pessoal do acusado, podendo o juiz determinar a prática de atos necessários à conservação de bens, direitos ou valores, nos casos do art. 366 do Código de Processo Penal.</p>	<p>§ 3º Nenhum pedido de restituição será conhecido sem o comparecimento pessoal do acusado, podendo o juiz determinar a prática de atos necessários à conservação de bens, direitos ou valores, nos casos do art. 366 do Código de Processo Penal.</p>
	<p>§ 4º A ordem de prisão de pessoas ou da apreensão ou seqüestro de bens, direitos ou valores, poderá ser suspensa pelo juiz, ouvido o Ministério Público, quando a sua execução imediata possa comprometer as investigações.</p>	<p>§ 4º A ordem de prisão de pessoas ou da apreensão ou seqüestro de bens, direitos ou valores, poderá ser suspensa pelo juiz, ouvido o Ministério Público, quando a sua execução imediata possa comprometer as investigações.</p>
<p>Art. 5º Quando as circunstâncias o aconselharem, o juiz, a pedido do acusado, da autoridade policial ou do Ministério Público, poderá determinar que os bens, direitos ou valores apreendidos ou seqüestrados passem a ser administrados por pessoa qualificada, que firmará termo de compromisso.</p>	<p>Art. 5º Quando as circunstâncias o aconselharem, o juiz, ouvido o Ministério Público, nomeará pessoa qualificada para a administração dos bens, direitos ou valores apreendidos ou seqüestrados, mediante termo de compromisso.</p>	<p>Art. 5º Quando as circunstâncias o aconselharem, o juiz, ouvido o Ministério Público, nomeará pessoa qualificada para a administração dos bens, direitos ou valores apreendidos ou seqüestrados, mediante termo de compromisso.</p>
<p>Art. 6º O administrador dos bens:</p>	<p>Art. 6º O administrador dos bens:</p>	<p>Art. 6º O administrador dos bens:</p>
<p>I – fará jus a uma remuneração, fixada pelo juiz,</p>	<p>I - fará jus a uma remuneração, fixada pelo juiz,</p>	<p>I - fará jus a uma remuneração, fixada pelo juiz,</p>

que poderá ser satisfeita com o produto dos bens objeto da gestão;	que será satisfeita com o produto dos bens objeto da administração;	que será satisfeita com o produto dos bens objeto da administração;
II – deverá, a pedido do acusado, prestar informações periódicas da situação dos bens sob sua administração, bem como explicações e detalhamentos sobre investimentos e reinvestimentos realizados.	II - prestará, por determinação judicial, informações periódicas da situação dos bens sob sua administração, bem como explicações e detalhamentos sobre investimentos e reinvestimentos realizados.	II - prestará, por determinação judicial, informações periódicas da situação dos bens sob sua administração, bem como explicações e detalhamentos sobre investimentos e reinvestimentos realizados.
III – poderá praticar atos de alienação ou de constituição de ônus real com autorização judicial..		
	Parágrafo único. Os atos relativos à administração dos bens apreendidos ou seqüestrados serão levados ao conhecimento do Ministério Público, que requererá o que entender cabível.	Parágrafo único. Os atos relativos à administração dos bens apreendidos ou seqüestrados serão levados ao conhecimento do Ministério Público, que requererá o que entender cabível.
CAPÍTULO III	CAPÍTULO III	CAPÍTULO III
Dos Efeitos da Condenação	Dos Efeitos da Condenação	Dos Efeitos da Condenação
Art. 7º São efeitos da condenação, além dos previstos no Código Penal:	Art. 7º São efeitos da condenação, além dos previstos no Código Penal:	Art. 7º São efeitos da condenação, além dos previstos no Código Penal:
I - a perda, em favor da União, dos bens, direitos e valores objeto de crime previsto nesta lei, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;	I - a perda, em favor da União, dos bens, direitos e valores objeto de crime previsto nesta Lei, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;	I - a perda, em favor da União, dos bens, direitos e valores objeto de crime previsto nesta Lei, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;
II - a interdição do exercício de cargo ou função de diretor, membro de conselho de administração ou gerência das pessoas jurídicas referidas no art. 9º, pelo dobro do tempo da pena privativa de liberdade aplicada;	II – a interdição do exercício de cargo ou função pública de qualquer natureza e de diretor, de membro de conselho de administração ou de gerência das pessoas jurídicas referidas no art. 9º, pelo dobro do tempo da pena privativa de liberdade aplicada.	II – a interdição do exercício de cargo ou função pública de qualquer natureza e de diretor, de membro de conselho de administração ou de gerência das pessoas jurídicas referidas no art. 9º, pelo dobro do tempo da pena privativa de liberdade aplicada.
Parágrafo único. Se os bens, direitos ou valores declarados perdidos forem oriundos, direta ou indiretamente, de tráfico ilícito de entorpecente ou drogas afins, será aplicado o disposto na Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986.		
CAPÍTULO IV	CAPÍTULO IV	CAPÍTULO IV
Bens, Direitos ou Valores Oriundos de Crimes Praticados no Estrangeiro	Dos Bens, Direitos ou Valores Oriundos de Crimes Praticados no Estrangeiro	Dos Bens, Direitos ou Valores Oriundos de Crimes Praticados no Estrangeiro
Art. 8º O juiz determinará, na hipótese de existência de tratado ou convenção internacional e por solicitação de autoridade estrangeira, a apreensão ou o seqüestro de bens, direitos ou valores oriundos de crimes praticados no estrangeiro, desde	Art. 8º O juiz determinará, na hipótese de existência de tratado ou convenção internacional e por solicitação de autoridade estrangeira competente, a apreensão ou o seqüestro de bens, direitos ou valores oriundos de crimes descritos no art. 1º,	Art. 8º O juiz determinará, na hipótese de existência de tratado ou convenção internacional e por solicitação de autoridade estrangeira competente, a apreensão ou o seqüestro de bens, direitos ou valores oriundos de crimes descritos no art. 1º,

que incluídos dentre os descritos no artigo 1º.	praticados no estrangeiro.	praticados no estrangeiro.
§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo, independentemente de tratado ou convenção internacional, quando o Governo do país da autoridade solicitante prometer reciprocidade.	§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo, independentemente de tratado ou convenção internacional, quando o governo do país da autoridade solicitante prometer reciprocidade ao Brasil.	§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo, independentemente de tratado ou convenção internacional, quando o governo do país da autoridade solicitante prometer reciprocidade ao Brasil.
§ 2º Na falta de tratado ou convenção, os bens, direitos ou valores apreendidos ou seqüestrados por solicitação de autoridade estrangeira, ou os recursos provenientes da sua alienação, serão repartidos entre o Estado requerente e o Brasil, na proporção de metade, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé.	§ 2º Na falta de tratado ou convenção, os bens, direitos ou valores apreendidos ou seqüestrados por solicitação de autoridade estrangeira competente ou os recursos provenientes da sua alienação serão repartidos entre o Estado requerente e o Brasil, na proporção de metade, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé.	§ 2º Na falta de tratado ou convenção, os bens, direitos ou valores apreendidos ou seqüestrados por solicitação de autoridade estrangeira competente ou os recursos provenientes da sua alienação serão repartidos entre o Estado requerente e o Brasil, na proporção de metade, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé.
CAPÍTULO V	CAPÍTULO V	CAPÍTULO V
Das Pessoas Jurídicas	Das Pessoas Jurídicas	Das Pessoas Sujeitas À Lei
Art. 9º Sujeitam-se às obrigações referidas nos artigos 10 e 11 as pessoas jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não:	Art. 9º Sujeitam-se às obrigações referidas nos arts. 10 e 11 as pessoas jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não:	Art. 9º Sujeitam-se às obrigações referidas nos arts. 10 e 11 as pessoas jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não:
I - a captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira;	I - a captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira;	I - a captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira;
II - a compra e venda de moeda estrangeira ou ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial;	II - a compra e venda de moeda estrangeira ou ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial;	II - a compra e venda de moeda estrangeira ou ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial;
III - a custódia, emissão, distribuição, liquidação, negociação, intermediação ou administração de títulos ou valores mobiliários.	III - a custódia, emissão, distribuição, liquidação, negociação, intermediação ou administração de títulos ou valores mobiliários.	III - a custódia, emissão, distribuição, liquidação, negociação, intermediação ou administração de títulos ou valores mobiliários.
Parágrafo único. Sujeitam-se às mesmas obrigações:	Parágrafo único. Sujeitam-se às mesmas obrigações:	Parágrafo único. Sujeitam-se às mesmas obrigações:
I - as bolsas de valores e bolsas de mercadorias ou futuros;	a) as bolsas de valores e bolsas de mercadorias ou futuros;	I - as bolsas de valores e bolsas de mercadorias ou futuros;
II - as seguradoras, as corretoras de seguros e as entidades de previdência complementar ou de capitalização;	b) as seguradoras, as corretoras de seguros e as entidades de previdência complementar ou de capitalização;	II - as seguradoras, as corretoras de seguros e as entidades de previdência complementar ou de capitalização;
III - as administradoras de cartões de credenciamento ou cartões de crédito, bem como as administradoras de consórcios para aquisição de bens ou serviços;	c) as administradoras de cartões de credenciamento ou cartões de crédito, bem como as administradoras de consórcios para aquisição de bens ou serviços;	III - as administradoras de cartões de credenciamento ou cartões de crédito, bem como as administradoras de consórcios para aquisição de bens ou serviços;
IV - as administradoras ou empresas que se utilizem de cartão ou qualquer outro meio	d) as administradoras ou empresas que se utilizem de cartão ou qualquer outro meio	IV - as administradoras ou empresas que se utilizem de cartão ou qualquer outro meio

eletrônico, magnético ou equivalente, que permita a transferência de fundos;	eletrônico, magnético ou equivalente, que permita a transferência de fundos;	eletrônico, magnético ou equivalente, que permita a transferência de fundos;
V - as empresas de arrendamento mercantil (<i>leasing</i>) e as de fomento comercial (<i>factoring</i>);	e) as empresas de arrendamento mercantil (<i>leasing</i>) e as de fomento comercial (<i>factoring</i>);	V - as empresas de arrendamento mercantil (<i>leasing</i>) e as de fomento comercial (<i>factoring</i>);
VI - as sociedades que efetuem distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis, imóveis, mercadorias, serviços, ou, ainda, concedam descontos na sua aquisição, mediante sorteio ou método assemelhado;	f) as sociedades que efetuem distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis, imóveis, mercadorias, serviços, ou, ainda, concedam descontos na sua aquisição, mediante sorteio ou método assemelhado;	VI - as sociedades que efetuem distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis, imóveis, mercadorias, serviços, ou, ainda, concedam descontos na sua aquisição, mediante sorteio ou método assemelhado;
VII - as sociedades que se dediquem ao empréstimo de dinheiro;	g) as filiais ou representações de entes estrangeiros que exerçam no Brasil qualquer das atividades listadas neste artigo, ainda que de forma eventual;	VII - as filiais ou representações de entes estrangeiros que exerçam no Brasil qualquer das atividades listadas neste artigo, ainda que de forma eventual;
VIII - as filiais ou representações de entes estrangeiros que exerçam no Brasil qualquer das atividades listadas neste artigo;	h) as demais entidades cujo funcionamento dependa de autorização de órgão regulador dos mercados financeiro, de câmbio, de capitais e de seguros;	VIII - as demais entidades cujo funcionamento dependa de autorização de órgão regulador dos mercados financeiro, de câmbio, de capitais e de seguros;
IX - entes estrangeiros que exerçam no Brasil, qualquer das atividades listadas neste artigo, ainda que de forma eventual e mesmo que não estejam autorizadas para tanto;	i) as pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, que operem no Brasil como agentes, dirigentes, procuradoras, comissionárias ou por qualquer forma representem interesses de ente estrangeiro que exerça qualquer das atividades referidas neste artigo;	IX - as pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, que operem no Brasil como agentes, dirigentes, procuradoras, comissionárias ou por qualquer forma representem interesses de ente estrangeiro que exerça qualquer das atividades referidas neste artigo;
X - as pessoas físicas ou jurídicas que exerçam qualquer das atividades referidas neste artigo;	j) as pessoas jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis;	X - as pessoas jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis;
XI - as demais entidades cujo funcionamento dependa de autorização a ser concedida por órgão regulador dos mercados financeiro, de câmbio, de capitais e de seguros;	l) as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem jóias, pedras e metais preciosos, objetos de arte e antiguidades.	XI - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem jóias, pedras e metais preciosos, objetos de arte e antiguidades.
XII - as pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, que no Brasil operem como agentes, dirigentes, procuradoras, comissionárias ou por qualquer forma representem interesses de ente estrangeiro que exerça qualquer das atividades referidas neste artigo;		XII - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem bens de luxo ou de alto valor ou exerçam atividades que envolvam grande volume de recursos em espécie. (Incluído pela Lei nº 10.701, de 9.7.2003)
XIII - as pessoas jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis;		
XIV - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem jóias, pedras e metais preciosos,		

objetos de artes e antiguidades.		
CAPÍTULO VI	CAPÍTULO VI	CAPÍTULO VI
Da Identificação dos Clientes e Manutenção de Registros	Da Identificação dos Clientes e Manutenção de Registros	Da Identificação dos Clientes e Manutenção de Registros
Art. 10. As pessoas referidas no artigo 9º desta lei:	Art. 10. As pessoas referidas no art. 9º desta Lei:	Art. 10. As pessoas referidas no art. 9º:
I - identificarão seus clientes e manterão cadastro atualizado, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes;	I - identificarão seus clientes e manterão cadastro atualizado, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes;	I - identificarão seus clientes e manterão cadastro atualizado, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes;
II - manterão registro específico e individualizado de toda transação em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por esta expedidas;	II - manterão registro de toda transação em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por esta expedidas;	II - manterão registro de toda transação em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por esta expedidas;
III - deverão atender, no prazo que lhe for fixado pelo órgão judicial competente, as requisições formuladas pelo Conselho criado pelo artigo 15 desta lei, que se processarão em segredo de justiça.	III - deverão atender, no prazo fixado pelo órgão judicial competente, as requisições formuladas pelo Conselho criado pelo art. 14, que se processarão em segredo de justiça.	III - deverão atender, no prazo fixado pelo órgão judicial competente, as requisições formuladas pelo Conselho criado pelo art. 14, que se processarão em segredo de justiça.
§ 1º Os cadastros e registros referidos nos incisos I e II deste artigo deverão ser conservados durante o período mínimo de cinco anos a partir do encerramento da conta ou da conclusão da transação, prazo este que poderá ser ampliado pela autoridade competente.	§ 1º Na hipótese de o cliente constituir-se em pessoa jurídica, a identificação referida no inciso I deverá abranger as pessoas físicas autorizadas a representá-la, bem como seus proprietários.	§ 1º Na hipótese de o cliente constituir-se em pessoa jurídica, a identificação referida no inciso I deste artigo deverá abranger as pessoas físicas autorizadas a representá-la, bem como seus proprietários.
§ 2º O registro referido no inciso II deste artigo será efetuado também quando a pessoa física ou jurídica, seus entes ligados, houver realizado, em um mesmo mês-calendário, operações com uma mesma pessoa, conglomerado ou grupo que, em seu conjunto, ultrapassem o limite fixado pela autoridade competente.	§ 2º Os cadastros e registros referidos nos incisos I e II deste artigo deverão ser conservados durante o período mínimo de cinco anos a partir do encerramento da conta ou da conclusão da transação, prazo este que poderá ser ampliado pela autoridade competente.	§ 2º Os cadastros e registros referidos nos incisos I e II deste artigo deverão ser conservados durante o período mínimo de cinco anos a partir do encerramento da conta ou da conclusão da transação, prazo este que poderá ser ampliado pela autoridade competente.
	§ 3º O registro referido no inciso II deste artigo será efetuado também quando a pessoa física ou jurídica, seus entes ligados, houver realizado, em um mesmo mês-calendário, operações com uma mesma pessoa, conglomerado ou grupo que, em seu conjunto, ultrapassem o limite fixado pela autoridade competente.	§ 3º O registro referido no inciso II deste artigo será efetuado também quando a pessoa física ou jurídica, seus entes ligados, houver realizado, em um mesmo mês-calendário, operações com uma mesma pessoa, conglomerado ou grupo que, em seu conjunto, ultrapassem o limite fixado pela autoridade competente.

		<p>Art. 10A. O Banco Central manterá registro centralizado formando o cadastro geral de correntistas e clientes de instituições financeiras, bem como de seus procuradores. (Incluído pela Lei nº 10.701, de 9.7.2003)</p>
CAPÍTULO VII	CAPÍTULO VII	CAPÍTULO VII
Da Comunicação de Operações Financeiras	Da Comunicação de Operações Financeiras	Da Comunicação de Operações Financeiras
<p>Art. 11. As pessoas referidas no artigo 9º dispensarão especial atenção às operações que, por suas características, no que se refere às partes envolvidas, valores, forma de realização, instrumentos utilizados, ou pela falta de fundamento econômico ou legal, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta lei.</p>	<p>Art. 11. As pessoas referidas no art. 9º:</p>	<p>Art. 11. As pessoas referidas no art. 9º:</p>
	<p>I - dispensarão especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta Lei, ou com eles relacionar-se;</p>	<p>I - dispensarão especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta Lei, ou com eles relacionar-se;</p>
	<p>II - deverão comunicar, abstendo-se de dar aos clientes ciência de tal ato, no prazo de 24 horas, às autoridades competentes:</p>	<p>II - deverão comunicar, abstendo-se de dar aos clientes ciência de tal ato, no prazo de vinte e quatro horas, às autoridades competentes:</p>
	<p>a) todas as transações constantes do inciso II do art. 10 que ultrapassarem limite fixado, para esse fim, pela mesma autoridade e na forma e condições por ela estabelecidas;</p>	<p>a) todas as transações constantes do inciso II do art. 10 que ultrapassarem limite fixado, para esse fim, pela mesma autoridade e na forma e condições por ela estabelecidas, devendo ser juntada a identificação a que se refere o inciso I do mesmo artigo; (Redação dada pela Lei nº 10.701, de 9.7.2003)</p>
	<p>b) a proposta ou a realização de transação prevista no inciso I deste artigo.</p>	<p>b) a proposta ou a realização de transação prevista no inciso I deste artigo.</p>
<p>§ 1º Quando houver suspeita de que uma transação possa constituir-se em crime previsto nesta lei ou com ele relacionar-se, as pessoas referidas no artigo 9º deverão comunicar o fato à autoridade competente, no prazo de 24 horas, e abster-se de dar ciência aos clientes de tal comunicação.</p>	<p>§ 1º As autoridades competentes, nas instruções referidas no inciso I deste artigo, elaborarão relação de operações que, por suas características, no que se refere às partes envolvidas, valores, forma de realização, instrumentos utilizados, ou pela falta de fundamento econômico ou legal, possam configurar a hipótese</p>	<p>§ 1º As autoridades competentes, nas instruções referidas no inciso I deste artigo, elaborarão relação de operações que, por suas características, no que se refere às partes envolvidas, valores, forma de realização, instrumentos utilizados, ou pela falta de fundamento econômico ou legal, possam configurar a hipótese</p>

	nele prevista.	nele prevista.
§ 2º As pessoas referidas no artigo 9º, seus controladores, administradores e empregados, que tenham agido de boa-fé, não responderão, civil ou administrativamente, pelas comunicações feitas na forma prevista neste artigo.	§ 2º As comunicações de boa-fé, feitas na forma prevista neste artigo, não acarretarão responsabilidade civil ou administrativa.	§ 2º As comunicações de boa-fé, feitas na forma prevista neste artigo, não acarretarão responsabilidade civil ou administrativa.
	§ 3º As pessoas para as quais não exista órgão próprio fiscalizador ou regulador farão as comunicações mencionadas neste artigo ao Conselho de Controle das Atividades Financeiras - COAF e na forma por ele estabelecida.	§ 3º As pessoas para as quais não exista órgão próprio fiscalizador ou regulador farão as comunicações mencionadas neste artigo ao Conselho de Controle das Atividades Financeiras - COAF e na forma por ele estabelecida.
Art. 12. As pessoas referidas no artigo 9º deverão comunicar às autoridades competentes todas as transações constantes do inciso II do artigo 10 que ultrapassem limite fixado pela mesma autoridade e na forma e condições por ela estabelecidas.		
Parágrafo único. As pessoas referidas no artigo 9º para as quais não exista órgão próprio fiscalizador ou regulador, farão a comunicação mencionada no <i>caput</i> deste artigo ao Conselho de Controle das Atividades Financeiras - COAF e na forma por ele estabelecida.		
CAPÍTULO VIII	CAPÍTULO VIII	CAPÍTULO VIII
Da Responsabilidade Administrativa	Da Responsabilidade Administrativa	Da Responsabilidade Administrativa
Art. 13. Às pessoas referidas no artigo 9º, bem como aos administradores e membros de conselho fiscal das pessoas jurídicas, que deixem de cumprir as obrigações previstas nos artigos 10 e 11, serão aplicadas, cumulativamente ou não, pelas autoridades competentes, as seguintes sanções:	Art. 12. Às pessoas referidas no art. 9º, bem como aos administradores das pessoas jurídicas, que deixem de cumprir as obrigações previstas nos arts. 10 e 11 serão aplicadas, cumulativamente ou não, pelas autoridades competentes, as seguintes sanções:	Art. 12. Às pessoas referidas no art. 9º, bem como aos administradores das pessoas jurídicas, que deixem de cumprir as obrigações previstas nos arts. 10 e 11 serão aplicadas, cumulativamente ou não, pelas autoridades competentes, as seguintes sanções:
I - advertência;	I - advertência;	I - advertência;
II - multa pecuniária variável, de um por cento até o dobro do valor da operação, ou até 200% do lucro obtido ou que presumivelmente seria obtido pela realização da operação, ou, ainda, multa de até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais);	II - multa pecuniária variável, de um por cento até o dobro do valor da operação, ou até duzentos por cento do lucro obtido ou que presumivelmente seria obtido pela realização da operação, ou, ainda, multa de até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais);	II - multa pecuniária variável, de um por cento até o dobro do valor da operação, ou até duzentos por cento do lucro obtido ou que presumivelmente seria obtido pela realização da operação, ou, ainda, multa de até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais);
III - inabilitação temporária, pelo prazo de até 10 anos para o exercício do cargo de	III - inabilitação temporária, pelo prazo de até dez anos, para o exercício do cargo de	III - inabilitação temporária, pelo prazo de até dez anos, para o exercício do cargo de

administrador das pessoas jurídicas referidas no artigo 9º;	administrador das pessoas jurídicas referidas no art. 9º;	administrador das pessoas jurídicas referidas no art. 9º;
IV - cassação da autorização para operação ou funcionamento.	IV - cassação da autorização para operação ou funcionamento.	IV - cassação da autorização para operação ou funcionamento.
§ 1º A pena de advertência será aplicada por irregularidade no cumprimento das instruções referidas nos incisos I e II do artigo 10.	§ 1º A pena de advertência será aplicada por irregularidade no cumprimento das instruções referidas nos incisos I e II do art. 10.	§ 1º A pena de advertência será aplicada por irregularidade no cumprimento das instruções referidas nos incisos I e II do art. 10.
§ 2º A multa será aplicada sempre que as pessoas referidas no artigo 9º, por negligência ou dolo:	§ 2º A multa será aplicada sempre que as pessoas referidas no art. 9º, por negligência ou dolo:	§ 2º A multa será aplicada sempre que as pessoas referidas no art. 9º, por negligência ou dolo:
a) deixarem de sanar as irregularidades objeto de advertência, no prazo assinalado pela autoridade competente;	a) deixarem de sanar as irregularidades objeto de advertência, no prazo assinalado pela autoridade competente;	I – deixarem de sanar as irregularidades objeto de advertência, no prazo assinalado pela autoridade competente;
b) não realizarem a identificação ou o registro previstos nos incisos I e II do artigo 10, deixarem de atender, no prazo, a requisição formulada nos termos do inciso III do mesmo artigo, descumprirem vedação do artigo 11, ou deixarem de fazer a comunicação a que se refere o artigo 12.	b) não realizarem a identificação ou o registro previstos nos incisos I e II do art. 10;	II – não realizarem a identificação ou o registro previstos nos incisos I e II do art. 10;
	c) deixarem de atender, no prazo, a requisição formulada nos termos do inciso III do art. 10;	III - deixarem de atender, no prazo, a requisição formulada nos termos do inciso III do art. 10;
	d) descumprirem a vedação ou deixarem de fazer a comunicação a que se refere o art. 11.	IV - descumprirem a vedação ou deixarem de fazer a comunicação a que se refere o art. 11.
§ 3º A inabilitação temporária será aplicada quando forem verificadas infrações graves quanto ao cumprimento das obrigações constantes desta Lei ou quando ocorrer reincidência específica, devidamente caracterizada em transgressões anteriormente punidas com multa.	§ 3º A inabilitação temporária será aplicada quando forem verificadas infrações graves quanto ao cumprimento das obrigações constantes desta Lei ou quando ocorrer reincidência específica, devidamente caracterizada em transgressões anteriormente punidas com multa.	§ 3º A inabilitação temporária será aplicada quando forem verificadas infrações graves quanto ao cumprimento das obrigações constantes desta Lei ou quando ocorrer reincidência específica, devidamente caracterizada em transgressões anteriormente punidas com multa.
§ 4º A cassação da autorização será aplicada nos casos de reincidência específica de infrações anteriormente punidas com a pena prevista no inciso III deste artigo.	§ 4º A cassação da autorização será aplicada nos casos de reincidência específica de infrações anteriormente punidas com a pena prevista no inciso III deste artigo.	§ 4º A cassação da autorização será aplicada nos casos de reincidência específica de infrações anteriormente punidas com a pena prevista no inciso III <i>do caput</i> deste artigo.
Art. 14. O procedimento para a aplicação das sanções previstas neste Capítulo será regulado por decreto, assegurado o contraditório e a ampla defesa.	Art. 13. O procedimento para a aplicação das sanções previstas neste Capítulo será regulado por decreto, assegurados o contraditório e a ampla defesa.	Art. 13. O procedimento para a aplicação das sanções previstas neste Capítulo será regulado por decreto, assegurados o contraditório e a ampla defesa.
CAPÍTULO IX	CAPÍTULO IX	CAPÍTULO IX
Do Conselho de Controle de Atividades Financeiras	Do Conselho de Controle de Atividades Financeiras	Do Conselho de Controle de Atividades Financeiras
Art. 14. Fica criado, no	Art. 14. Fica criado, no	Art. 14. É criado, no âmbito

<p>âmbito do Ministério da Fazenda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, com a atribuição de, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades, disciplinar, receber, examinar, identificar e investigar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nesta lei.</p>	<p>âmbito do Ministério da Fazenda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, com a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar, identificar e investigar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nesta Lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades.</p>	<p>do Ministério da Fazenda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, com a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar e investigar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nesta Lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades.</p>
<p>§ 1º As instruções referidas no artigo 10 destinadas às pessoas mencionadas no artigo 9º, para as quais não exista órgão próprio fiscalizador ou regulador, serão expedidas pelo COAF, competindo-lhe, para esses casos, a aplicação das sanções enumeradas no artigo 13.</p>	<p>§ 1º As instruções referidas no art. 10 destinadas às pessoas mencionadas no art. 9º, para as quais não exista órgão próprio fiscalizador ou regulador, serão expedidas pelo COAF, competindo-lhe, para esses casos, a definição das pessoas abrangidas e a aplicação das sanções enumeradas no art. 12.</p>	<p>§ 1º As instruções referidas no art. 10 destinadas às pessoas mencionadas no art. 9º, para as quais não exista órgão próprio fiscalizador ou regulador, serão expedidas pelo COAF, competindo-lhe, para esses casos, a definição das pessoas abrangidas e a aplicação das sanções enumeradas no art. 12.</p>
<p>§ 2º O COAF deverá, ainda, coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.</p>	<p>§ 2º O COAF deverá, ainda, coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores.</p>	<p>§ 2º O COAF deverá, ainda, coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores.</p>
		<p>§ 3º O COAF poderá requerer aos órgãos da Administração Pública as informações cadastrais bancárias e financeiras de pessoas envolvidas em atividades suspeitas. (Incluído pela Lei nº 10.701, de 9.7.2003)</p>
<p>Art. 16. O COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito.</p>	<p>Art. 15. O COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito.</p>	<p>Art. 15. O COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito.</p>
<p>Art. 17. O COAF será composto por servidores públicos de reputação ilibada e reconhecida competência, designados em ato do Ministro da Fazenda, dentre os integrantes do quadro de pessoal efetivo do Banco Central do Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários, da Superintendência de Seguros Privados, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Secretaria da Receita Federal, de órgão de inteligência do Poder Executivo, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério</p>	<p>Art. 16. O COAF será composto por servidores públicos de reputação ilibada e reconhecida competência, designados em ato do Ministro de Estado da Fazenda, dentre os integrantes do quadro de pessoal efetivo do Banco Central do Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários, da Superintendência de Seguros Privados, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Secretaria da Receita Federal, de órgão de inteligência do Poder Executivo, do Departamento de Polícia</p>	<p>Art. 16. O COAF será composto por servidores públicos de reputação ilibada e reconhecida competência, designados em ato do Ministro de Estado da Fazenda, dentre os integrantes do quadro de pessoal efetivo do Banco Central do Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários, da Superintendência de Seguros Privados, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Secretaria da Receita Federal, de órgão de inteligência do Poder Executivo, do Departamento de Polícia</p>

das Relações Exteriores, atendendo, nesses três últimos casos, à indicação dos respectivos Ministros de Estado.	Federal e do Ministério das Relações Exteriores, atendendo, nesses três últimos casos, à indicação dos respectivos Ministros de Estado.	Federal, do Ministério das Relações Exteriores e da Controladoria-Geral da União, atendendo, nesses quatro últimos casos, à indicação dos respectivos Ministros de Estado. (Redação dada pela Lei nº 10.683, de 28.5.2003)
Parágrafo único. O Conselho será presidido por um Diretor-Geral, nomeado pelo Presidente da República, por indicação do Ministro da Fazenda.	§ 1º O Presidente do Conselho será nomeado pelo Presidente da República, por indicação do Ministro de Estado da Fazenda.	§ 1º O Presidente do Conselho será nomeado pelo Presidente da República, por indicação do Ministro de Estado da Fazenda.
	§ 2º Das decisões do COAF relativas às aplicações de penas administrativas caberá recurso ao Ministro de Estado da Fazenda.	§ 2º Das decisões do COAF relativas às aplicações de penas administrativas caberá recurso ao Ministro de Estado da Fazenda.
Art. 18. O COAF terá organização e funcionamento definidos em estatuto aprovado por decreto do Poder Executivo.	Art. 17. O COAF terá organização e funcionamento definidos em estatuto aprovado por decreto do Poder Executivo.	Art. 17. O COAF terá organização e funcionamento definidos em estatuto aprovado por decreto do Poder Executivo.
Art. 19. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.	Art. 18. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.	Art. 18. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

APÊNDICE - D

Tabela Resumida da Tramitação na Câmara dos Deputados

Data	Ação
27/12/1996	Apresentação do Projeto de Lei 2.688, de autoria do Poder Executivo.
29/01/1997	Plenário – Leitura e publicação da matéria.
31/03/1997	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) – Designação do deputado Arnaldo Madeira (PSDB-SP), como relator da matéria.
19/08/1997	CFT – Parecer do relator pela aprovação, no mérito, do PL 2.688/96 e pela rejeição do PL 2.794/97, a ele apensado.
15/09/1997	Mesa Diretora – Deferido o Ofício 357/97, da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), solicitando a apensação do PL 2.688/96 ao PL 1.370/95.
24/09/1997	CFT – Audiência Pública, com Ivete Viegas (secretária de Assuntos Legislativos do ministério da Justiça), Nélio Machado (advogado criminalista), Geraldo Vidigal (consultor jurídico da Febraban) e José Ferreira (Procurador-Geral do Banco Central).
22/10/1997	CFT – Audiência Pública, com Nelson Jobim (ministro do STF).
11/11/1997	Plenário – Aprovação do requerimento dos deputados Luiz Eduardo Magalhães (PFL-BA), líder do governo, Aécio Neves (MG), líder do PSDB, Inocêncio Oliveira (PE), líder do PFL, Wagner Rossi (PMDB-SP), na qualidade de líder do Bloco PMDB/PSD/PSL/PRONA, e Arlindo Vargas (RS), na qualidade de líder do PTB, solicitando urgência para o PL 2.688/96. Resultado da votação: Sim-371; Não-4; Abstenções-3.
13/11/1997	Plenário – Aprovação do Recurso 190/97, do deputado Arnaldo Madeira, contra o deferimento o Ofício 357/97, da CCJR, com conseqüente desapensação do PL 2.688/96 do PL 1370/95. Discussão em Turno Único. Designação do relator, Arnaldo Madeira, para proferir parecer em substituição à CFT, que conclui pela aprovação, com emendas, e pela rejeição do PL 2794/97, apensado. Designação do relator, deputado Asdrúbal Bentes (PMDB-PA), para proferir parecer em substituição à CCJR, que conclui pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, com emenda. Apresentação de 7 emendas de plenário. Aprovada a Emenda de Plenário nº 3. Prejudicado o PL 2794/97, apensado. Aprovação da redação final, oferecida pelo relator, deputado Nilson Gibson (PMN-PE).

Tabela Resumida da Tramitação no Senado Federal

Data	Ação
24/11/1997	Plenário – Leitura do PLC 66/97 (PL 2.688/96 da Câmara)
26/11/1997	Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) – Senador Levy Dias (PPB-MS) designado relator da matéria.
29/01/1998	CAE – Aprovado o parecer do relator, favorável ao projeto e à Emenda 1, do senador Jefferson Peres (PDT-AM), e contrária à Emenda 2, do senador João Rocha (PFL-TO).
03/02/1998	Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) – Senador Romeu Tuma (PFL-SP) designado relator da matéria.
04/02/1998	Plenário – Aprovado o Requerimento 81/98, do senador Eptácio Cafeteira (PPB-MA) e outros líderes, de urgência.
10/02/1998	CCJ – São oferecidas 9 emendas pelo senador José Ignácio Ferreira (PSDB-ES). Relatório concluindo pela aprovação da matéria, acolhendo as emendas 5 e 6, e oferecendo uma terceira emenda de redação, opinando contrariamente à Emenda 1 da CAE e às emendas 1 a 4 e 7 a 9, do senador José Ignácio. O parecer é aprovado por unanimidade.
10/02/1998	Plenário – Leitura dos Pareceres nº 72 e 73, respectivamente da CAE e da CCJ.
11/02/1998	Plenário – Inclusão na Ordem do Dia para discussão em Turno Único, em regime de urgência. Aprovado o PL 66/97, sem prejuízo das emendas. Rejeitada a Emenda 1 da CAE. Aprovadas em globo as emendas 2 a 4 da CCJ, de redação. Aprovada a Redação Final, oferecida pelo senador Ronaldo Cunha Lima (PMDB-PB).
03/03/1998	Sancionada a Lei 9.613 de 1998.

APÊNDICE - E

Cronologia – Paralelismo entre os três fluxos: O problema, a solução e a dimensão política

Governo	Data	Fluxo 1 - o problema: conexão internacional	Fluxo 2 – A solução: política pública	Fluxo 3 – A política: pressão externa e ideologia	Fatos da política brasileira, incluindo períodos eleitorais.
José Sarney	1986	<i>Money Laundering Control Act</i> (Lei para o Controle da Lavagem de Dinheiro), lei americana contra lavagem de dinheiro. A primeira no mundo a tratar deste delito.			
	1988			OEA: criação da CICAD	
	05/10/1988				Promulgação da Constituição
	15/11/1988				Eleições municipais
	20/12/1988	Assinatura da Convenção de Viena			
					Criação do mercado de câmbio de taxas flutuantes (Resolução nº 1552 CVM). Início da liberalização cambial e esvaziamento do mercado paralelo de dólares.
	1989	Criação do GAFI			
	16/04/1989				Eleições municipais: municípios criados até 15/07/1988.
	15/11/1989				1º turno das eleições presidenciais 1º turno das eleições municipais
17/12/1989				2º turno das eleições presidenciais 2º turno das eleições municipais.	
Fernando Collor	03/10/1990				1º turno das eleições para governador, senador, deputado federal, deputado estadual.
	25/11/1990				2º turno das eleições para governador.
	1990	Divulgação das 40 Recomendações do GAFI			
	1990	Convenção de Estrasburgo do Conselho da Europa			
	14/06/1991		Decreto Legislativo nº 162, que ratifica a Convenção sobre o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena).		
	1990/1991	Investigação e colapso do Banco para Crédito e Comércio Internacional (BCCI).			
	20/02/1992			Criação das “contas livres” (C.C. 2259 BC). Permite a livre movimentação para o exterior de recursos de instituições financeiras estrangeiras com agência no Brasil.	

	24/02/1992				Relatório da CPI instalada para investigar denúncias de Pedro Collor contra seu irmão e o empresário e tesoureiro de campanha, PC Farias, incrimina o presidente Collor.
	18 a 23/05/1992	Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem Associados ao Tráfico Ilícito de Drogas e outros Delitos Graves, elaborado pela CICAD.(XXII Assembléia Geral da OEA, Bahamas).			
	06/1992				Instauração da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para apurar denúncias contra tesoureiro de campanha do presidente Fernando Collor, Paulo César Farias.
	27/08/1992			Carta Circular 2307 do BC dificulta a identificação dos remetentes de recursos ao exterior.	
	03/10/1992				1º turno das eleições municipais
	15/11/1992				2º turno das eleições municipais
	29/12/1992				Fernando Collor renuncia ao mandato.
Itamar Franco	1993		Estudos sobre lavagem de dinheiro coordenados pelo BC e pela Receita, por determinação do governo federal.	"O paraíso CC-5: a PF investiga o sistema financeiro clandestino pelo qual passam por ano 6 bilhões de dólares ilegais do caixa dois de empresas". Publicado em	
	20/10/1993				Início da CPI do Orçamento.
	21/01/1994				O relatório final da CPI do Orçamento confirma o pedido de cassação de 18 parlamentares
	1994			Criação da CEI – Comissão Especial de Investigação.	
	01/07/1994			Lançamento do Plano Real.	
	03/10/1994				1º turno das eleições para presidente, governador, senador, deputado federal e deputado estadual.
	15/10/1994				Fernando Henrique é eleito presidente no primeiro turno.
	15/11/1994				2º turno das eleições para governador.
	Dez 1994	Cúpula das Américas – OEA – reunião de chefes de Estado e governo, em Miami, aprovou Plano de Ação reforçando termos da Convenção de Viena.			
1994/1995		Casa Civil da Presidência da República torna-se o centro formulador da política.			
FHC	01/01/1995		Nelson Jobim torna-se ministro da Justiça.		

FHC	1995			Extinção da CEI, antes da produção de seus resultados.	
	26/06/1995			Discurso de Clinton na ONU em que ameaça com sanções os países que não implementarem mecanismos contra lavagem.	
	1995	Criação do Programa Global contra Lavagem de Dinheiro, da ONU, com sede em Viena, Áustria.		"País pode ser punido por lavagem de dinheiro". Publicado em: <i>O Globo</i> . 31/10/1995.	
	1995	Criação do Grupo de Egmont – reunião das unidades de inteligência financeira dos países.			
	15/07/1995			Divulgação do primeiro Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional. Brasil com 2,7 pontos.	
	01/12/1995	Conferência Ministerial sobre Lavagem de Dinheiro e Instrumento do Crime, Buenos Aires. Brasil firmou Declaração de Princípios	Nelson Jobim, ministro da Justiça, chefia a delegação brasileira na Conferência Ministerial sobre Lavagem de Dinheiro ocorrida em Buenos Aires		
	1996	Grupo de Especialistas contra a Lavagem de Ativos (OEA/CICAD).	Novo centro formulador da política é o Ministério da Justiça – ministro Nelson Jobim		
	10/04/1996			BC dispensa o respaldo documental das transferências internacionais de recursos (CC 2677)..	
	1996		Ministro da Justiça realiza viagens para Suíça, França, Itália, Inglaterra e Estados Unidos para discutir texto do anteprojeto.	Autorização especial do BC para a livre utilização de contas CC-5 por bancos nacionais situados em Foz do Iguaçu. Estimativas de remessas de divisas ao exterior, enquanto vigente a autorização especial, supera US\$ 30 bilhões.	
	02/06/1996			Divulgação do Índice de Percepção da Corrupção do ano de 1996. Brasil com 2,96 pontos.	

FHC	1996	Revisão das 40 Recomendações do GAFI	<p>Reuniões consultivas do MJ, Banco Central e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para elaboração do texto:</p> <p>- São Paulo: Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), Bolsas de Valores e Mercantil de Futuros, Associação Brasileira de Bancos Internacionais (ABBI), Associação Brasileira de Bancos Comerciais e Múltiplos.</p> <p>- Natal: Reunião com os presidentes, em cada estado (Rio Grande do Norte, Pernambuco, Paraíba e Ceará) das seguintes federações: Federação da Agricultura, Federação do Comércio, Federação da Indústria.</p> <p>-Belo Horizonte: Federação de Indústria de Minas Gerais (FIEMG), Advogados e magistrados.</p> <p>-Rio de Janeiro: Federação de Indústria do Estado (FIERJ).</p>	"Para EUA, Rio e São Paulo são grandes lavanderias". Publicado no jornal <i>O Globo</i> .	
	05/07/1996		Publicação do anteprojeto de lei no Diário Oficial da União. Até aqui, o anteprojeto sofreu 19 versões, desde que saiu da Casa Civil. Após sua entrada no Congresso as mudanças serão marginais.		
	03/10/1996				1º turno das eleições municipais.
	15/11/1996				2º turno das eleições municipais.
	27/12/1996		Entrada do projeto no Congresso, de autoria do Poder Executivo (PL nº 2.688/96).		
	28/01/1997				Aprovada emenda da reeleição na Câmara.
	06/03/1997			"Brasil deixa crimes financeiros impunes". Publicado em: <i>Jornal da Tarde</i> .	
	15/04/1997		Nelson Jobim, ainda na liderança da elaboração do projeto, torna-se ministro do Supremo Tribunal Federal.		
02/07/1997			Início da crise asiática. Desvalorização do câmbio na Tailândia.		

FHC	31/07/1997			Divulgação do Índice de Percepção da Corrupção do ano de 1997. Brasil com 3,56 pontos.	
	09/1997		Audiência pública na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, cujos convidados foram Ivete Viegas (secretária de assuntos legislativos do ministério da Justiça), Nélio Machado (advogado criminalista), Geraldo Vidigal (consultor jurídico da Febraban) e José Ferreira (Procurador-geral do Banco Central). 24/09/1997	"Brasil é um paraíso para a máfia". Publicado em: <i>Estado de Minas</i> . 16/09/1997.	
	08/10/1997			Relatório do Departamento de Comércio e da Embaixada americana classificando a corrupção como "endêmica na cultura brasileira". É citado <i>ranking</i> da Transparência Internacional.	
	13/10/1997			Visita do presidente Bill Clinton ao Brasil	
	22/10/1997		Audiência pública na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, cujo convidado foi o ministro do STF Nelson Jobim.		
	23/10/1997			Crash na bolsa de Hong Kong, provocando a maior queda na Bovespa (10,4%) desde o Plano Collor.	
	26/10/1997			"EUA dizem que Brasil facilita a lavagem de dinheiro". Publicado em: <i>Correio Braziliense</i> .	
	27/10/1997			"Sem lei específica para reprimir o crime de lavagem, o Brasil corre o risco de sofrer sanções internacionais, alerta a Polícia Federal". Publicado em: <i>Correio Braziliense</i> .	
	30/10/1997			Aumento da taxa de juros de 20,7% para 43,4% para evitar a fuga de dólares do País.	
	10/11/1997			"Pacote 51": pacote de medidas fiscais em resposta à crise asiática, que inclui urgência na votação do projeto antilavagem.	
	11/11/1997		Aprovação do requerimento para votação em regime de urgência na Câmara dos Deputados.		
	04/02/1998		Aprovação do requerimento para votação em regime de urgência no Senado Federal.		
03/03/1998	Sanção presidencial da Lei nº 9.613				