

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Instituto de Ciências Sociais – ICS
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas - CEPPAC

**A IMPLEMENTAÇÃO DO CONTROLE DA
LAVAGEM DE DINHEIRO NO BRASIL E EUA
EM PERSPECTIVA COMPARADA**

Francisco de Assis Campos da Silva

Orientadora:

Prof. Dra. Maria das Graças Rua

Tese apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, do Instituto de Ciências Sociais, da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor.

Brasília (DF), abril de 2006

**A IMPLEMENTAÇÃO DO CONTROLE DA LAVAGEM
DE DINHEIRO NO BRASIL E EUA
EM PERSPECTIVA COMPARADA**

Francisco de Assis Campos da Silva

Banca examinadora:

Prof^a. Dr^a. Maria das Graças Rua (Orientadora)
CEPPAC/UnB

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro
CEPPAC/UnB

Prof. Dr. Eduardo José Viola
IREL/UnB

Prof. Dr. Roberto Armando Ramos de Aguiar
PUC/SP

Prof. Dr. Antenor Pereira Madruga Filho
Ministério da Justiça/DF

Prof. Dr. Arthur Trindade Maranhão Costa
(Suplente) SOL/UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Instituto de Ciências Sociais – ICS
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC

RESUMO

Este trabalho de tese compara os esforços empreendidos no Brasil e EUA, principalmente na esfera pública, para a implementação de uma política pública eficiente para o controle da lavagem de dinheiro. Tais políticas domésticas resultam de uma ampla política pública global ou mesmo de um regime internacional de amplas conseqüências. Trata-se, portanto, de uma abordagem institucionalista em que a comparação se dá em torno de sistemas, ou ambientes institucionais, que poderiam ser entendidos, em grande medida e em muitos aspectos, como similares, mas que comportam, por outro lado, diferenças e contradições de relevo. Em termos práticos, comparam-se as respectivas estratégias nacionais para o controle da lavagem de dinheiro.

Importante aspecto deste trabalho é o entedimento de que o “controle bem sucedido da lavagem de dinheiro”, por ser o produto deliberado de políticas públicas, pode ser considerado um verdadeiro bem público, ou mesmo um bem público puro. Assim entendido, o “controle bem sucedido da lavagem de dinheiro” já nasce com problemas de provisão nacional e internacionalmente.

Verifica-se no caso brasileiro, uma baixa *accountability* em seus dois níveis principalmente ao se compararem as respectivas estratégias nacionais adotadas para o controle do ilícito. Ressaltam-se também, para além da baixa *accountability* do ambiente brasileiro, as posições diferenciadas assumidas pelos dois países no interior do regime internacional que se ocupa do tema, os EUA como grande incentivador do sistema e o Brasil como simples jurisdição repetidora dos ditames internacionais, esse posicionamentos podendo resultar em um maior ou menor sucesso no controle do ilícito.

Conclui-se que as diferenças existentes entre Brasil e EUA no campo da implementação do controle da lavagem de dinheiro referem-se ao longo período em que o tema é tratado nos EUA e pela institucionalização ou socialização ainda incipiente do assunto entre nós. Há o que podemos denominar de um “hiato de implementação”, ou mesmo um descompasso entre os dois países, o que faz parecer que sejamos menos eficazes no controle. Entende-se, finalmente, que não se pode falar em ineficiência no caso brasileiro, mas de um momento, de caráter ascendente, na difícil trajetória para o atingimento da eficácia no controle.

Palavras-chave: lavagem de dinheiro, crime organizado, cooperação internacional, políticas publicas globais e políticas públicas nacionais, regimes internacionais, fornecimento de bens públicos, regime de controle da lavagem de dinheiro, institucionalismo.

ABSTRACT

The objective of this thesis is to compare the efforts taken by the U.S. and Brazil, mainly in the public spheres, to implement an efficient public policy to control money laundering. Such domestic policies are the result of a far-reaching global public policy or even of an international regime with broad consequences. It comprises an institutionalist approach in which comparison encompasses systems, or institutional environments, that could be understood, to a large extent and in many aspects, as similar, but that embody, on the other hand, important differences and contradictions.

An important aspect of this work rests in the understanding that the “well-succeeded control of money laundering”, being the deliberate result of public policies, can be considered a public good, or even a pure public good. Understood as such, the “well-succeeded control of money laundering” comes about or to life with a built-in provision problem, both at the national and the international levels.

When comparing the national strategies of the two countries to fight money laundering one will notice a low level of accountability in the Brazilian environment. Besides the low accountability prevailing in Brazil, emphasis should be given to the different international stands assumed by the two countries: on one side the U.S. as the major sponsor of the regime and on the other side Brazil as a jurisdiction that simply repeats the international rules that come from outside its borders. Such different positions can explain a greater or smaller success in the control of the crime in question.

A conclusion is reached that the differences existing between Brazil and the U.S. in the implementation of the control of money laundering refer to the long exposition to the theme in the U.S. and the recent institutionalization and socialization of the subject in Brazil. It comes to the fore what we can name “implementation lag”, or a different pace in the implementation of the public policy in the two countries, a fact that makes Brazil look less efficient in the case of said control. Finally, one can not speak of inefficiency in the Brazilian case, but of a moment, improving moment, in the difficult path to the much wanted efficacy in the said control.

Key-words: money laundering, organized crime, international cooperation, global public policies, national public policies, international regimes, provision of public goods, regime for the control of money laundering, institutionalism.

*Dedico
este trabalho ao
meu saudoso companheiro e amigo*

Vicente Antônio de Ávila

*que me mostrou de forma exemplar
o caminho de volta aos estudos.*

*Certo é que não está mais entre nós: foi tocado
por aquela névoa de que nos fala Shakespeare,
na voz do triste pai de Julieta.*

*Raras vezes convivi com pessoa tão boa,
especial e querida. Acredito que os deuses escolham
exatamente os melhores e mais afáveis entre nós para
aquela caminhada precoce e derradeira.
Deixam-nos assim, tristes e como que mortos.*

AGRADECIMENTOS

De novo, há muitas pessoas a quem devo agradecer. Em um trabalho que se estende sobre um longo período de sete anos, muitos são os incentivos recebidos.

Gostaria em primeiro lugar de agradecer a minha orientadora, Prof.^a Maria das Graças Rua, que no correr desses longos anos de contato, tornou-se mais amiga do que mestra, embora nunca tenha deixado de ser firme e persistente. Com a Graça, pois é assim que ela é conhecida por um batalhão de alunos que buscam a sua orientação, aprendi o significado de generosidade. E embora eu certamente já conhecesse a palavra, foi com ela que pude reconhecer como essa qualidade é essencial em tudo o que se faz.

Devo novamente agradecer ao Banco do Brasil. Com base nas normas vigentes ou mesmo ao arripio delas, várias pessoas facilitaram o meu afastamento do trabalho. Devo citar Rubens Rodrigues Filho, então principal executivo da área de Controles Internos do Banco, José Carvalho de Jesus, Fausto de Andrade Ribeiro e, mais recentemente, Douglas Ramiro Capela, Salvador José de Siqueira, José Silvino de Faria e Clara Setsuko Ando. Agradeço aos colegas Cristiani Moraes Martins, Marcio Manuel Ramos, Claudia Reverdito e Luiz Clovis Stepanniak, pela paciência e bom humor com que me aturaram nesse último ano de trabalho de tese.

Agradeço especialmente ao querido Átila Cruz de Souza Belém pelo incentivo para continuar este trabalho e por me haver recuperado a voz, então inaudível, em um momento de extrema depressão profissional. Por último, mas de forma alguma menos importante, ao Valdeci Pacheco da Silva, pela generosidade e apoio incondicional ao meu trabalho, sua paciência com os meus atrasos, inconsistências e cansaços.

Na área do governo brasileiro, devo agradecer a Adrienne Senna, Andrea França de Souza, Angelo Henrique Lopes da Silva, Antônio Gustavo Rodrigues, Antenor Madruga, Fernando Celso Gomes de Souza, Kátia da Consolação dos Santos Viana, Marcos Caramuru de Paiva e Roberto Vieira Medeiros, pela atenção com que me atenderam e me ajudaram com informações úteis para a realização deste trabalho. Devo agradecer, nos EUA, a Richard Stana e sua equipe da área de segurança interna e justiça do *General Accountability Office* - GAO, pela acolhida em seu escritório em Washington em meio às suas grandes e prementes obrigações.

Agradeço aos mestres do CEPPAC, em especial ao Henrique Carlos de Oliveira de Castro, Benicio Viero Schmidt e Elizabeth Cancelli, e ao prof. Roberto Cardoso de Oliveira, pela oportunidade de frequentar os seus cursos. Agradeço a meu amigo Bruce Zagaris pelas indicações bibliográficas sempre pontuais e oportunas, aos amigos do coração Elizabeth Beck e Márcio Yonehara pela leitura cuidadosa de grande parte do trabalho; e aos amigos Janaína Cássia de Carvalho e André Alonso Arja por acreditarem em mim. E ao Alexandre Nascimento Porto, grande porto, pela oportunidade de tê-lo muitas vezes por perto, presença sempre instigante, iluminadora e terna.

A despeito de toda essa ajuda em vários níveis, as falhas e inconsistências porventura ainda existentes neste trabalho são de minha inteira responsabilidade.

Francisco de Assis Campos da Silva
Brasília, abril de 2006

SUMÁRIO

PRÓLOGO

Sobre a Lavagem de Dinheiro	01
A lavagem de dinheiro e crime organizado	04
O volume de dinheiro lavado internacionalmente	05
As vertentes do controle internacional da lavagem de dinheiro	05
O controle da lavagem de dinheiro no Brasil e suas determinações	06
O controle da lavagem de dinheiro nos EUA e suas determinações	07

INTRODUÇÃO

Epígrafe sobre as epígrafes	11
Aspectos da comparação	12
A comparação com os EUA	15
O controle da lavagem de dinheiro como bem público	18
Organização do trabalho	18

CAPITULO 1 – Pensando Teoricamente o Controle da Lavagem de Dinheiro

1.1 Pensar teoricamente o controle da lavagem de dinheiro	23
1.2 O problema de pesquisa em termos gráficos	25
1.3 O bem público “controle bem sucedido da lavagem de dinheiro”	27
1.4 Público e privado – distinções	28
1.5 Políticas públicas e fornecimento de bens públicos	31
1.6 O fornecimento de bens públicos	35
1.7 As políticas públicas globais e bens públicos globais	36
1.8 <i>Accountability</i> e instituições	39
1.9 Policentricidade	46
1.10 Principais achados	48

CAPITULO 2 – Estados Unidos

Instantâneo e movimento: panorama do arcabouço organizacional e evolução do regime normativo para o controle da lavagem de dinheiro	49
2.1 Regime normativo – evolução e situação atual	50
2.2 Arcabouço organizacional – situação atual	61
2.3 Principais achados	105

CAPITULO 3 - Brasil

Panorama do arcabouço organizacional e normativo para o controle da lavagem de dinheiro. As organizações em movimento.	107
3.1 O arcabouço normativo – conformação, evolução e perspectivas.	107
3.2 O arcabouço organizacional – estrutura e constrangimentos	121
3.3 Dinâmica: o ambiente institucional e organizacional em movimento	139
3.4 Principais achados	150

CAPÍTULO 4 – Estados Unidos e Brasil – Coincidências e Ausências

4.1 EUA e Brasil: o afastamento crucial	153
4.2 Estratégias Nacionais	164
4.3 Sistemas políticos policêntricos e <i>accountability</i>	169
4.4 Avaliações da implementação da política pública no Brasil	173
4.5 Estratégias Nacionais – a capacidade de auto-reprodução	176
4.6 Principais achados	179

CONCLUSÃO

BIBLIOGRAFIA

ANEXO

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos – ENCLA – Crescimento de Incidentes Judiciais	138
Figura 3:	Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos – ENCLA – Total de réus Condenados	139
Figura 3:	Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro – Níveis de Atuação	140

LISTA DE QUADROS

	Pág.	
Quadro 1:	O Estado e as atividades criminosas	25
Quadro 2:	Bens públicos e privados – abordagem tradicional	36
Quadro 3:	Quadrantes da provisão de um bem público global	38
Quadro 4:	Tipologias das explicações da sobre a reprodução institucional	46
Quadro 5:	Departamento do Tesouro: órgãos envolvidos no controle da lavagem de dinheiro depois de setembro de 2001	73
Quadro 6:	Departamento do Tesouro: órgãos envolvidos no controle da lavagem de dinheiro antes de setembro de 2001	74
Quadro 7:	O regime de controle da lavagem de dinheiro: as fontes do regime e as suas vertentes	155
Quadro 8:	Incentivos de adesão do regime de controle da lavagem de dinheiro	159
Quadro 9:	Política Pública para o Controle da Lavagem de Dinheiro – Andamento de sua adoção nos EUA e Brasil	162

LISTA DE TABELAS

	Pag.
Tabela 1: EUA - Estratégia Nacional Contra a Lavagem de Dinheiro 1999 – Objetivos, metas e prioridades	94
Tabela 2: EUA - Estratégia Nacional Contra a Lavagem de Dinheiro 2000 – Objetivos, metas e prioridades	95
Tabela 3 EUA - Estratégia Nacional Contra a Lavagem de Dinheiro 2001 – Objetivos, metas e prioridades	95
Tabela 4: EUA - Estratégia Nacional Contra a Lavagem de Dinheiro 2002 – Objetivos, metas e prioridades	96
Tabela 5: EUA - Estratégia Nacional Contra a Lavagem de Dinheiro 2003 – Objetivos, metas e prioridades	97
Tabela 6: EUA – Estratégia Nacional Contra a Lavagem de Dinheiro – Data de Publicação	99
Tabela 7: Acordos de Cooperação Jurídica Internacional Firmados e em negociação	117
Tabela 8: Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – Panorama geral das metas e participações	143
Tabela 9: Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (ENCLA) – Ênfase das metas propostas nos anos de 2004, 2005 e 2006.	143
Tabela 10: Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (ENCLA) – Datas de conclusão de ações nos anos de 2004, 2005 e 2006	147

PRINCIPAIS SIGLAS UTILIZADAS

BSA	Bank Secrecy Act
CICAD	Comissão Inteamericana para o Controle do Abuso de Drogas
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
DHS	Department of Homeland Security
DRCI	Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
ENCLA	Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (e Recuperação de Ativos)
FATF	Sigla do GAFI em inglês
FinCEN	Financial Crimes Enforcement Network
FIU	Financial Intelligence Unit
GAFI	Grupo de Ação Financeira sobre a Lavagem de Dinheiro
GAO	General Accountability Office
GGI-LD	Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro
ICE	Immigration and Customs Enforcement
IFS	Financial Stability Forum
MLTA	U.S. Money Laundering Threat Assessment
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OFAC	Office of Foreign Assets Control
UNDCP	United Nations Drug Control Program
UNDP	United Nations Development Programme

ENTREVISTAS

Dr. Antenor Madruga, Diretor do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI, Ministério da Justiça. Brasília (DF). Fevereiro de 2006.

Dr. Antonio Gustavo Rodrigues, Presidente do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, do Ministério da Fazenda. Brasília (DF). Janeiro de 2006.

Dr. Bruce Zagaris, Advogado, especialista em lavagem de dinheiro e questões tributárias internacionais. Washington (DC). Outubro de 2005.

Dr. Fernando Celso Gomes de Souza, Chefe-Adjunto do Departamento de Combate a Ilícitos Financeiros e Supervisão de Câmbio e Capitais Estrangeiros – DECIC, do Banco Central do Brasil. Brasília (DF). Janeiro de 2006.

Dr. Richard Stanna, do *General Accountability Office* (GAO), Washington (DC), Congresso dos E.U.A. Outubro de 2005.

Dra. Andréa França e Dr. Roberto Vieira. Controladoria Geral da União, Presidência da República. Brasília (DF). Janeiro de 2006.

Dra. Kátia da Consolação dos Santos Viana, Secretária de Comissão Permanente, Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico, da Câmara dos Deputados. Brasília (DF). Janeiro de 2006.

PRÓLOGO

SOBRE A LAVAGEM DE DINHEIRO

A lavagem de dinheiro é um fenômeno de proporções globais. Somente o resultado monetário, por exemplo, do tráfico de drogas é maior do que todas as vendas da indústria automobilística internacional¹. Por ter origem ilícita, esse dinheiro deve percorrer uma trajetória para esconder a sua procedência. O processo de dar aparência de legalidade a recursos obtidos ao desamparo da lei, normas e regulamentos vigentes, de acordo com uma conceituação ampla, é comumente denominado “lavagem de dinheiro”. Mercê de seu impacto internacional², a lavagem de dinheiro é hoje, como resultado do trabalho pioneiro das Nações Unidas³, considerada crime em um número cada vez maior de países⁴.

Independentemente do agente ou dos vários meios de que se utilize, ou mesmo o ambiente em que se locomova, a lavagem de dinheiro é um processo dinâmico que se dá em três fases: na primeira fase (a “colocação”) o objetivo é apagar toda a associação direta entre o dinheiro e o delito que lhe deu origem; na segunda fase, disfarçar ou eliminar toda pista por trás do dinheiro sujo (a “ocultação”); e na terceira fase, devolver o dinheiro ao criminoso depois de ocultada a sua origem geográfica e ocupacional (a “integração”). Assim, a lavagem de dinheiro vai além do contrabando ou da ocultação de fundos ilícitos, embora essas atividades devam ser um ingrediente essencial do processo⁵.

Segundo fonte das Nações Unidas⁶, há uma variada gama de meios e modos de lavar dinheiro. A modalidade escolhida vai depender, em parte, do ambiente comercial imediato (a cobertura de que se vale o criminoso para encobrir o dinheiro sujo depende do perfil comercial de região ou países em que opera), da magnitude do dinheiro que se pretende lavar (se são pequenas quantias ou quantidade fabulosas de dinheiro), do aspecto temporal (se a operação é única ou se vai acontecer por um longo período de tempo; aqui a técnica vai também refletir o grau de urgência da operação), do grau de confiança que se atribui às entidades ou pessoas que atuam como cúmplices ou associados à operação, do histórico de vigilância/controlado no local onde a operação vai realizar-se e, finalmente, do destino em longo prazo que se pretende dar ao dinheiro reciclado (se para consumo imediato, para a poupança em forma visível ou invisível, ou para reinvestimento).

¹ UNITED NATIONS. UNDCP. (1998)

² O controle da lavagem de dinheiro faz parte do combate ao crime organizado e, talvez antes disso, de um amplo regime internacional para o controle das movimentações internacionais de capitais.

³ Por meio da Convenção de Viena, de 1988, que criminaliza a prática da lavagem de dinheiro em nível internacional.

⁴ Aqui me refiro tão-somente ao conjunto de países hierarquizados em torno da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Mesmo os chamados “não-cooperantes” (no jargão do controle internacional da lavagem de dinheiro) se encontram nessa mencionada hierarquia.

⁵ Muito do que aqui se comenta tem por base: NACIONES UNIDAS. PNUFID. (1999).

⁶ UNITED NATIONS. (1998).

De acordo com a mesma fonte, as formas mais simples de lavagem de dinheiro ocorrem no mesmo país onde foi praticado o delito antecedente. Quanto a quantias pequenas ou esporádicas, há um determinado número de técnicas que combinam em apenas uma as três fases da lavagem de dinheiro. Citam-se como exemplo as corridas de cavalos — técnica antiga, mas ainda muito utilizada. Ainda outro exemplo estaria nas loterias estatais. Mas, se a necessidade de reciclagem for constante, essas técnicas não se aplicam, simplesmente porque a assiduidade poderia levantar suspeita. Assim, os ganhos na bolsa de valores seriam mais adequados. Também as operações com imóveis poderiam ser utilizadas para lavar dinheiro de maneira mais efetiva.

Entretanto, todas essas técnicas se aplicariam apenas a pequenas quantias e a operações esporádicas. Para lavar correntes contínuas de dinheiro, faz mais sentido recorrer, por exemplo, aos serviços de lavagem automática de automóveis, lavanderias, salas de jogos de vídeo, casas de aluguel de vídeo cassetes (e assemelhados), bares e restaurantes. Isso porque facilita a combinação de fundos lícitos e ilícitos, declarando-se todo o montante como receita lícita do negócio. Assim, quando as somas são grandes e há maior controle local sobre a prática do ilícito, o processo de lavagem de dinheiro se torna naturalmente internacional. Há aqui uma divisão mais clara das três fases da lavagem de dinheiro.

Quando é essa a situação, a primeira providência é retirar o dinheiro do país. Isso pode ser feito pelo sistema bancário oficial ou pelo simples contrabando do dinheiro em espécie (cédulas). O volume de dinheiro pode ser reduzido pela utilização de cédulas de maior valor, ou mesmo pela conversão em outros materiais como ouro, diamantes e até artigos de filatelia de alto valor para colecionadores. Entram aqui em funcionamento os serviços especializados (informais e não oficiais) para a remessa de dinheiro e, até mesmo, a imunidade diplomática.

No exterior, o dinheiro ilícito deverá percorrer grande número de caminhos para esconder a sua origem (a “ocultação”). Embora pareça complicado, mercê do grande número de variações que pode assumir, o processo no exterior é bastante simples. Em primeiro lugar, o delinqüente procurará uma das tantas praças onde seja possível abrir uma sociedade comercial sem entraves burocráticos. São muitos os países ou territórios que aceitam sociedades deste tipo (chamados *off-shore*, ou “extraterritoriais”), com permissão para negociar unicamente fora do país onde estão constituídas, estando isentas de toda regulamentação interna fiscal e protegidas por legislação garantindo o segredo social e empresarial. Criada a empresa, efetua-se em seu nome um depósito no país de refúgio, assegurando-se, em particular, que a legislação de segredo social ampare a não identificação do proprietário da empresa. Outra forma adicional pode ser a criação de um

truste *off-shore* (um negócio fiduciário extraterritorial), inclusive com cláusula de que o seu administrador deve mudar de domicílio quando as condições iniciais de seu estabelecimento sejam ameaçadas ou revogadas. Quando os fundos já tiverem circulado bastante pelo sistema financeiro internacional é hora de trazê-los para a poupança ou consumo pessoal (a “integração”)⁷.

A regra de ouro de uma operação de lavagem de dinheiro é simular o melhor possível uma operação legal. Assim, a prática a ser utilizada será sempre alguma já em curso no comércio legítimo, com alguma variação de menor relevância. O que existe então é uma diferença muito tênue entre legítimo e ilegítimo — como já apontado — sendo necessária a intervenção de um delito para que as autoridades possam seguir a pista do dinheiro.

A lavagem de dinheiro, como se depreende do exposto acima, é um fenômeno de caráter estritamente local que, com o passar do tempo, descreve uma trajetória internacional na sua fase de “ocultação”. Como visto, os três processos — integração, ocultação e integração — podem ocorrer apenas no ambiente doméstico onde os crimes antecedentes são cometidos e esse seria o esquema mais comum de lavagem de dinheiro. Entretanto, o aumento da complexidade de suas operações, a sua continuidade (em contraposição às atividades eventuais) e mesmo o crescimento dos valores envolvidos faz com que seja necessário um “passeio” internacional para assim confundir ainda mais os traços de ilegalidade em torno dos ativos que se pretende lavar.

Com isso, insinua-se que a expressão “lavagem de dinheiro” pode não refletir a atual densidade do tema, vez que outros ativos também podem ser “lavados”. Assim, o que se busca nos processos de confisco não é somente o dinheiro — melhor seria dizer, muito menos o dinheiro — e, sim, uma etapa acima na trilha do dinheiro sujo, que vai dar nas propriedades, carros, barcos, navios, aviões e outros ativos. Desse modo, seria mais correto referir-se à lavagem de ativos, ou mesmo, eufemisticamente, à sua reciclagem.

Resta enfatizar a importância da *internet* como ponto passível de ser usado pela lavagem de dinheiro e outros tipos de crimes (como as fraudes) e, no caso dos bancos, as preocupações com as novas tecnologias de transferência de dinheiro. Enquanto a lavagem de dinheiro se espalha na direção dos setores financeiros não-bancários e, mais

⁷ Os fundos podem ser repatriados, em outras tantas possibilidades: (1) pela utilização de cartões de crédito ou débito emitidos por um banco extraterritorial; (2) pagamento de dívidas incorridas no país de origem por uma empresa sediada no exterior (movimentando dinheiro de uma conta *off-shore* do delinqüente para uma conta também *off-shore* da referida empresa); (3) em vez de se habilitar para a abertura de uma dependência em um determinado país, um banco estrangeiro pode simplesmente abrir uma conta em um banco local (banco correspondente) e permitir que seus clientes descontem (cheques) contra a referida conta; (4) operações envolvendo ganhos em cassinos; (5) operações no setor imobiliário; (6) operações de bolsa de valores; (7) operações comerciais ou (8) mesmo valendo-se de um empréstimo comercial.

recentemente, para as áreas não financeiras, assiste-se a um cada vez maior envolvimento de categorias profissionais de elite com a prática do ilícito.

A lavagem de dinheiro e crime organizado

É por meio da lavagem do dinheiro que os delinquentes (metódicos ou ocasionais) realizam os seus lucros, podendo assim aplicar os seus capitais fora da economia ilícita, aumentando o seu patrimônio e *status* social, seu poder, enfim. De fato, o que se “lava” no processo é o resultado monetário de uma série de atividades ilícitas, denominadas “crimes antecedentes”.

Estes crimes são o resultado de uma economia ilegal que não se contrapõe, necessariamente, à economia legal. Sabe-se que os empreendimentos criminosos e os legais não estão assim divididos, como que em lados diferentes de uma rua: no lado par o legal e no ímpar o ilegal. A realidade, como sempre, é mais complexa e caótica. Pelo menos um trabalho⁸ aponta essa visão dicotômica como um dos grandes entraves à conceituação, por exemplo, de “crime organizado”.

Assim, uma visão norte-americana, segundo a qual o lado mau da sociedade corrompe o seu lado bom, em nada contribui para uma melhor compreensão do problema (ou mesmo na formulação de uma definição operacional de “crime organizado”). O mal, inclusive, por muito tempo provinha do exterior e tinha contornos nitidamente raciais. Por outro lado, os mesmos meios que permitiram o desenvolvimento do comércio internacional, a mesma tecnologia que permite a remessa de fundos em todo o mundo em segundos — e o mesmo sistema financeiro internacional que nunca pára de funcionar — é o mesmo utilizado pelos criminosos; as mesmas fronteiras que se banalizam pela globalização dos mercados são as mesmas que contribuem, com sua maior porosidade, para o aumento da atividade criminosa internacional.

O controle internacional da lavagem de dinheiro

O controle da lavagem de dinheiro é, no seu nascedouro, subproduto do movimento internacional contra as drogas ilícitas⁹. Suas normas surgiram precisamente nos EUA e, então, se espalharam para os acordos e convenções internacionais e também para os arranjos regionais, sendo então (forçosa e forçadamente) recepcionadas pelo ordenamento jurídico de outros países. Ainda hoje, as ações norte-americanas, os impulsos da legislação interna e de sua política externa nesse particular, constituem importante, se não a mais importante, fonte de novas “normas e regras” para o controle do ilícito.

⁸ WOODWISS (2000).

⁹ Embora no seu surgimento o controle internacional da lavagem de dinheiro estivesse estreitamente ligado à luta global contra o tráfico de drogas ilícitas, isso não significa dizer que essa seja hoje a sua única ligação. Outras atividades criminosas como o tráfico de armas, de pessoas e órgãos humanos, etc. também produzem consideráveis resultados monetários e, por essa via, vão apresentar as mesmas necessidades do comércio da droga: esconder a origem criminosa de seus ganhos.

Como se depreende do conjunto de normas, em várias instâncias, e mesmo da prática internacional, a tendência em todo mundo é a criminalização da lavagem de dinheiro, vista como um crime em si mesmo, mesmo que sempre referenciado a outros delitos graves, chamados “crimes antecedentes”¹⁰).

O volume de dinheiro lavado internacionalmente

Há muito que existe uma preocupação internacional em estabelecer o montante envolvido na lavagem de dinheiro. E uma das primeiras previsões nesse sentido surgiu, de fato, sob os auspícios do GAFI¹¹. Exemplo dessa preocupação está refletido nas diversas tentativas de se chegar a um número que expressasse a realidade dos fatos, principalmente nos chamados “exercícios de tipologias”¹². Com o passar do tempo, entretanto, o tema deixou de ter importância nesse âmbito¹³, mas tem aos poucos ressurgido em outro contexto no interior daquela organização intergovernamental¹⁴.

Mas enquanto não se consegue estabelecer de forma razoável o montante da lavagem de dinheiro internacional, tem havido uma verdadeira banalização desses números¹⁵. Na falta do dado minimamente confiável, o tamanho das contramedidas pode, como acentua NAYLOR (1999) em outra situação, ser desproporcional ao que seria de fato necessário.

As vertentes do controle internacional da lavagem de dinheiro

O controle internacional da lavagem de dinheiro emana, em um primeiro recorte, de órgãos especializados das Nações Unidas (primeira vertente), mas principalmente do GAFI¹⁶ (segunda vertente), que funciona no interior da OCDE, ainda

¹⁰ Há as chamadas legislações de primeira geração, que criminalizam somente a lavagem de dinheiro proveniente do tráfico de drogas e as legislações de terceira geração que se referem a uma ampla gama de crimes antecedentes. A legislação do Brasil para o controle da lavagem de dinheiro é de segunda geração, ou seja, nem tão restrita, nem tão ampla, excluindo dos crimes antecedentes, por exemplos, as práticas de evasão fiscal. Ver, para comentário, a Exposição de Motivos que encaminha o projeto de lei que deu origem à Lei 9.613/98, em SOUZA NETTO (1999).

¹¹ Refiro-me aqui *Grupo de Ação Financeira para a Lavagem de Dinheiro (GAFI)*, órgão central da estratégia internacional para o controle da lavagem de dinheiro, ou seja, central à política pública global que se ocupa do ilícito. Os contornos normativos e organizacionais dessa política pública global, assim como a sua dinâmica interna, são desenvolvidos na seqüência deste trabalho. A propósito ver SILVA (2001).

¹² Os “exercícios de tipologia” constituem importante processo no interior do GAFI. Trata-se de reunião anual de especialistas na área de controle da lavagem de dinheiro, oportunidade em que são discutidas as novas tendências da prática do ilícito e as possíveis contramedidas para o seu efetivo controle. Muito do material deste capítulo provem dos documentos resultantes de tais “exercícios”.

¹³ Acredito que isso se deu porque, devido aos poucos avanços, a discussão parecia inócua.

¹⁴ Ainda que não seja um processo interno de vulto.

¹⁵ Calcula-se que o montante internacional de lavagem de dinheiro vá de ½ bilhão até a estonteante quantia de três bilhões e 1/2 anuais, em dólares dos EUA. Há uma medição referenciada ao PIB mundial.

¹⁶ Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro – GAFI é uma organização intergovernamental produtora de normas consideradas *soft-law* no direito internacional, ou seja, de aplicação não-obrigatória pelos países. A força de seus ditames, entretanto, tem fulcro principalmente na hegemonia dos Estados Unidos e, em grande medida, na liderança política exercida pela União Européia, centros formuladores e irradiadores de normas sobre o tema e, portanto, irradiadores do regime. Com uma estrutura absolutamente enxuta, o GAFI é uma burocracia internacional que, segundo a *Lógica da Ação Coletiva*, de Olson, pode ser enquadrada na categoria de *pequeno grupo* com todas as suas conseqüências. Não curiosamente, mas

que se afirme, por todos os meios e modos, não haver ligação entre as duas estruturas. O GAFI coordena as suas ações em torno de um documento contendo “40 Recomendações” (FATF/GAFI, 1990) e um grupo de membros entre países e organizações internacionais, inclusive Argentina, Brasil e México, e suas projeções regionais operando em todas as partes do mundo (SILVA, 2001:55).

Além dessas duas vertentes, há também uma vertente regional (terceira vertente), em torno da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (ONU/CICAD) e mesmo uma vertente privada (quarta vertente), consignada em torno dos acordos de auto-regulação que um conjunto de grandes bancos internacionais celebrou entre si.

O controle da lavagem de dinheiro no Brasil e suas determinações

No Brasil, a criminalização e o conseqüente controle da lavagem de dinheiro são exercidos¹⁷ a partir da promulgação da Lei 9.613/98. O controle, como em todo o mundo, é normatizado e supervisionado pela burocracia governamental, sendo de fato realizado, ou iniciado, por diversos agentes econômicos, neste caso, principalmente as instituições financeiras. Estas devem (a) identificar os seus clientes de forma continuada, mantendo cadastros atualizados e o registro das operações realizadas, (b) relacionar a capacidade financeira dos clientes com a respectiva movimentação financeira, (c) manter um sistema de controles internos para garantir o controle da lavagem de dinheiro, (d) promover o treinamento para os seus empregados sobre o tema e (e) comunicar as operações suspeitas ao Banco Central do Brasil.

A Lei 9.613/98 cria, em seu bojo, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, no âmbito do Ministério da Fazenda. O COAF (que comentarei mais detidamente no Capítulo 2) foi estabelecido para atuar como a unidade de inteligência financeira (*financial intelligence unit* – FIU) brasileira.

Em 18.02.2004, foi promulgado pelo Presidente da República o Decreto no. 4.991, que reestruturou o Ministério da Justiça, criando, no interior da Secretaria Nacional de Justiça — cujo objetivo, entre outros, passou a ser “*orientar e coordenar as ações com vistas ao combate à lavagem de dinheiro e à recuperação de ativos*” — o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). Já em dezembro de 2003, o Governo brasileiro havia lançado a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de

seguindo à risca e exemplificando o achado de Olson, o GAFI é um *grupo exclusivo* quando se trata de formular normas para o controle internacional da lavagem de dinheiro e, como seria de se supor, um grupo *inclusivo* quando se objetiva o cumprimento dessas mesmas normas. Fica assim patente o caráter antidemocrático de suas formulações e soluções. Por fim, o GAFI funciona, de fato, como um mecanismo de implementação das diretrizes, da *hard-law* produzida pelo sistema ONU sobre o tema da lavagem de dinheiro.

¹⁷ Ou são colocados os instrumentos para o seu exercício.

Dinheiro – ENCLA 2004¹⁸. Foi criado o Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro – GGI-LD, composto por um grande número de órgãos.

Assim, o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro é composto por três níveis organizacionais: um nível estratégico, em torno do GGI-LD, de inteligência, centrado nas atividades específicas do COAF, e um nível operacional, relativo às “operações de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, (...) no âmbito de competência dos respectivos órgãos”, que se articulam, “caso a caso, pela criação de forças-tarefas específicas” (ENCLA, 2004).

O controle da lavagem de dinheiro nos EUA e suas determinações

Nos EUA, o controle da lavagem de dinheiro se dá a partir de 1970 com a promulgação do *Bank Secrecy Act* – BSA (Lei de Flexibilização do Sigilo Bancário). Pela primeira vez exigia-se das instituições financeiras a manutenção dos registros das transações efetuadas para possível utilização em investigações criminais. Esta Lei objetivava ainda criar e investigar trilhas de auditoria por meio de padrões regulatórios de produção de informações, impor penalidades civis e criminais pela não aderência às normas e melhorar a detecção de crimes fiscais e de descumprimento de normas.

Com o *Money Laundering Control Act* de 1986 (Lei de Controle da Lavagem de Dinheiro), foi criminalizada a prática da lavagem de dinheiro (portanto, antes mesmo da Convenção de Viena, de 1988) e viabilizado o confisco do resultado dos crimes. Em 1988, foi promulgado o *Money Laundering Prosecution Improvements Act* (Lei para a Melhoria do Sistema Penal Relativo à Lavagem de Dinheiro) a fim de melhorar a eficiência das duas leis anteriores (Lei do Sigilo e Lei do Controle da Lavagem de Dinheiro), prevendo-se uma maior cooperação entre o governo e as instituições financeiras. O *Annunzio-Wylie Anti-Money Laundering Act*, de 1992 (Lei Annunzio-Wylie), promoveu mudanças ao BSA com a instituição da obrigatoriedade de as instituições financeiras comunicarem quaisquer transações suspeitas, da criação de programas de *compliance* (cumprimento de normas) e da manutenção de registros no tocante à movimentação de fundos/recursos.

O *Money Laundering and Financial Crimes Strategy Act*, de 1998 (a Lei da Estratégia), promoveu a modificação da Lei do Sigilo Bancário para exigir que o Presidente, agindo por meio do Secretário do Tesouro, em consultas com o Procurador Geral e outras agências relevantes, coordenasse e implementasse o estabelecimento de

¹⁸ A Estratégia comportava seis grandes objetivos — (i) coordenar a atuação estratégica e operacional dos órgãos e agentes públicos do Estado brasileiro no combate à lavagem de dinheiro, (ii) potencializar a utilização de bases de dados e cadastros públicos no combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado, (iii) aferir objetivamente e aumentar a eficiência do Sistema nacional de Combate à Lavagem de dinheiro, de Recuperação de Ativos e de Cooperação Jurídica Internacional, (iv) ampliar a cooperação internacional no combate à atividade criminosa e na recuperação dos ativos ilicitamente produzidos, (v) desenvolver no Brasil

estratégia nacional para o combate da lavagem de dinheiro, a ser adotada anualmente por um período de cinco anos a partir de 1999¹⁹.

O ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 deu origem ao *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act (USA Patriot Act, ou Lei Patriota)*, de 25 de outubro de 2001, que colocou o financiamento do terrorismo internacional, e lavagem de dinheiro decorrente, no centro das preocupações do Governo dos EUA. Como resultado da promulgação do *Patriot Act*, foram aumentados os poderes do Departamento do Tesouro para regular as atividades das instituições financeiras que operam nos EUA, exigiu-se a promulgação de regulamentos adicionais pelos órgãos do governo, foram colocadas novas e mais estritas exigências de identificação de clientes, e também que as instituições financeiras estabelecessem programas anti-lavagem (*compliance programs*).

Em termos organizacionais, vamos encontrar, no centro do controle da lavagem de dinheiro nos EUA, o *Financial Crimes Enforcement Network – FinCEN*²⁰. O FinCEN é a unidade de inteligência financeira (FIU) dos EUA e se orienta por uma estratégia (2000-2005) cujos objetivos são a provisão de apoio à investigação de situações de lavagem de dinheiro, a identificação de padrões e tendências de crimes, a administração da Lei do Sigilo Bancário, o apoio à cooperação internacional e o fortalecimento do apoio à gestão. A rede do FinCEN conecta as comunidades financeira, regulatória e de cumprimento de leis, e também o setor privado, com o propósito de prevenir, detectar e conduzir à justiça os crimes de lavagem de dinheiro e outros crimes financeiros.

uma cultura de combate à lavagem de dinheiro, (vi) prevenir a lavagem de dinheiro — e 32 metas. As Estratégias Nacionais serão comentadas no Capítulo 3.

¹⁹ Além disso, a Lei exige que o Secretário do Tesouro designe determinadas regiões do país como áreas de alto risco de lavagem de dinheiro e crimes financeiros correlatos e estabeleça um programa contra os crimes financeiros que afligem as comunidades. De acordo com os dispositivos da Lei, as versões da Estratégia Nacional dos EUA deveriam incluir: (i) objetivos para a redução da lavagem de dinheiro e crimes financeiros correlatos nos EUA; (ii) objetivos para a coordenação dos esforços regulatórios para prevenir a ocorrência do ilícito no sistema financeiro norte-americano; (iii) a enumeração de iniciativas operacionais para melhorar a detecção e o processo jurídico envolvendo casos de lavagem de dinheiro e crimes financeiros correlatos, bem como a apreensão e confisco dos recursos derivados de tais crimes; (iv) a melhoria das parcerias entre o setor financeiro privado e os órgãos de execução legal do governo com relação à prevenção e detecção da lavagem de dinheiro; (v) aumento dos esforços cooperativos, seja entre as esferas federal, estadual e de governo local, entre os próprios estados e também entre esses e os representantes locais.

²⁰ O FinCEN coordena uma extensa rede de órgãos do governo. Essa rede é composta por escritórios ou agências do Departamento do Tesouro (*Executive Office for Terrorist Financing and Financial Crimes, Office of International Affairs, Internal Revenue Service*), do Departamento de Justiça (*Criminal Division's Asset forfeiture and Money Laundering Section, Counterterrorism Section, Federal Bureau of Investigation, Drug Enforcement Administration, US Attorneys Offices*), pelos órgãos de regulação do sistema financeiro (*Federal Reserve Board, FDIC, Office of the Comptroller of the Currency, Office of Thrift Supervision, National Credit Union Administration, Securities and Exchange Commission, Commodity Futures Trading Commission*) e, após os ataques terroristas de 11 de setembro, também pelo Departamento de Segurança Interna.

INTRODUÇÃO

“BRASÍLIA – O novo presidente do Banco Central, Gustavo Franco, pediu ontem ao Congresso Nacional pressa no exame e aprovação do Projeto de Lei nº 2.688, encaminhado pelo Executivo em dezembro, que define a lavagem de dinheiro como um crime autônomo, dando novos instrumentos ao BC e o Poder Judiciário para que possam agir.

Franco, no discurso de posse na presidência do banco, afirmou que a "ocultação da origem ilícita do dinheiro é fundamental para que o bandido possa dispor dos recursos que roubou". Por isso, segundo ele, é fundamental que o BC tenha condições de ter maior visibilidade das transações financeiras, para que a identificação das partes não seja perdida.

[...]

O Estado de São Paulo, 21.08.1997

“A Comissão de Economia, Indústria e Comércio rejeitou o PL 155/03, do deputado Inocêncio Oliveira (PFL-PE), que obriga o Presidente do Banco Central a prestar, trimestralmente, contas ao Poder Legislativo. O Projeto determina que o Presidente do Bacen terá que comparecer à Comissão de Economia, Indústria e Comércio para falar sobre a execução da programação monetária e evolução da economia nacional no trimestre.

Inocêncio de Oliveira explica que a proposta tem como finalidade fortalecer a Casa e efetivar a interação entre o Legislativo e o Executivo. O relator da matéria na Comissão, deputado Rubens Otoni (PT-GO) apresentou parecer pela rejeição da proposta.

O relator alega que a Lei de Responsabilidade Fiscal - no capítulo que trata da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas - já determina que no prazo de 90 dias, após o encerramento da cada semestre, o Banco Central apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetárias.

[...]

Agência Câmara, 01.12.2003

“A flagrante falta de coordenação entre diferentes órgãos do governo pode ter sido o grande motivador do escândalo que, a partir de 1996, transformou o Brasil numa das mais vistosas lavanderias de dinheiro sujo do planeta. Isso fica claro quando se analisa a atuação dos órgãos do governo no caso, que motivou a instalação da CPI do Banestado.

Como se sabe, tudo começou em abril de 1996, quando o Banco Central autorizou as agências bancárias de cinco bancos em Foz do Iguaçu (PR) a fazerem, via contas CC-5, remessas ao exterior superiores a R\$ 10 mil, sem a identificação dos depositantes. Tratava-se de uma exceção à lei que criou o real e que obrigava essa identificação.

Era uma exceção também a normas mais rígidas baixadas pelo próprio BC sobre as CC-5. O objetivo era facilitar a transferência de reais apurados pelo comércio lojista de Ciudad del Leste, na fronteira de Foz com o Paraguai, e a sua conversão em dólares.

Por que criar uma exceção quando o propósito era justamente aumentar o controle sobre as CC-5? O BC alega que uma decisão derivou da outra. A rigidez da nova regra provocou um efeito colateral indesejável: um forte ágio do dólar no mercado paralelo, algo indesejável para um plano de estabilização amparado num regime de câmbio quase-fixo.

Ao permitir que os lojistas paraguaios atravessassem a fronteira com os bolsos cheios de reais para depositá-los em contas CC-5 e, assim, fizessem a transferência em dólares, o BC minou o ágio no mercado paralelo. [...]

A decisão, no entanto, criou uma situação insólita: o controle do tráfego de reais pela Ponte da Amizade. Pelas regras, a Receita Federal deveria parar todo carro-forte que passasse pela fronteira para saber quantos reais estavam sendo transportados. Uma tarefa impossível. Sem condições para fazer esse controle, a Receita baixou norma obrigando que os carregadores declarassem à alfândega a quantia que estavam levando. O controle físico seria feito posteriormente, batendo essas declarações com os valores depositados na agência do Banco do Brasil em Foz do Iguaçu.

Os salteadores não demoraram nem 24 horas para perceber a oportunidade que se abria no horizonte: lavar dinheiro de qualquer origem, legalizando-o via CC-5. É por isso que, nos meses seguintes, os habitantes das cataratas do Iguaçu assistiram a um movimento intenso nos bancos locais. Foi a festa dos doleiros. Os reais vinham de todo o país e não apenas da cidade paraguaia. Em apenas 40 dias, R\$ 1,4 bilhão voaram para Foz.

O BC rejeita a acusação de que não exerceu controle sobre essa movimentação. Ao contrário, (...) em julho de 1996, portanto, três meses depois de criada a exceção às regras da CC-5, fiscais do BC baixaram em Foz e descobriram o esquema. Primeiro, eles foram à Ponte da Amizade e constataram que não havia, por lá, o movimento esperado de caminhões carregando reais. Depois, quando interceptaram um grupo carregando malas de dinheiro, constataram que a cinta dos bolos de notas era do próprio Banco do Brasil.

[Um alto funcionário do Banco] sustenta que o BC fez o seu trabalho. [...]

O diretor de assuntos internacionais do BC, [...] reclama do fato de se jogar no BC a culpa de todos os males. A maneira como ele defende a instituição, da qual sequer é originário (ele veio do setor privado), é de fato louvável.[...].

De qualquer maneira, é incrível que uma decisão tão importante quanto a do BC em abril daquele ano não tenha sido uma decisão de governo.

*Valor Econômico, 24.11.2004
Ausência de diálogo institucional
Romero Mariano*

Epígrafe sobre as epígrafes

Os três momentos em epígrafe podem descrever em grandes pinceladas a trajetória do controle da lavagem de dinheiro no Brasil. Da exortação contida no discurso de posse do presidente do Banco Central, passando pela aversão à prestação de contas ao poder público pelo mesmo banco, indo até à falta de coordenação, ainda daquela autoridade monetária, com outros atores do governo que também se ocupam de controlar o ilícito no Brasil, o país adotou não somente o arcabouço normativo-jurídico previsto internacionalmente para o “controle da lavagem de dinheiro” — chamado “prevenção e combate” nos meios oficiais —, como também criou, ou, mais certamente, articulou novas e velhas instituições para o trato do tema. Entretanto, passados quase sete anos da edição da Lei 9.613/98, que criminalizou a lavagem de dinheiro no Brasil, nossas autoridades não conseguiram concluir com sucesso — isto é, com a condenação do criminoso — nenhuma investigação em torno do crime.

Com esse pano de fundo, que conta um pouco sobre o nosso ambiente institucional, o problema de pesquisa que orienta meu trabalho de tese é *“por meio de que interações no Brasil os atores envolvidos no controle da lavagem de dinheiro produzem o bem público controle da lavagem de dinheiro?”* Por outro lado, *“como se comparam, se interpenetram e se iluminam os esforços brasileiros e norte-americanos para a provisão do bem sob estudo?”*

Para a resposta a esse conjunto de perguntas, o primeiro pressuposto é que o “controle da lavagem de dinheiro” é um bem público assim como uma “praça pública” ou um “sinal de trânsito”. Entretanto, a melhor comparação aqui seria com outros bens menos tangíveis (ainda que não simbólicos²¹), como a proteção internacional dos direitos humanos, o controle da emissão de gases estufa, a invenção de vacina contra determinada epidemia, o desenho de uma nova arquitetura para as finanças internacionais.

Assim, entendido como um bem público, o “controle da lavagem de dinheiro” surge ou deve surgir como resultado de uma política pública. E se ocorre de ser subprovido, se não podemos falar em “controle da lavagem de dinheiro bem sucedido” no Brasil, se os atores privados e governamentais em sua interação diária não conseguem fornecer o bem público ditado pela política pública, por que isso ocorre desta forma? O que afeta o comportamento dos atores, a sua interação, de tal modo e a tal ponto de não poderem realizar o seu intento ou a sua missão organizacional?

E na comparação com os EUA, a questão do “bem sucedido”, o critério de “êxito” deverá merecer especificação para além da pura e simples referência aos casos de

²¹ SANTOS (1993) - Wanderley Guilherme dos Santos nos fala da estabilidade relativa dos bens simbólicos (religião, ideologia, identidade social) em *Razões da Desordem*, Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

condenação de criminosos (numerosas nos EUA), mas deverá ater-se também e necessariamente ao árduo trabalho que se realiza no Brasil.

Em um primeiro recorte, uma razão para o aparente insucesso brasileiro estaria, em grandes linhas, no ambiente institucional²² (*hipótese institucional*) e, por conseguinte, entre outros aspectos, na escassez de responsabilização (*accountability*) entre os atores organizacionais, representantes do Estado brasileiro, e, no particular, no arcabouço organizacional articulado para o controle da lavagem de dinheiro. Trata-se de um problema de *accountability*, certamente de *accountability* horizontal (de responsabilização entre os diversos atores), que é a própria interação entre os atores envolvidos ao sabor dos incentivos e constrangimentos colocados pelo *locus* institucional.

Este trabalho pretende inscrever-se no campo de estudos denominado “política pública comparada”. Assim, terá curso de forma a iluminar a atual política pública brasileira para o controle da lavagem de dinheiro. Esta não tem origem em movimento ou estado de coisas determinado domesticamente. Faz parte, portanto, daqueles temas que, surgidos em ambientes nacionais mundialmente dominantes ou hegemônicos, se espraiam via organizações internacionais e intergovernamentais para todos os quadrantes do globo – as chamadas políticas públicas globais (ou mesmo regimes internacionais) (SILVA 2001:8).

Além de tratar-se de um trabalho comparativo, neste caso entre o Brasil e os EUA, procura adotar os cânones neo-institucionalistas, o que significa afirmar que as “instituições importam” (*institutions matter*). Com isso, deve ficar claro que não irei examinar a cultura política, e nesse contexto as diferenças e aproximações culturais, e nem mesmo as relações de poder ou o papel dos atores na sua capacidade individual. O que estará em foco, assim, é o jogo das instituições na implementação da política pública.

Outra coisa que esse trabalho não pretende fazer é, através dos exemplos que examina, desenvolver uma inferência explicativa, no sentido de causalidade/determinação. Vai sim, examinar relações de condicionamento ou dependência entre variáveis.

Aspectos da comparação

O método científico, ou melhor, o momento metódico da interpretação ou interpretação explicativa (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1997), pode ser descrito por meio de uma tipologia apresentada em LIJPHART (1975). De acordo com esta fonte, a pesquisa científica dividir-se-ia em experimental e não-experimental. Diferentemente da pesquisa

²² Na seqüência deste trabalho tentaremos uma definição de instituição, e mesmo de ambiente institucional. Mas, em grandes linhas, o que buscamos não confundir é “instituição” e “organização”. Estas seriam criadas para a resolução de problemas específicos, enquanto aquelas se refeririam ao conjunto de normas e regras que ao mesmo tempo habilitam e constroem a ação dos atores (que podem ser individuais ou coletivos como as organizações).

experimental, na pesquisa não-experimental “*não há ‘manipulação’, não há tentativa deliberada e controlada de produzir efeitos diferentes por meio de diferentes manipulações. As relações entre os fenômenos são estudadas sem intervenção experimental. As características dos sujeitos, ‘como eles são’, são observadas e as relações entre as características avaliadas sem tentar mudar nada*”²³. Por sua vez tal abordagem se subdivide em “método estatístico” (grandes amostras), “método comparativo” (pequenas amostras) e “estudo de casos” (uma observação). O que é básico na pesquisa comparativa é o fato de que as observações nada significam em si mesmas e que adquirem significado somente quando comparadas com outras observações. Assim, de um ponto de vista epistemológico, as idéias são formadas por meio da comparação e um objeto adquire uma identidade somente quando comparado com outros objetos²⁴.

Segundo GHORRA-GOBIN (1998)²⁵, por um longo tempo a abordagem comparativa nas ciências sociais foi implícita em vez de explícita já que o objetivo era, primordialmente, identificar a especificidade de um fenômeno ou região em particular. O próximo passo foi estabelecer que fenômenos diferentes países tinham em comum com a finalidade de identificar leis. Algo nessa linha pode também ser encontrado no trabalho de DURKHEIM (2004) para quem a sociologia era implicitamente comparativa já que os fenômenos sociais eram inquestionavelmente únicos e representativos (em outro lugar, DURKHEIM (2004) vai dizer que “[s]e a analogia não é um método de demonstração propriamente dito, é todavia um procedimento que pode ter sua utilidade. De forma alguma não é interessante pesquisar se uma lei, estabelecida para uma ordem de fatos, não se encontra em uma outra, *mutatis mutandis*; esse paralelo pode inclusive servir para confirmar a lei, e tornar mais compreensível sua extensão. Em suma, a analogia é uma forma legítima de comparação e a comparação é o único meio prático de que dispomos para conseguir tornar as coisas inteligíveis”²⁶).

A abordagem comparativa foi adotada em ciência política a partir do momento em que foi necessário avaliar os sistemas nacionais de governo e planejamento, particularmente durante a Guerra Fria, afirma GHORRA-GOBIN (1998)²⁷.

“Sistemas mais similares” e “sistemas mais diferentes”

Entre tantas outras coisas, PRZEWORSKI E TEUNE (1970) nos lembram que “*a língua do dia a dia contém uma estrutura comparativa implícita*”. Assim, dizer que a

²³ KERLINGER (1979).

²⁴ PAZ (2001:21) - Em Vislumbres da Índia, Octavio Paz relata que “[d]esde o começo tudo o que eu via [na Índia] provocava em mim, sem que me propusesse, a aparição de imagens esquecidas do México. A estranheza da Índia suscitava em minha mente a outra estranheza, a de meu próprio país.”

²⁵ GHORRA-GOBIN (1998).

²⁶ DURKHEIM (2004:9).

economia de um determinado país (os autores citam os EUA) é “competitiva” implica que tal país pode ser destacado de outros com base em tal propriedade, ou mesmo que é possível que um país não possua uma economia competitiva. Uma verdadeira língua (ou linguagem?) da comparação, entretanto, requer maior estruturação, para fugir mesmo da vacuidade de termos como “igual”, “idêntico”, “similar”, “paralelo”, “equivalente” “com um sentido comum”.

Segundo PETERS (1998)²⁸, a questão da comparabilidade entre casos é uma questão que está sempre em voga. De acordo com um determinado ponto de vista, importado das ciências naturais, deveria haver critérios bem específicos sobre o que pode ou não pode ser comparado. Assim, os casos deveriam ser comparados somente quando possuíssem ou, melhor dito, compartilhassem, uma quantidade substancial de propriedades comuns. Tal abordagem, ainda segundo PETERS (1998), constituiu um verdadeiro ataque às idéias estrutural-funcionalistas, representadas por trabalhos de autores como Gabriel A. Almond e James A. Coleman (ALMOND E COLEMAN, 1969), que buscavam abranger virtualmente todos os casos nacionais sob o seu esquema comparativo. Os conceitos apresentados por tais estudiosos eram de tal forma amplos que podiam abarcar a comparação entre quaisquer sistemas políticos, restando para os críticos a dúvida se de fato eram comparações.

Em se tratando de política comparada, como assevera PETERS (1998), os critérios das ciências naturais, mesmo que fossem aplicáveis, são por demais restritivos. Isso porque poderíamos desejar comparar um país que possui uma característica com outro que não a possui justamente para investigar tal fato (a inexistência de uma prática). Assim, a política comparada envolve o *“desenvolvimento de teorias que explicam o comportamento no interior de um grupo de países que são essencialmente similares”*, mas refere-se também ao *“contraste entre casos que são diferentes de várias maneiras”*. Quaisquer desses dois focos (a evidenciação de similaridades ou diferenças) tem muito a elucidar sobre como funcionam os governos²⁹.

Deste modo, na determinação do que deve ou não ser comparado, o trabalho de PRZEWORSKI E TEUNE (1970) tem importância capital. Assim, na seleção de casos, as duas possibilidades que se abrem se enquadrariam em sistemas “mais similares” ou sistemas “mais diferentes”. Um pesquisador deve então, na escolha dos casos objeto de

²⁷ O momento político obrigava pesquisadores a procurar outros sistemas para além do seu próprio sistema de referência, e assim levantar mais questões do que fariam se tivessem permanecido isolados.

²⁸ PETERS (1998).

²⁹ PETERS (1998) - *“Comparative politics involves the development of theories explaining behaviour within groups of countries that are essentially similar (see pp. 18-19). It is also about contrasting cases that are different in any number of ways. Either focus of comparison - explaining similarities or differences - can tell the researcher a great deal about the way in which governments function.”*

estudo, valer-se dos mais similares ou daqueles entre os quais há um número maior de diferenças. Segundo os autores, o delineamento do tipo “sistemas mais similares” é o mais comum entre os cientistas sociais. Tais estudos se baseiam no fato de que “*os sistemas similares em tudo o que for possível com respeito a tantas características quanto possível constituem amostras ótimas para a pesquisa comparativa*”³⁰ Assim, controladas algumas características, que teoricamente não variam, tudo o mais é considerado como variáveis explicativas, sendo máximo o número de características comuns e o número de características não comuns mínimo. Como resultado disso, entende-se, pela sua concordância, que os aspectos coincidentes entre dois países não são, então, porque não variam, irrelevantes na determinação do comportamento que se pretende estudar “*já que diferentes padrões de comportamento são observados entre os sistemas que compartilham tais fatores*”³¹. Por outro lado, “*qualquer conjunto de variáveis que diferenciem tais sistemas de uma maneira correspondente às diferenças de comportamento observadas (ou qualquer interação entre estas diferenças) podem ser consideradas como explicativas de tais padrões de comportamento*”³². Advertem, entretanto, os autores que embora o número de diferenças entre países similares seja limitado, tal número será quase que invariavelmente suficiente para “sobredeterminar” o fenômeno dependente. Em outras palavras, sempre ficam muitas questões abertas à variação, sempre há ainda, mesmo depois de tudo equalizado, muitas diferenças a serem consideradas. Sob esse ponto de vista, as similaridades (tão caras aos esquemas positivistas do entendimento dos fatos sociais) nada mais são do que elaborados artificios heurísticos para alcançar o conhecimento dos fatos sociais, uma invenção em face da complexidade e da diversidade das coisas, dos eventos, dos fatos sociais³³. Assim, os vocábulos “similar” e “diferente” devem ser relativizados nas ciências sociais. Seria melhor dizer que uma comparação se realiza entre, por exemplo, países relativamente similares.

A comparação com os EUA

A comparação do comportamento de atores atuando nos ambientes institucionais dos Brasil e dos EUA para a provisão de bens públicos adotaria aqui, segundo vejo, não tanto o tipo “sistemas mais diferentes”, como seria de se esperar, mas alguma coisa entre os delineamentos “sistemas mais diferentes” e “sistemas mais

³⁰ PRZEWORSKI E TEUNE (1970:32) - “... systems as similar as possible with respect to as many features as possible constitute the optimal samples for comparative inquiry.”

³¹ PRZEWORSKI E TEUNE (1970:34) – “... since different patterns of behavior are observed among systems sharing these factors.”.

³² PRZEWORSKI E TEUNE (1970:34) – “Any set of variables that differentiates these systems in a manner corresponding to the observed differences of behavior (or any interaction among these differences) can be considered as explaining these patterns of behavior”.

³³ Como nos adverte TARDE (2003), sempre achamos homogêneo o que desconhecemos ou conhecemos mal.

similares”. Na realidade, os dois países apresentam contrastes gritantes (em termos sócio-econômicos, por exemplo) e, em grande medida, insolúveis, mas são, por outro lado, similares em muitos aspectos, principalmente institucionais.

Preocupa que a seleção dos EUA possa estar revestida de alguma intenção normativa. Tal não é, entretanto, o meu propósito, que é compreender um aspecto do Brasil, entender porque fazemos as coisas da forma como fazemos. Por outro lado, qualquer país que fosse selecionado, a comparação não se daria (pelo menos no caso da lavagem de dinheiro) sem algum tipo de referência ao papel dos EUA. Isso representaria um trabalho adicional, um terceiro nicho de comparação.

Diferentemente do que eu havia pensado de início, os EUA não seriam um tipo ideal, mas um ponto intermédio entre nós e aquela concepção racionalizada. De fato, no que respeita ao controle internacional da lavagem de dinheiro, como já comentei em outro lugar (SILVA, 2001:100), os EUA são a fonte irradiadora, juntamente (ainda que em menor grau) com a União Européia, do controle internacional da lavagem de dinheiro. Naquele país, o “combate” à lavagem de dinheiro é uma política nacional com forte penetração e irradiação internacional, uma verdadeira³⁴ política pública global, enquanto que entre nós não passaria, se assim comparada nesse nível, a uma contingência externa transformada em política *tout court*.

Mas mesmo com a sua dose de irracionalidade (weberianamente entendida), a política norte-americana nesse particular pode ser considerada, se não como modelo, pelo menos como referência a partir da qual se poderá entender melhor a nossa própria realidade: realidade de uma política formalmente constituída, mas que não consegue ir além da sua formulação inicial. De fato, a provisão do bem público “controle da lavagem de dinheiro” é vista, por enquanto, como se situando aquém do esperado e do julgado necessário para o combate ao crime organizado (e das diversas formas de crimes expressos em termos de crimes antecedentes³⁵).

Por outro lado, ao longo da história brasileira, remota ou mais recente, os EUA têm oferecido um campo fértil para as comparações com o Brasil, havendo mesmo uma tradição nesse sentido. Ainda que em um trabalho comparativo sobre as representações da

³⁴ Dados os interesses hegemônicos dos EUA, muitas das políticas públicas de cunho nacional assumem necessariamente um caráter internacional. Assim, são raros os regimes internacionais, ou as políticas públicas globais não patrocinadas pelos EUA, exemplo disso o caso do Protocolo de Quioto sobre a mudança climática. De fato, naquele país algumas políticas públicas já possuem desde o seu nascimento um caráter extra-territorial.

³⁵ Como veremos, apesar de caracterizado como um crime autônomo, a lavagem de dinheiro se refere a chamados crimes antecedentes, isso é, crimes a partir dos quais os capitais a serem lavados se originam. As primeiras legislações a surgirem tinham como crime antecedente somente o tráfico de entorpecentes. A partir do início da década de 1990 outros tipos de crimes foram incluídos à lista de crimes antecedentes. No Brasil, por exemplo, a sonegação fiscal não é considerada ainda crime antecedente pra os efeitos da lavagem de

identidade nacional no Brasil e nos EUA, OLIVEIRA (2000:43) comenta que os EUA têm freqüentado o imaginário dos brasileiros de várias maneiras. Temos em comum o enorme espaço territorial, a população contou com grande contingente de escravos e com uma imensa massa de imigrantes que se foram incorporando à vida nacional. Mas há também enormes diferenças. Textos fundamentais do pensamento social brasileiro, como *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda, se baseiam na comparação com os EUA. Citam-se também os trabalhos de Viana Moog (*Bandeirantes e Pioneiros*) e de Roberto DaMatta (o ensaio “*Em torno da representação de natureza no Brasil: pensamento, fantasias e divagações*”, publicado no livro “*Conta de Mentiroso*”).

A esse propósito, ainda segundo OLIVEIRA (2000:42), “*há uma leitura de Max Weber a guiar as análises sobre o Brasil*” e o “*artigo de Jessé Souza, ‘A ética protestante e a ideologia do atraso brasileiro’, levanta pistas fundamentais para a compreensão das leituras sobre o Brasil guiadas pela teoria weberiana e que confrontam nosso país com os EUA*”.

“A escolha dos Estados Unidos como nosso contraponto cultural por excelência não significa uma simples oposição de projetos nacionais, aos quais pudéssemos adicionar à vontade outras oposições, como por exemplo em relação à França, à Alemanha, ou a qualquer outro país. A escolha dos EUA ... deve-se ao fato de a formação em si da sociedade americana aproximar-se, como em nenhuma outra, da realização concreta do tipo abstrato de racionalismo ocidental no sentido weberiano. Daí seu enorme interesse para o mundo inteiro, e não apenas para nós. Os Estados Unidos são a nação por excelência do protestantismo ascético, onde este pode desenvolver-se livre de outras influências, quase que enquanto um tipo puro”.

Jessé de Souza adiciona ainda:

“[n]as primeiras décadas deste século, quando uma geração de pensadores de extraordinário talento dedica-se a interpretar o Brasil na sua especificidade [excepcionalismo] cultural, a comparação implícita ou explícita com os Estados Unidos passa a ser uma preocupação central” (SOUZA, 1999:32).

Assim, não há nada de espetacular, nem de inusitado ou inapropriado em comparar-se Brasil e EUA. No caso específico deste trabalho de tese, tratar-se-á de verificar como os dois ambientes institucionais — e tanto mais como o conjunto das organizações que controlam a lavagem de dinheiro nesses ambientes institucionais — realizam a “entrega” (*delivery*) do bem público “controle da lavagem de dinheiro”. Ou

dinheiro. A tendência das legislações atuais, ditas de terceira geração, é considerar todo ou qualquer crime como crime antecedente.

mais apropriadamente, como os atores envolvidos na provisão do bem se movimentam e interagem em torno do tema. E, certamente, não para criar ou propor soluções prescritivas para o caso brasileiro, mas para iluminar os nossos procedimentos, para promover um estranhamento dessas práticas de produção de bens públicos no particular (e lançar luz no geral).

O controle da lavagem de dinheiro como bem público

Em outro trabalho (SILVA, 2001:55), realizei pesquisa que descreve a formação de um amplo regime internacional³⁶ para o controle da lavagem de dinheiro. A utilidade de tratar um amontoado de iniciativas internacionais e regionais para o controle do ilícito como um regime internacional foi dar maior organicidade ao tema e aproveitar, com a caracterização empreendida, tudo, se assim posso dizer, o que já se produzira dentro e em torno da teoria dos regimes. Desta feita, pretendo inquirir sobre como tal “regime internacional”, como essa “política pública global”, chega do Brasil e se transforma em normas e regulamentos, como movimenta as intuições e instituições. E tratando o controle da lavagem de dinheiro como um bem público, confrontar os nossos resultados com o que já se produziu nos EUA, procurando talvez não a resposta para os nossos problemas, tão distintos que são, mas tentando entender (seria melhor dizer qualificar) a situação de subprovisão do bem público em tela entre nós. Trata-se, ao fim e ao cabo, mais de conhecer, sob o ponto do fornecimento de um bem público tão incomum e intangível mesmo, como o conjunto de nossas organizações públicas (entre si ou em conjunto com as organizações privadas) funciona na implementação de políticas públicas.

Organização do trabalho

Trata-se aqui infinitamente menos de um trabalho sobre “lavagem de dinheiro” e mais sobre o fornecimento de bens públicos no Brasil (como já dito, sobre a implementação de políticas públicas entre nós). A comparação servirá para verificar as presenças e ausências e assim iluminar o modo característico brasileiro de ser, agir e transitar no interior e entre as esferas pública e privada.

Com esse pano de fundo, a pergunta (de pesquisa) que orienta esta tese é seguinte:

³⁶ O construto “regime internacional” é próprio da disciplina das Relações Internacionais e já produziu, e produz ainda em todo o mundo, uma frondosa e sofisticada literatura sobre o tema. Inscreve-se na corrente neo-institucionalista e pressupõe, portanto, que as instituições têm relevância e que, no caso em tela, influenciam o comportamento dos Estados. Segundo a definição fundacional de KRASNER (1983), os regimes são “princípios, normas, regras, e processos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas de atores em uma dada área temática”. Nossa área temática (*issue area*) nesse caso é o “controle da lavagem de dinheiro”. Prefiro hoje me referir aos regimes internacionais e especificamente ao “regime internacional para o controle da lavagem de dinheiro” como uma política pública global, em linha com o pensamento desenvolvido por pesquisadores ligados ao *United Nations Development Programme* – UNDP, que tentarei apresentar na seqüência deste trabalho.

- 1) Se o Brasil adotou todo o receituário internacional, inclusive com a criação/articulação de organizações (públicas e privadas) em torno do tema, por que motivo não apresenta resultados equivalentes aos dos EUA?

E subsidiariamente:

- 2) Qual a relação entre o ambiente institucional e comportamento dos atores envolvidos no controle da lavagem de dinheiro no Brasil e nos EUA?
- 3) Qual a relação entre um determinado padrão de interação dos atores envolvidos na provisão do bem público “controle bem sucedido da lavagem de dinheiro” e a provisão do “bem público” no Brasil e nos EUA.

Minhas primeiras hipóteses de trabalho, de caráter teórico, são: (i) as instituições têm relevância para entender-se o comportamento dos atores e, além disso, (ii) é a partir da interação entre esses (atores racionais) que se pode compreender os fenômenos sociais.

Por outro lado, uma idéia tentativa para um possível insucesso do Brasil no controle da lavagem de dinheiro (hipóteses empíricas), estando dados todos os instrumentos de controle, estaria, no geral, (i) na escassez de responsabilização no ambiente institucional do Estado brasileiro, e, no particular, (ii) no arcabouço organizacional articulado para o controle da lavagem de dinheiro. Trata-se de um problema de *accountability*, certamente de *accountability* horizontal (madisoniana). Mas somente a *accountability* não abarca ou explicita todo o ambiente institucional. Devem ser ainda especificados e contrastados os componentes do ambiente institucional no Brasil e nos EUA.

Assim, tendo tudo isso em vista:

- a) O ***objetivo da pesquisa*** é investigar, no Brasil e nos EUA, os padrões de interação dos atores relevantes, isto é, aqueles que são designados ou compulsados para tal, no provimento do bem público “controle bem sucedido da lavagem de dinheiro”.
- b) a ***variável dependente***, portanto, não é, como se poderia crer, a “lavagem de dinheiro”, nem o “controle bem sucedido da lavagem de dinheiro”, mas os “padrões de interação” dos atores na produção do bem público “controle bem sucedido da lavagem de dinheiro”.
- c) as ***variáveis independentes*** são, neste estágio do trabalho, (i) um ambiente rarefeito em termos de *accountability* horizontal (competição e falta de confiança entre as instituições; sigilo entre membros do Governo, etc.), (ii) o ambiente institucional (contingências) interno (constrangimentos, por exemplo, fiscais e orçamentários, etc.) e (iii) o ambiente institucional

externo (os constrangimentos internacionais e regionais em termos de políticas)

A grande maioria dos dados utilizados neste trabalho provém de fontes disponíveis na *internet*. Assim, uma quantidade considerável de informações sobre os EUA se originou dos portais dos próprios órgãos descritos, basicamente Departamento do Tesouro (<http://www.ustreas.gov/>), Departamento da Justiça (<http://www.usdoj.gov/>), Departamento de Segurança Interna (<http://www.dhs.gov/dhspublic/>), Departamento de Estado (<http://www.state.gov/>), FinCEN, do Departamento do Tesouro (<http://www.fincen.gov/>) e *General Accountability Office* (GAO) (<http://www.gao.gov/>). Consultei também extensivamente os *sites* da Câmara dos Representantes (<http://www.house.gov/>) e do Senado dos EUA (<http://www.senate.gov/>), importantes fontes de dados, especialmente no tocante aos comitês congressionais. A qualidade, diversidade e volume de informações disponíveis atestam o grau de *accountability* existente nos EUA. No Brasil, destaque deve ser dado para o *site* do Ministério da Justiça (<http://www.mj.gov.br/>), que contém informações sempre atualizadas sobre o tema da lavagem de dinheiro e recuperação de ativos. Outro *site* importante para este trabalho foi o do COAF (<http://www.mj.gov.br/>), ainda que fosse mais informativo em passado recente.

Uma segunda fonte de dados refere-se às entrevistas realizadas. De fato, tive a oportunidade de reunir-me com todos os três presidentes do COAF, sendo duas vezes com o atual. Entrevistei-me também por duas vezes com o atual titular do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional do Ministério da Justiça. Pude também a oportunidade de entrevistar-me com o chefe-adjunto do Departamento de Combate a Ilícitos Financeiros, Supervisão de Câmbio e Capitais Internacionais - DECIC, a área de controle da lavagem de dinheiro do Banco Central do Brasil. Fui recebido em duas oportunidades pelo pessoal da Controladoria-Geral da União (CGU), da Presidência da República e também da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico, da Câmara dos Deputados. Finalmente, fui recebido também no Tribunal de Contas da União (TCU). Tentei, sem sucesso, contatos no Poder Judiciário. Nos EUA, entrevistei-me com a equipe do *General Accountability Office* (GAO) que produziu o relatório básico de que me valho nesse trabalho para analisar a Estratégia Nacional dos EUA para o controle da lavagem de dinheiro. Mantive, por outro lado, contato constante com especialista na área do controle da lavagem de dinheiro.

A parte teórica do trabalho foi em grande parte motivada por minha dissertação de mestrado, vez que versava sobre a formação de um amplo regime internacional para o controle da lavagem de dinheiro. A idéia das políticas públicas globais foi reforçada por

livro e trabalhos publicados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (<http://www.undp.org/globalpublicgoods/>).

Este trabalho está dividido, para além do Prólogo e desta Introdução, em quatro Capítulos e uma Conclusão. No Prólogo apresento um amplo panorama da lavagem de dinheiro, desde o seu conceito até o seu controle, em grandes linhas, no Brasil e EUA. Na Introdução abordo questões teóricas e práticas relativas à comparação e, em particular, a comparação entre o Brasil e EUA. No Capítulo 1, denominado “Pensando o Controle da Lavagem de Dinheiro Teoricamente”, proponho e justifico o trato do controle da lavagem de dinheiro como um bem público. Discuto também as questões relativas à *accountability*, conceito chave deste trabalho, e igualmente de institucionalismo e policentrismo. No Capítulo 2 apresento uma ampla descrição do ambiente organizacional e normativo para o controle da lavagem de dinheiro nos EUA, enfocando no desenvolvimento da estratégia nacional para o “combate” ao ilícito. No Capítulo 3 tento realizar a mesma abordagem com o Brasil. Aqui também é extensivamente analisada a estratégia brasileira anti-lavagem de dinheiro e atuação dos principais atores. Apesar de já apresentarem elementos de comparação, os dois Capítulos são ainda apenas uma justaposição de fatos. A comparação entre os dois sistemas vai se dar somente no Capítulo 4. Neste Capítulo apresento basicamente as grandes oposições entre EUA e Brasil. O Capítulo transita do particular para o geral, isto é, do exame da confrontação entre as Estratégias Nacionais para o controle da lavagem de dinheiro até a análise das diferenças entre os sistemas institucionais dos dois países, principalmente em torno das relações entre Legislativo e Executivo. Tudo isso para mostrar momentos de maior ou menor *accountability* nos dois países. Segue uma Conclusão, Bibliografia utilizada e Anexo.

CAPITULO 1: Pensando teoricamente o controle da lavagem de dinheiro

Na construção de meu objeto de estudo, meu propósito é articular, ainda que tentativamente, a prática que tenho denominado “controle da lavagem de dinheiro”, ou, melhor dito, “controle bem sucedido da lavagem de dinheiro”, com o conceito de “bem público”. Tenciono que dessa articulação resulte, de chofre, um entendimento mais aprofundado do referido controle. Ainda que recentes, as ilações teóricas em torno dos bens públicos já conformam um corpo maduro de reflexões, indicam caminhos, apontam regularidades e apresentam tipologias e relações tão úteis quanto iluminadoras.

Como pressuposto inicial, entendo que o “controle bem sucedido da lavagem de dinheiro” é um bem público. Assim sendo, resulta ou se produz por meio da barganha política — “políticas públicas” —, portanto, em ambientes povoados por interesses pessoais e organizacionais diversos ou distintos — “institucionalismo”.

Em contraponto ao “controle da lavagem de dinheiro” — sempre pensado em termos positivos — emerge a externalidade negativa³⁷, do ponto de vista em que nos situamos, “lavagem de dinheiro bem sucedida”³⁸. Esta, por sua vez, pode reforçar o poder das organizações criminosas do tipo “crime organizado”, intermitentes (que acredito em grande maioria) ou não. Por outro lado, torna possível a fragilização de todo o arcabouço político-administrativo a que cumpre gerar ou manter o controle da lavagem de dinheiro, com a conseqüente privatização do que seriam alocações de alcance público (“corrupção” ou captura das organizações do Estado). Tudo isso em um ambiente que se pretende democrático, com maior ou menor grau de responsabilização (“*accountability*”), no Brasil e EUA.

Será, então, necessário articular a literatura sobre formulação (em menor escala) e implementação (o foco do trabalho) de políticas públicas, sobre bens públicos, as interações entre neo-institucionalismo e provisão de bens públicos.

³⁷ Trata-se de um conceito proveniente da Economia. Uma “externalidade negativa” seria um efeito não esperado de um fato, podendo ser positiva ou negativa. O aumento da lavagem de dinheiro em todo o mundo é, por exemplo, uma externalidade negativa do atual sistema monetário internacional e, mais apropriadamente do seu funcionamento on-line e ininterrupto como resultado dos avanços nas comunicações globais.

³⁸ Da mesma forma que se poderia caracterizar o “controle [bem sucedido] da lavagem de dinheiro” como um bem público, o seu contraponto, a “lavagem de dinheiro [bem sucedida] seria entendida como um “mal público”. Há muita controvérsia em torno do conceito de “mal público”. SANTOS (1993) explica, em primeiro lugar, que um “mal público não deve ser confundido com o *status quo*”. Assim, “a não drenagem d[e um]... pântano (que produziria um bem coletivo) não produz [necessariamente] um mal coletivo, apenas deixa o *status quo* inalterado. Ademais, “um mal [público],..., não se refere a uma infelicidade de muitos nem ao *status quo*..., mas à deterioração da posição anterior de uma coletividade relativamente precisa em suas fronteiras... derivada de uma interdependência social conflitiva.” Finalmente, um mal público “se caracteriza [diferentemente do bem público] por ser compulsório quanto ao consumo, independente do desejo dos consumidores”.

1.1 Pensar teoricamente o controle da lavagem de dinheiro

A idéia não é tanto buscar uma teoria que articule o tema, o que é problemático, e sim, pensá-lo teoricamente desde o início. No nosso caso, já sabemos que, pelo menos, deveremos articular os conceitos de “bens públicos”, “políticas públicas”, “crime organizado”, “corrupção”, “institucionalismo” e “*accountability*” e “policentrismo” como resultado de algumas escolhas já realizadas. Tais escolhas serão então confirmadas ou não, e mesmo ampliadas. No trajeto poderão emergir, ou submergir, outros construtos de interesse para auxiliar na resposta ao problema de pesquisa.

Parece óbvio que não existe uma teoria para explicar a “lavagem de dinheiro” em si, e nem mesmo o seu controle, ou a falha do seu controle. O que há, de fato, é um conjunto de conceitos em torno do tema. Para começar “controle”, de “controle da lavagem de dinheiro”. No dia-a-dia, na mídia e em manifestações oficiais, chama-se de “combate” o que prefiro denominar “controle”. Na seqüência temos “dinheiro” que, mais que um vocábulo, é um conceito, uma verdadeira mercadoria sobre a qual muito já se escreveu, em muitas áreas, mas principalmente na Economia, na Economia Política e mesmo na Sociologia. Assim, existe uma “produção do dinheiro”. Uma é lícita, outra é ilícita. Tudo isso é muito difícil de discernir, pois, como se sabe, o dinheiro não tem cheiro (“*pecunia non olet*”): empresas perfeitamente legais eventualmente cometem crimes.

Desta forma, não importa quem produz o dinheiro desde que o produza por meios e atos ilícitos. Pensar que somente o crime organizado seja a única fonte de dinheiro ilícito é fechar os olhos para uma realidade muito mais imprecisa, muito mais caótica e quase sempre avessa às dicotomias puras e simples. Por outro lado, tudo no campo do controle da lavagem de dinheiro é absolutamente formal: no Brasil, por exemplo, tentar esconder ou disfarçar o dinheiro originário de fraude fiscal ainda não é crime de lavagem de dinheiro, é crime fiscal. Nos EUA a situação é distinta: tudo o que provém de crime e que se tenta ocultar ou esconder por meio de operações via sistema financeiro é considerado lavagem de dinheiro.

Desse modo, pensar teoricamente algum tema ou algum assunto nada mais é do que perguntarmo-nos, como nos ensina KEOHANE (1980): esse tema, do “controle da lavagem de dinheiro”, por exemplo, a que instância maior está referido? A que esferas de preocupação mais gerais se agrega? Assim, ainda que não exista nenhuma literatura teoricamente orientada sobre o tema, há uma farta literatura sobre “controle” no âmbito das organizações, sobre as “operações do sistema financeiro”, sobre a “movimentação de

capitais³⁹” em todo o mundo, principalmente com o avanço das redes de comunicações e da *internet*.

Por outro lado, há também uma farta literatura sobre “crime”, e por extensão sobre “crime organizado” e mesmo sobre “crime organizado transnacional”, ainda que tais temas sofram, como lembra CASTELLS (1998), de certo desinteresse nos meios acadêmicos pelo fato de a coleta de dados ser praticamente impossível. Se há literatura sobre “dinheiro” e sobre “crime”, certamente haverá também sobre a sua “produção”, sobre o “dinheiro como fonte de poder”, sobre a “corrupção” que se abate sobre as estruturas do Estado quando este se encontra, transversalmente, como sugere a juíza, e agora deputada, Denise Frossard (FROSSARD, 2003:205), com o crime organizado.

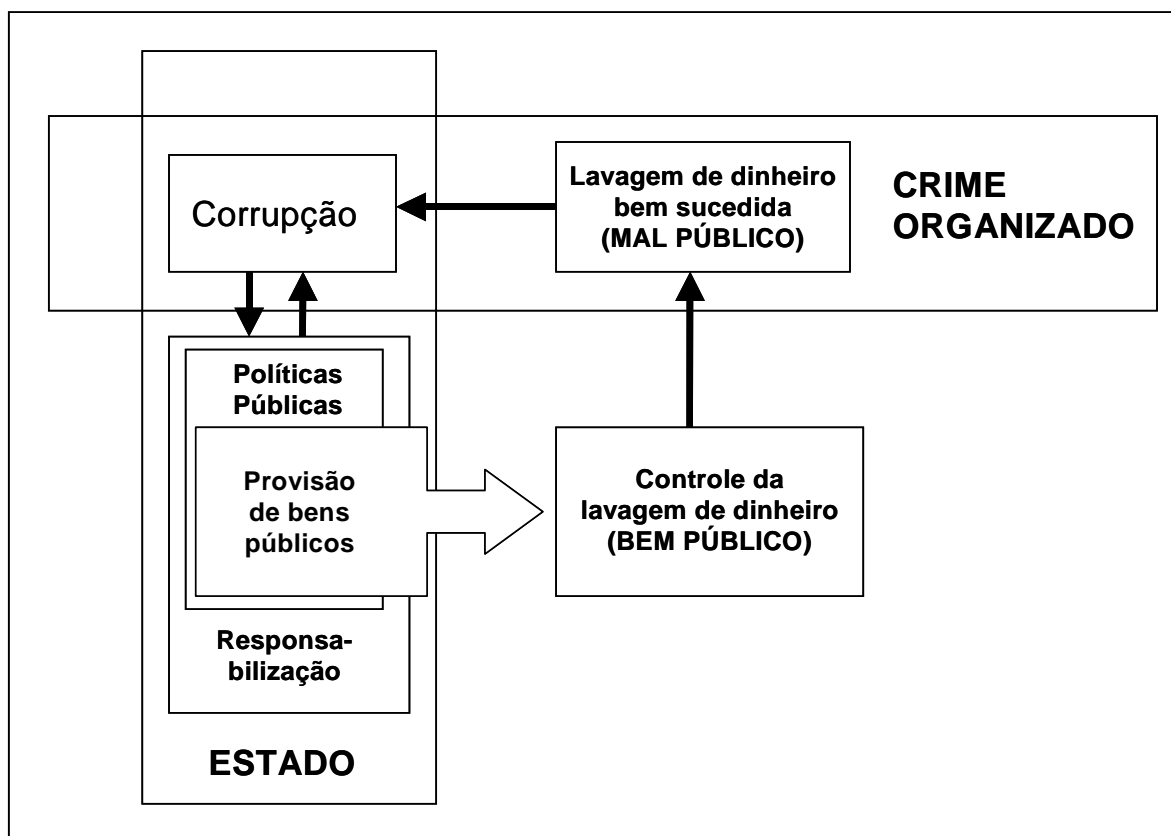
Ainda pensando teoricamente, temos, depois de “controle”, “dinheiro” e “crime”, o encontro do “crime organizado” (ou mesmo de empresas perfeitamente constituídas) com o “Estado”, outro conceito sobre o qual existe uma monumental literatura, para todos os gostos e exigências. Nesse encontro de “poderes” transversais, como sugere FROSSARD (2003:205), se produz, para além do fato ignominioso, o conceito de “corrupção”, que é um instrumento de privatização na medida em que torna (ou tenta tornar) privadas alocações do poder público que se destinariam às políticas públicas. Pois então, temos na seqüência “políticas públicas” e a provisão de “bens públicos”, que é como pretendemos caracterizar o “controle da lavagem de dinheiro”.

Para perscrutar os meios e os modos da provisão de tal bem público nos valem de uma idéia segundo a qual as “instituições importam”, derivada do inglês “*institutions matter*”. Aqui as instituições são entendidas no seu aspecto mais amplo (segundo NORTH, 1981), como as normas e regras que estruturam o ambiente (institucional) em que transitam atores organizacionais e individuais.

E para entender esse conjunto de atores em constante interação (ou mesmo competição) para o provimento (ou não) do bem público “controle da lavagem de dinheiro”, parece útil o conceito de responsabilização (*accountability*), e mais especificamente o seu extrato horizontal. Articular, portanto, a teoria neo-institucional com a provisão de bens públicos.

³⁹ Há na atualidade, em formação, um verdadeiro regime internacional, como nos adverte ZAGARIS (2000), sobre o controle da movimentação internacional do dinheiro, dos investimentos internacionais e até mesmo da lavagem de dinheiro.

Quadro 1: O Estado e as atividades criminosas



Fonte: Elaborado pelo autor.

Por outro lado, o controle da lavagem de dinheiro, diferentemente de outras áreas do campo das políticas públicas, serve como exemplo ideal para a aplicação do conceito de policentrismo, já que a sua produção resulta da confluência de várias esferas de atividades em nível governamental, e também do setor privado.

Essa produção policêntrica, a partir de vários centros, de um bem público poderia supor certa dose de caos, de resistência ao estudo sistemático. É assim que, entendo, poderia ser pensado teoricamente, o “controle da lavagem de dinheiro”: um bem público de produção policêntrica. Dessa forma, acredito que o seguinte esquema “gráfico” do Quadro 1 pode servir como roteiro para levar à frente o entendimento teórico da questão.

1.2 O problema de pesquisa em termos gráficos

Assim, são dados dois planos (Quadro 1), um vertical e um horizontal. Ao primeiro, ao plano vertical, denomino “plano-Estado” e ao outro, o horizontal, “plano-crime organizado”. O Estado a que me refiro é aquele, destacado por Weber, que detém o monopólio do uso legítimo da violência — e isso é importante para este trabalho. Para cumprir as suas funções, esse Estado vai se organizar, ou reformar-se, de várias maneiras, de acordo com as idéias orientadoras do momento, seja tornando a sua estrutura menos perceptível, seja controlando o seu ímpeto regulador (ou, ao contrário, tornando-se

onipresente, participante visível da atividade econômica e regulador intempestivo e voraz). Ao fim e ao cabo, não importa que conformação atinja, estará em jogo a sua *performance*, em termos de “responsividade em termos de políticas” ou em “efetividade administrativa”.

Em segundo lugar aparece o “plano-crime organizado”, aqui entendido nos termos da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, de janeiro de 2001, ou seja, “*um grupo estruturado de três ou mais pessoas, existindo por um período de tempo e agindo em concerto com o objetivo de cometer um ou mais crimes graves... a fim de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material*”⁴⁰. O “crime organizado” pode ser aqui entendido como “atividades criminosas” em geral, mas ainda assim de grande alcance, seja transnacional ou não, nacional ou regional (ainda que, em um mundo globalizado, dificilmente um grande esquema criminoso deixará de ter ramificações internacionais, ou não será, em um país como o Brasil, o braço de alguma organização criminosa).

Adicionalmente, o “plano-crime organizado” é aqui em grandes linhas entendido mais como um rótulo, embora pudesse ser mais apropriadamente designado como “atividades criminosas diversas”. Para isso adoto aqui um entendimento contrário àquele que vê o crime organizado sempre em contraposição ao lado legal da sociedade, ou da economia, etc. Isso como se houvesse, por exemplo, uma rua em que de um lado se dispusessem as boas empresas, legalmente constituídas, sempre em seus edifícios limpos e alvos, e do outro lado, uma série de construções escurecidas, sem brilho, das quais entram e saem pessoas que mal podemos divisar. Essa visão do crime organizado, essencialmente americana, em nada ajuda a entender o problema, como nos diz WOODWISS (2000). Sustento, assim, que empresas perfeita e legalmente constituídas se aventuram para o outro lado da rua, com mais freqüência do que seria de se esperar, e dificilmente haverá uma organização que se apresente totalmente, ainda que essencialmente, criminosa. Não são

⁴⁰ Nos termos da Convenção: “*Organized criminal group*” shall mean a structured group of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences established in accordance with this Convention, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit”. E forçoso reconhecer a estreiteza desta definição, pois falta-lhe a dimensão organizacional do crime “organizado”. Deve-se reconhecer, entretanto, tratar-se de iniciativa pioneira para delimitar o conceito de crime organizado, sendo em texto negociado e, dessa forma, convergência de muitos interesses. Braz (1999), depois de uma revisão da literatura corrente sobre o tema, conclui: “... podemos observar que, a despeito da inexistência de uma definição precisa sobre a ‘criminalidade organizada’ predomina, na doutrina, um consenso acerca das principais características atribuídas à categoria, isto é, existe um núcleo comum que nos permite concluir que a expressão em apreço está sendo usada para referir-se àquela modalidade de organização criminosa que, atuando de forma empresarial e transnacional na exploração de uma atividade ilícita, impulsionada por uma demanda de mercado, utiliza, para tanto, os modernos meios tecnológicos colocados à nossa disposição, as práticas mercantis usuais e, principalmente, a conivência dos órgãos responsáveis pela sua repressão, os quais restam imobilizados por força da corrupção”.

duas faces de uma mesma realidade já que dividem, desordenada e indistintamente, a face de uma mesma moeda.

À vista de tudo isso, talvez a melhor designação do plano “crime organizado” fosse plano dos “caçadores de renda”, ou *rent seekers* em sua denominação inglesa, de forma a incluir não somente as organizações criminosas, mas também as organizações legalmente constituídas que tentam de alguma forma ou de outra, com recursos limpos ou sujos, capturar e assim manter as organizações do Estado.

Intencionalmente não foram dados dois planos paralelos, como se de um lado houvesse o “Estado” e do outro o “Crime Organizado”. Na verdade são planos que se cruzam. E se cruzam exatamente quando em algum ponto o agente público se encontra com o seu corruptor. Assim, a junção dos dois planos se dá em um quadrilátero denominado “corrupção”. Esta por sua vez é, em termos bem simples, o momento em que a coisa pública se torna privada: o que seria um bem público torna-se bem privado (ou um bem público de consumo privado).

Há mais coisas a serem descritas. No plano do Estado temos, com papel central, as políticas públicas, cujo resultado seria a provisão de bens públicos correspondentes. Na presente situação, o bem público é o “controle bem sucedido da lavagem de dinheiro” e a sua contraparte, o “mal público” — como uma verdadeira externalidade negativa que se quer combater — a “lavagem de dinheiro bem sucedida”.

Não seria o caso de comentar os efeitos positivos (ou mesmo não recomendáveis em certos aspectos) do “controle bem sucedido da lavagem de dinheiro”, que é o nosso bem público, mas sim que a “lavagem de dinheiro bem sucedida”, colocada aqui como uma realização no “plano-crime organizado”, vai alimentar o poder dos criminosos. e, por essa via, a corrupção.

A corrupção, assim insuflada, compromete os componentes do Estado, em todos os seus níveis, e o controle que uns deveriam ter sobre os outros em nosso sistema de governo (“freios e contrapesos”). Vai, assim, dificultar a realização (e até mesmo a formulação) de políticas públicas de interesse dos governados. Dizendo de outra forma, a corrupção compromete o domínio da *accountability* (responsabilização) como um todo, seja na sua concepção *vertical* (*responsividade* ao eleitorado) quanto *horizontal* (checagem e cobrança mútua entre as instituições).

1.3 O bem público “controle bem sucedido da lavagem de dinheiro”

O “controle da lavagem de dinheiro” (e o seu *output* positivo) é resultado de uma política pública deliberada levada a efeito (implementada) por um conjunto de organizações do Estado (e subsidiariamente do setor privado da economia). De fato, desde o início, meu pressuposto é de que o “controle da lavagem de dinheiro”, quando se realiza

a contento, isso é, quando não resulta em “lavagem de dinheiro bem sucedida”, possui características de “indivisibilidade no suprimento” e de “não exclusão no consumo”. Desta forma, pode ser caracterizado desde logo como um bem público, e até mesmo um bem público puro (ou seja, aquele que possui ao mesmo tempo as duas características).

Se se tratasse de uma “praça pública” construída em algum lugar de alguma cidade brasileira, ou até mesmo de um “sinal de trânsito” em um cruzamento onde ocorreram graves acidentes, talvez não fosse relevante abordar as injunções que levaram ao fornecimento desses bens igualmente públicos. As injunções, assim como as dimensões, seriam locais, mesmo que se tratasse de um grande número de “logradouros públicos” e ou de uma extensa rede de “sinais de trânsito”.

Como me ocupo do “controle da lavagem de dinheiro”, ainda que sejam relevantes as determinações locais, interessam de forma ainda mais acentuada as influências exógenas, isto é, aquelas surgidas no âmbito internacional. Isto porque, no Brasil, diferentemente dos EUA, antes de ser o resultado de uma política de cunho nacional, o “controle da lavagem de dinheiro” é consequência de uma ampla política pública global. Antes de ser um bem público de nível nacional, trata-se de um bem público global.

1.4 Público e privado - distinções

Para GOLUB E HOPKINS (2003) a demarcação entre público e privado não é apenas técnica: tem variado no tempo e é socialmente construída. STARR (1988), em um trabalho sobre o significado de privatização, dá conta das dificuldades envolvidas na distinção entre as categorias “público” e “privado”. Assim, para este autor, se houvesse duas grandes caixas rotuladas respectivamente de “público” e “privado”, ao abrirmos qualquer uma delas certamente encontraríamos em seu interior outras duas caixas também denominadas “público” e “privado”. Esse processo seria repetido até que se encontrassem os indivíduos, estes por sua vez repartidos entre seus encargos públicos e a sua esfera privada.

Segundo o autor mencionado, os vocábulos “público” e “privado” são peças fundamentais de várias áreas do conhecimento humano, mas, apesar dessa ubiquidade, são fonte de continuada frustração: nunca se sabe por certo se algum ato ou instituição é uma coisa ou outra. Assim, surgem expressões que denotam essa dificuldade quando nos referimos a “quasi-público” e mesmo a “semiprivado” para dar conta dessa indeterminação. Há os que não consideram relevante a distinção, tamanha a sua carga ideológica, comportando uma diferenciação, mas não uma diferença de fato. Entretanto, ainda segundo STARR (1988), esses vocábulos não podem nem devem ser descartados,

pois não há como abordar a sociedade moderna, e mesmo a política, sem o seu uso. Seria como se alguém tentasse fazer literatura sem valer-se do artigo definido.

A frustração proviria do fato de “público” e “privado” descreverem uma gama de pensamentos opostos. Assim, “público” estaria para “privado” como aberto para fechado, e “público” estaria para “privado” como o todo está para a parte. No primeiro caso, referimo-nos a um local público, uma palestra pública, um comportamento público, a tornar algo público ou à publicação de um artigo. No campo “privado” teríamos, por exemplo, os diários pessoais e mesmo as casas, os lares, com o acesso e a visibilidade restrita que os caracterizam (ou que deveriam caracterizar para serem de fato considerados privados). Assim, os conceitos de publicidade e privacidade se opõem nessa escala de acessibilidade: “público” está para “privado” assim como transparente está para opaco, como anunciado está para escondido. Da mesma forma, a vida pública de uma pessoa está para a sua vida privada assim o ambiente externo está para o ambiente interno.

Segundo STARR (1988), quando se fala de opinião pública, saúde pública, ou do interesse público, o que se quer dizer é a opinião, a saúde e o interesse de todas as pessoas em conjunto em oposição à opinião, saúde ou interesse de parte das pessoas, ou mesmo de uma classe ou de um indivíduo. Nesse caso, “público” significa comum e não necessariamente governamental. O cidadão possuidor de espírito público é aquele que se preocupa com toda uma comunidade. Mas deve-se reconhecer que, em algumas situações, “governamental” e “público” podem e são usados indistintamente. O Estado age em nome de toda a sociedade nas relações internacionais e faz as leis que se aplicam a tudo e a todos internamente. Nesse caso, “público” vai significar oficial: aqui um “ato público” é aquele que tem *status* oficial, mesmo quando se tratar de um segredo e assim não for “público” no sentido de estar abertamente visível.

Segundo o *Oxford English Dictionary*, “privado” significava originalmente “não detentor de um cargo público”. Tal significado sobrevive no linguajar militar, pelo menos na língua inglesa, ao referir-se a “*private*”, um soldado raso, sem posto ou patente. Atualmente, “privado” se opõe a “público” para caracterizar o que está situado além das fronteiras do Estado, como o mercado (“os mercados” da Economia) ou a família.

Mas ainda que conheçamos todas essas distinções, nossa tarefa ainda não está terminada. No que respeita ao mercado, o primeiro conflito está na sua localização. Para os economistas o reino do “privado” está referenciado à casa. Para sociólogos e antropólogos, pensando em termos culturais, o mercado é essencialmente público – uma esfera aberta para entes totalmente estranhos entre si que, apesar disso, são capazes de entender as mesmas regras e gestos em um processo de trocas altamente ritualizado. Enquanto para os economistas a oposição entre “público” e “privado” se esgota no contraste entre Estado e

mercado, para os cientistas sociais, centrados na cultura, a esfera pública abarca o mercado e também a política e os une ao domínio privado da família.

Desses vários usos obtemos conceitos contrastantes sobre a esfera pública. Às vezes ela é entendida como aberta e visível, a esfera da vida pública, do teatro público, do mercado público, da sociabilidade pública. Ela pode também ser entendida como a área que se refere a todas as pessoas ou, como dizemos, o público em geral, momento em que o “público” pode consistir em um agregado ou uma massa, que não tem contato direto ou relação social, de fato o oposto de uma esfera de sociabilidade. A esfera pública pode também ser concebida especificamente como o domínio próprio do Estado, embora a delimitação exata das fronteiras do Estado possa ser uma tarefa complexa.

Diferentemente do Estado patrimonialista, onde “público” e “privado” se confundiam na pessoa do soberano, no Estado moderno tais papéis são mais claramente definidos. O surgimento do Estado liberal acentuou a distinção entre “público” e “privado”. Nas democracias liberais o uso de “público” e “privado” é central nas proposições dirigidas ao Estado. Tais reivindicações são de dois tipos: (1) por um lado o conceito de governo público implica uma elaborada estrutura de regras que limitam o exercício do poder estatal. Os que detêm o poder devem prestar conta aos cidadãos sobre o seu desempenho (*accountability* vertical). As decisões e deliberações do governo devem ser reportadas publicamente e abertas à participação geral. Em resumo, os cidadãos de um Estado liberal possuem o direito de esperar que seus governos sejam públicos, não apenas nos seus fins, mas igualmente nos seus processos ou procedimentos. Em segundo lugar, (2) quando os membros de uma sociedade liberal pensam sobre as suas casas, negócios, igrejas e outras tantas outras formas de associação como se situando em uma esfera privada, eles estão reivindicando limites ao poder do Estado democrático. Os limites não são absolutos – os direitos de propriedade privada, por exemplo, não constituem barreira insuperável à regulamentação e ao controle público, mas quando se vai do público para o privado os pressupostos mudam e qualquer intervenção do Estado deve passar pelo crivo do interesse público.

No pensamento liberal, público e privado tornaram-se dualidades sempre presentes, ou dito de outra forma, polaridades associadas com o Estado em uma direção e com o individual em outra. As entidades intermediárias, como as empresas, comumente se dividem entre as duas categorias. Nos EUA, até o século XIX não havia uma distinção clara entre empresas públicas e privadas. De início, a legislação tratava de forma idêntica as comunidades e as empresas. Mas na metade daquele século as comunidades tornaram-se agentes do Estado, enquanto as empresas começaram a ser tratadas como indivíduos. Como agentes públicos as comunidades podiam exercer poderes delegados pelo Estado;

como indivíduos fictícios, as empresas privadas passaram a gozar dos direitos constitucionais. Tal bifurcação entre poderes e direitos está no fundamento da distinção legal contemporânea entre os setores público e privado.

Por detrás das categorias legais as fronteiras não são claras: como se sabe, os interesses privados influenciam a conduta do Estado e suas agências; ao mesmo tempo, o Estado rompe a fronteira do privado ao regulamentar os contratos e a conduta das empresas privadas e de outras associações. Por meio de preferências fiscais e de garantias de crédito, o Estado conforma as escolhas e as relações econômicas privadas.

A história do enfraquecimento do Estado patrimonialista, história recente, é a história da cisão entre público e privado. Assim, é também a história do aparecimento da idéia, e da prática correspondente, de que o poder, uma vez constituído, deve ser logo colocado sobre controle e que os diferentes poderes devem ter objetivos conflitantes e derivarem suas respectivas legitimidades de fontes diversas. É assim o surgimento da idéia de *accountability* horizontal: um poder exercendo as suas atividades características e ao mesmo tempo avançando ou possuindo as feições dos demais em suas bordas, influenciando assim e controlando os demais. Engajando-se, como preferem alguns, em trocas para a produção eficaz de bens públicos. Tudo isso confrontado com uma interminável luta pelo retorno da não distinção entre público e privado, pela privatização do público. A grande luta que se realiza talvez seja mesmo aquela de não deixar que os locais da produção de bens públicos, como os parlamentos, não se dediquem exclusivamente à produção de bens privados.

1.5 Políticas públicas e fornecimento de bens públicos

Em vez de apresentar um conceito de políticas públicas, THEODOULOU (1995) principia por enumerar idéias e elementos que estão presentes na grande maioria das definições correntes na literatura sobre o tema. A primeira de tais idéias é que (i) as políticas públicas deveriam distinguir o que os governos pretendem fazer e o que de fato fazem; que a inatividade dos governos é tão importante quanto a sua atividade. E segundo lugar (ii) aparece a noção de que, sob um ponto de vista ideal, as políticas públicas envolvem todos os níveis do governo e que elas não se restringem aos atores formais; os atores informais também são extremamente importantes. Como terceiro elemento, temos que (iii) as políticas públicas são abrangentes, alcançando todos os lugares; assim não se limitam à legislação, aos decretos, normas e regulamentos. Em quarto lugar, (iv) as políticas públicas constituem cursos intencionais de ação com um objetivo final a ser alcançado. Uma quinta idéia, por seu turno, (v) descreve as políticas públicas como de longo e curto prazo. Por fim, (vi) as políticas públicas são um processo sempre em

andamento e envolvem não apenas decisões para a promulgação de leis, mas também ações subseqüentes para a implementação e avaliação.

Por outro lado, advoga a autora, não podemos separar política e políticas públicas ou estas do ambiente em que são produzidas. No geral, as políticas públicas atingem, se não todos, os seguintes objetivos: conciliam reivindicações conflitantes e recursos escassos, estabelecem incentivos para a cooperação e a ação coletiva que de outra forma seriam irracionais sem a participação governamental; proíbem comportamentos moralmente inaceitáveis; protegem atividades individuais ou de grupo, promovendo atividades essenciais ou importantes para o governo; e, por fim, promovem benefícios diretos aos cidadãos.

Com o avanço da globalização em todas as suas vertentes, o conceito de “política pública”, até então circunscrito aos âmbitos nacionais, é trazido, não sem um alto grau de *conceptual stretching*, ao ambiente internacional e transformado em “política pública global”. Temos assim, por um lado, as “políticas públicas”, circunscritas aos ambientes nacionais, e, por outro lado, as “políticas públicas globais”, abrangendo todo os países. Deve ser logo dito que não se quer aqui apresentar duas entidades discretas, mas descrever, antes de tudo, uma continuidade, ou mesmo uma dialética: muitas políticas públicas nacionais se tornam políticas públicas globais (pela força hegemônica dos países que as promovem) e estas, por seu turno, constituem verdadeiros “estados de coisa” que, pela forma das negociações/ditames internacionais, se tornam problemas políticos.

Para países como o Brasil, que não são centros geradores de políticas públicas globais, essas políticas nos chegam sob o formato de *soft-law* (não obrigatório, mas da mesma forma compulsório) ou de *hard-law* (como direito internacional de aplicação obrigatória – *jus cogens*). A incorporação ao arcabouço jurídico brasileiro, por exemplo, pode se dar em ambos os casos pelo escrutínio do Congresso Nacional, como ocorreu com o “controle da lavagem de dinheiro”, ou pela simples aplicação por agentes governamentais por forma de autoridade estabelecida em lei, mas sem o exame pelo Legislativo, como é o caso das normas do Comitê de Basiléia, de grande impacto econômico, incorporadas por resoluções do Conselho Monetário Nacional via Banco Central do Brasil.

Qualquer que seja o escopo de uma política pública, envolve a tomada de decisão quanto à execução ou implementação. Segundo RUA (1998:252) a implementação “*diz respeito às ações necessárias para que uma política pública saia do papel*”. Por outro lado, “*pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, com vistas à obtenção de objetivos estabelecidos antes ou durante a execução das políticas*”.

Desde a década de 1970, afirma RUA (1998:236), o estudo das políticas públicas indica haver um “elo perdido” que se situa entre a tomada de decisão e a avaliação dos resultados: a implementação. E muito embora a consideração da implementação seja relevante, adverte a autora, a separação entre a formulação, a decisão, a implementação e a avaliação de políticas públicas é um recurso mais para fins de análise do que um fato real do processo político.

Esta questão, sobre se a formulação de políticas e a sua implementação subsequente constituem um contínuo ou dois momentos estanques, também é comentada em MAZMANIAN E SABATIER (1989:1-15). Para os autores, a concepção que distingue os dois momentos foi “*implicitamente questionada a partir de duas fontes*”. Em primeiro lugar, a partir de um posicionamento chamado “adaptativo” ou “interativo” que “ênfatiza os ajustes que ocorrem entre os objetivos e as estratégias no tocante aos diversos atores em todo o processo a ponto de tornar sem sentido a distinção formulação-implementação”.

BARDACH⁴¹ (1995), por sua vez, entende o processo de implementação como um jogo. Segundo o autor, os jogos podem ser classificados de acordo mesmo com os seus temas subjacentes (com o que “está em jogo”). E embora haja outras maneiras de ver os jogos (como nos modelos da escolha racional), a metáfora se presta a uma abordagem descritiva centrada na questão dos interesses em jogo. E como uma descrição das atividades básicas do processo de implementação, trata-se de um auxílio útil e um refinamento da idéia original de controle (que, como entende o autor, está no centro do “problema da implementação”). O controle é exercido por meio de barganha, persuasão e manobras sob condição de incerteza. Desta forma, o controle se traduz em estratégias e táticas e vem daqui a adequação da idéia de “jogo” como uma caracterização dos aspectos de “controle” próprios do processo de implementação. É uma idéia que direciona a atenção e estimula a imaginação.

Assim a implementação como jogo direciona o nosso olhar para os atores, para o que eles entendem como sendo seus interesses, suas estratégias assim como suas táticas, os recursos de que dispõem nas jogadas. Faz com que busquemos também as regras do jogo (que estipulam as condições para a vitória), as normas de lealdade (*fair play*), a natureza dos contatos (comunicação) ou a sua falta entre os atores e o grau de incerteza em torno dos possíveis resultados (*outcomes*). Colocamo-nos também em face daqueles que não querem jogar e por que razão; e dos que colocam as mudanças nas regras do jogo como condição para a sua participação.

Na verdade um processo de implementação comporta vários jogos que se cruzam e se entrelaçam. E tais relações são bastante tênues. No seu conjunto os jogos formam um

sistema extremamente difícil de ser abarcado, quanto mais entendido em toda a sua extensão.

Para MAJONE E WILDAVSKY⁴², o problema da implementação em sua complexidade quase insondável coloca bem claramente sobre como as idéias podem se expressar ou manifestar-se no mundo do comportamento. Para os autores é muito difícil separar o processo de formulação de políticas e a sua implementação. Há inclusive em torno desta distinção uma discussão sobre o que acontece primeiro, se a “galinha” do objetivo ou se “ovo” da implementação. Na verdade os dois elementos dependem um do outro, traçando a implementação uma linha causal entre objetivo e resultados, de resultados a objetivos. De qualquer forma advertem que a separação entre a formulação de políticas e a sua implementação é fatal.

Assim, além de poder ser considerada como controle, se atende a objetivos e planos, a implementação pode ser entendida como interação. Sob esse ponto de vista, uma política pública, por mais autoridade de que possa estar investida, nada mais seria do que um punhado de palavras até que seja implementada. No limite ela será um ponto de partida para a barganha entre os implementadores. Assim, o processo de implementação não traduziria em ações um mandato de política pública, nem realizaria objetivos em termos de política, nem mesmo transformaria prescrições em resultados. Tais modos de ver a implementação partem do princípio de que as palavras podem se tornar atos, ações. Na verdade as palavras criam, em primeiro lugar, expectativas e podem assim influenciar os comportamentos (há um *detour* aqui).

Segundo MAZMANIAN E SABATIER (1989:18), a implementação de qualquer programa, principalmente aqueles com o envolvimento de grande número de atores (muitas organizações e diversos níveis do governo), envolve três perspectivas bastante distintas: (1) a partir do formulador original da política, o centro; (2) dos implementadores de campo da política, a periferia, e (3) do ponto de vista dos atores privados ao qual o programa se dirigiria, o público alvo.

Os trabalhos construídos sob o ponto de vista das preocupações do centro serão sempre legalistas, considerando em primeiro lugar o grau em que os objetivos oficiais foram atingidos, ou, por outro lado, as razões em torno do atingimento ou não atingimento dos objetivos desejados. Os estudos tendo como base a perspectiva do público alvo podem centrar-se também no atingimento de metas e na análise da provisão dos produtos, mas pode também referir-se às dificuldades encontradas pelo grupo na conformidade com os programas. Sob o ponto de vista da periferia, o estudo do processo de implementação vai

⁴¹ O texto faz parte da coletânea de THEODOULOU (1995).

⁴² Idem..

centrar-se na forma como implementadores oficiais e as organizações locais respondem aos problemas causados ao seu ambiente pelos esforços em torno da implementação de um programa.

Este trabalho de tese gira principalmente no nível de análise do centro, e não da periferia. O ponto de vista do público alvo só será objeto de menção. Nesse trabalho, centro será entendido como os atores do governo na sua interação para, principalmente, implementar a política. Aqui teríamos o pano de fundo dos formuladores (legislativo e suas comissões), mas principalmente os órgãos atuando no Ministério da Fazenda, do Ministério da Justiça e do Judiciário. A periferia, como vejo, refere-se, por exemplo, aos bancos no seu afã compulsório de identificar operações suspeitas e comunicá-las tempestivamente ao centro, e mesmo, às instâncias inferiores do Poder Judiciário. Finalmente, vejo como público alvo o público em geral, em outras palavras, a sociedade como um todo, embora os benefícios auferidos ou pretendidos sejam cobertos por um véu de indefinição, de ignorância, de falta de informação, mesmo quando está em jogo a diminuição da privacidade — fator que adquiriu, ademais, um acentuado grau de irrelevância após o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001. Por outro lado, parte importante do grupo-objeto seria o próprio Estado que, com o aumento do poder das organizações criminosas via mal público “lavagem de dinheiro bem sucedida”, vê diminuída ou desafiada a sua característica definidora mais marcante que é o uso legal da violência física.

1.6 O fornecimento de bens públicos

Uma mercadoria (ou um bem) só existe conceitualmente como tal se produzida socialmente. Assim, como nos ensina MARX no texto inicial de sua obra máxima, “[u]ma coisa pode ser útil e produto do trabalho humano, sem ser mercadoria. Quem, com o seu produto, satisfaz a própria necessidade gera valor-de-uso, mas não mercadoria (valor de troca). Para criar mercadoria, é mister não só produzir valor-de-uso, mas produzi-lo para outros, dar origem a valor-de-uso social.” Assim, os bens, e principalmente os bens públicos, são o resultado de embates na política. São politicamente relevantes⁴³.

Quando consumido, um bem privado não pode mais ser consumido por outras pessoas. Um pedaço de bolo, por exemplo, uma vez consumido não pode mais ser de uso para ninguém. Por outro lado, quando adquiro um bem para meu consumo pessoal todas as demais pessoas estão excluídas do acesso àquele bem, a não ser que eu permita ou facilite o acesso. Isso não acontece com os bens públicos.

⁴³ SANTOS (1993:48/~49) - A locução está em Wanderley Guilherme dos Santos ao dizer que é o modo de provisão que torna um bem politicamente relevante.

Segundo KAUL (1999), o bem público ideal é o bem público puro. Este possui duas qualidades principais: indivisibilidade no suprimento e não-excludência no consumo. O autor cita o exemplo do sinal de trânsito: se uma pessoa atravessa uma rua com segurança graças a um sinal de trânsito em funcionamento isso não diminui a utilidade do semáforo para os demais transeuntes que vão também utilizá-lo (indivisibilidade). Ao mesmo tempo seria impraticável, em termos políticos e sociais, e dispendioso do ponto de vista econômico, reservar o uso do sinal para uma pessoa ou para um grupo de pessoas e fazer com que os demais utilizassem outras passagens seguras (não-excludência). O Quadro 1 abaixo explicita essa divisão de forma esquemática.

Quadro 2: Bens públicos e privados – abordagem tradicional

	Divisível	Não-divisível
Excludentes	Bens privados	Redes (como as de comunicação) Bens de clube (não excludentes no interior do clube)
Não excludentes	Bens sujeitos a congestionamento ou esgotamento, mas acessíveis a todos	Bens públicos puros

Fonte: KAUL (1999).

1.7 As políticas públicas globais e bens públicos globais

Com o avanço da globalização e de todos os tipos de trocas que ela ensejou, e mesmo com uma maior porosidade das fronteiras nacionais, surgiram algumas demandas por bens (muitas vezes intangíveis) cujo caráter, como se verá na seqüência, não ensejam um fornecimento isolado (segmentado) pelos diversos mercados nacionais, mas ainda de forma segmentada de acordo com normas e critérios (de aplicação compulsória interna), controles (com escrutínio externo periódico) e respectivas sanções negociadas (ou mesmo impostas) nos foros internacionais.

Como nos diz RUA (1998:233), as políticas públicas [nacionais] envolvem atividade política e resultam do processamento, pelo sistema político, dos *inputs* – provenientes do meio ambiente – e, freqüentemente, de *withinputs* – demandas e apoios originados no interior do próprio sistema político. Sob esse ponto de vista, segundo entendo, os *inputs* produzidos pelo ambiente anárquico internacional são dados pelas hegemonias do momento e o que seriam *withinputs*, pelo andamento e liturgia das negociações internacionais. A verdade é que muitos dos temas que deveriam ser

primariamente filtrados pelos sistemas políticos nacionais são deslocados para os foros internacionais. E na continuidade, poderão os parlamentos dos países receptores de tais ditames (ainda que participantes nominais das negociações) servirem como meros pontos de homologação de decisões de cunho exógeno.

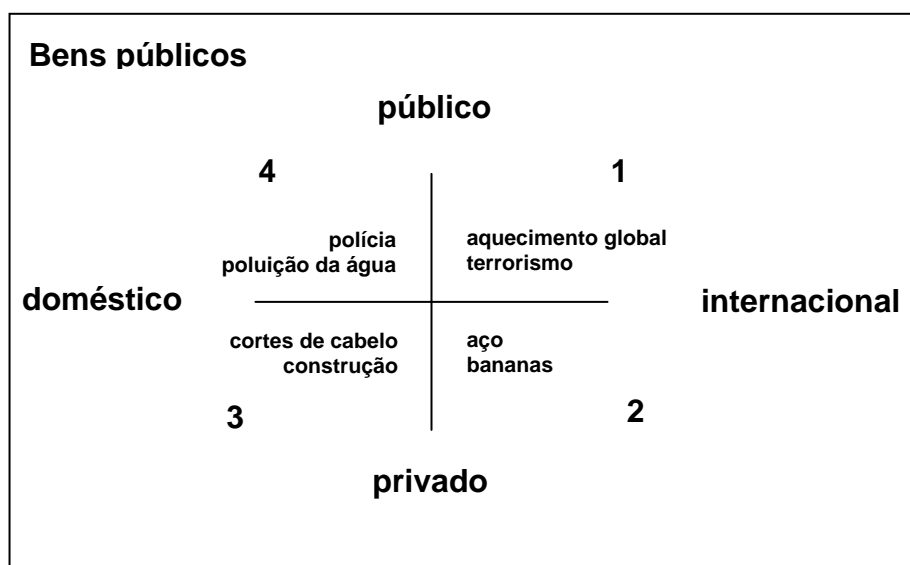
Para GOLUB E HOPKINS (2003) os bens públicos se tornam globais por duas razões: (1) as qualidades do bem público são essencialmente globais, como o clima global, os direitos de propriedade intelectual, os padrões de segurança alimentar, a regulamentação dos mercados financeiros; por outro lado (2) em um mundo em que os Estados são responsabilizados pelo fornecimento dos bens públicos básicos para seus cidadãos, nomeadamente lei e ordem, as falhas do Estado (*state failures*) têm efeitos negativos que ultrapassam as suas fronteiras. Daí o motivo de alguns Estados fornecerem bens para os residentes de outros Estados, mesmo quando os bens não têm caráter global.

Embora a mão invisível possa alocar bens privados por meio da oferta e da procura, as falhas de mercado na provisão de bens públicos não conseguem ser sanadas pelos mecanismos de mercado, ficando aquém de resultados socialmente desejáveis. Por isso, são necessárias instituições para a coordenação de sua provisão. “As instituições – a infraestrutura social e legal das economias de mercado – são em si mesmas os bens públicos mais fundamentais”. (...) “O papel das instituições é crucial para a mediação dos processos econômicos e político, influenciando o desempenho dos Estados e dos mercados” (GOLUB E HOPKINS, 2003 citando North).

GOLUB E HOPKINS (2003) apresentam um quadro, dividido em quadrantes, evidenciando as possibilidades de provisão de bens, entre públicos e privados, domésticos e internacionais. Esse quadro pode auxiliar no entendimento do controle da lavagem de dinheiro, ainda mais agora que já sabemos que se trata de um bem público puro, situado entre um bem global e nacional.

Interessante perguntar, após exame do Quadro 3, qual seria o lugar do controle da lavagem de dinheiro. Mas antes disso é necessário aclarar que se trata apenas de um desenho, o que não é menos importante. Mas o fato é que, no mundo real, como já foi visto, as barreiras entre público e privado são cada vez mais difíceis de serem delimitadas (indefinido) e que, por outro lado, os limites entre doméstico e internacional, talvez com outro significado e outra intensidade, também.

Quadro 3 – Quadrantes da provisão de um bem público global



Fonte: GOLUB E HOPKINS (2003)

Assim, o controle internacional da lavagem de dinheiro nasceria no ambiente doméstico, entre o público e o privado, e daí, pela força hegemônica do local em que surge se espalharia para o quadrante 1 que é o domínio das grandes políticas públicas globais engendradas pelos Estados principalmente por meio das chamadas organizações intergovernamentais que apóiam (principalmente financeiramente) e de que participam. É nesse lugar, então, que o controle da lavagem de dinheiro é colocado como um bem público global. E por tratar-se de um bem público que tecnicamente se situa entre os tipos “weakest link” e “summation”, isto é, em cuja provisão é importante até a mais ínfima quantidade e, por essa via, a participação de todos, ele não pode ser fornecido como uma descoberta científica que naturalmente pode beneficiar toda a humanidade (bens públicos do tipo “one shot”), devendo ser implementado pelos Estados. Isto é, a política pública global para realizar-se deve tornar-se uma política pública doméstica, ainda que de motivação internacional.

Para os EUA, o grande incentivador do controle internacional da lavagem de dinheiro, seria uma política pública global de motivação doméstica. Vemos então que o controle da lavagem de dinheiro circula entre as áreas doméstica e internacional, mas sempre no eixo público. Mas uma descrição mais acurada do controle internacional da lavagem de dinheiro apontará que a sua produção também se dá no meio privado internacional (a união de grandes bancos para o autocontrole do ilícito) e que domesticamente, o controle privado do ilícito (bancos, por exemplo) é de fato a base de todo o controle existente. Assim, o controle da lavagem de dinheiro pode ser visto mais

acentuadamente como um bem público global que é implementado por meio de políticas públicas domésticas e que é produzido conjuntamente pelas estruturas privadas atuando nas economias nacionais e na seqüência pelas burocracias dos Estados (COAF, Ministério da Justiça, Polícia Federal, etc.).

1.8 *Accountability* e instituições

Accountability

Como diz O'DONNELL (1999), o seu interesse pelo tema da *accountability* horizontal está mesmo na sua ausência nos ambientes das novas democracias da “terceira onda”⁴⁴.

O tema *accountability* é um aspecto central na administração pública das democracias contemporâneas e tem suscitado, já de longa data, profundas discussões no campo da ciência política. Não obstante esse fato, e até por causa disso, o termo tem sido utilizado com diversos significados, conforme as interpretações e idiosincrasias dos estudiosos.

O *Random House Dictionary of the English Language* define *accountable* como “sujeito a ter que informar, explicar, ou justificar”, ou ainda como “o que pode ser explicado”. Assim, *accountability* é um conceito que está relacionado com a idéia de prestar contas a alguém, dar explicações a outrem, justificar atos e decisões. Em se tratando da administração pública, esse termo aponta para a necessidade – e dever – de um governo democrático prestar contas de seus atos para os cidadãos.

Dito dessa forma simples pode transparecer, num primeiro momento, a idéia unidimensional de *accountability*, mas esse vocábulo apresenta nuances que lhe conferem mais do que uma dimensão. Nesse sentido, SCHEDLER (1999) argumenta que duas dimensões compõem o conceito: responsividade e reforço. A primeira dimensão relaciona-se diretamente com o significado dado no parágrafo anterior e envolve o direito – por parte do principal, a sociedade – de receber informação e explicações, e a correspondente obrigação – pelo agente, o governo – de fornecer todos os detalhes necessários e também no dever de justificar a conduta (SCHEDLER, 1999). A segunda dimensão dá a idéia de sujeitar o poder à constante ameaça de sanções em decorrência de resultados insatisfatórios ou de desvio de conduta. Ou seja, não bastam apenas informações e explicações, pois a responsividade, isoladamente, não torna um governo *accountable*, devendo

⁴⁴ A “terceira onda” corresponde ao processo de democratização iniciado no sul da Europa a partir de 1974 e que teria durado até 1999. As “ondas” anteriores, todas seguidas por momentos de retração do número de democracias, teriam ocorrido na década de 1820 e outra a partir do final da Segunda Guerra Mundial com a vitória dos Aliados. A propósito, ver Samuel Huntington, “*Democracy's third wave*”, IN Diamond: *The global resurgence of democracy*,. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1993.

necessariamente ser complementada pela constante possibilidade de perda do poder. Nas palavras de (SCHEDLER, 1999:16):

“(...) for rules to be effective they must be accompanied by mechanisms of monitoring that prevent the eventual violation of rules from going unnoticed, (...) [and] they must also count with mechanisms of enforcement that ‘get the incentives right’ by keeping acts of cheating from going unpunished.”⁴⁵”

A dupla dimensão do conceito apresenta caráter fundamental para este estudo, visto que essa visão ampla de *accountability* pode oferecer algumas pistas para elucidar o fato, exposto na introdução, de que no Brasil, até hoje, não houve nenhuma condenação com base na Lei 9.613 que trata dos crimes de lavagem de dinheiro. Ou será que somos mais honestos?

Accountability vertical e horizontal

Accountability refere-se à busca de equilíbrio do poder, de forma que seu exercício seja realizado em bases socialmente aceitáveis e que se evitem abusos e exageros que tornem a sociedade submissa aos interesses particulares dos eventuais donos do poder. Pressupõe, então, a existência de uma estrutura hierárquica de distribuição de poder numa relação tipicamente de principal-agente, na qual o agente deve prestar contas e explicações de seus atos para o principal, que possui força coercitiva e pode aplicar sanções. Esse relacionamento entre desiguais tipifica o conceito de *accountability* vertical, e ele ocorre no âmbito da sociedade civil (a estrutura hierárquica de uma organização empresarial ou entre profissionais e órgãos representativos de classe), na esfera do Estado (a estrutura burocrática dos entes estatais), ou ainda entre a sociedade e o Estado (processo eleitoral).

Entretanto, essa única direção não é suficiente para que o poder se mantenha equilibrado e gere externalidades positivas para a sociedade, havendo necessidade de uma distribuição de *checks and balances* em outro sentido, de forma a proporcionar constrangimento mútuo entre as partes. Assim, emerge a concepção de *accountability* horizontal, que, *grosso modo*, descreve o relacionamento entre iguais (O'DONNELL, 1999).

Essa idéia de igualdade, porém, não deve ser entendida tão somente sob o ponto de vista do poder, sob pena de induzir a erros de interpretação e julgamento. Conforme assevera SCHEDLER (1999:24),

⁴⁵ “(...) para que as regras sejam efetivas elas devem ser acompanhadas por mecanismos de monitoramento que evitam com que o descumprimento eventual de regras não seja notado, (...) [e] devem também contar com mecanismos de cumprimento que ‘conservam os incentivos corretos’ ao garantir que as trapaças sejam punidas”

“(...) it does not seem helpful to comprehend horizontally in a literal way as a relationship between actors of equal or equivalent power. Rather, it seems more productive and of more general applicability to stipulate that the accounting party must be independent from the accountable party in all decisions that concern its field of competence⁴⁶.”

De maneira diversa, SHUGART, MORENO E CRISP (2000) postulam que nem todas as relações não verticais entre as instituições de um Estado democrático são relações de *accountability*, sendo mais adequado adotar a terminologia de “trocas horizontais”. Ou seja, o critério utilizado refere-se à existência de uma subordinação hierárquica do agente para com o principal, fato que não ocorre entre agências de mesmo nível de poder.

Não obstante a argumentação dos autores, o mais importante é compreender a necessidade de, numa visão madisoniana, “contrabalançar as ambições”. Além disso, uma discussão dessa natureza foge ao escopo do trabalho sem apresentar contribuições substantivas para o estudo. Independentemente do nome adotado – quer seja *accountability* horizontal ou trocas horizontais – o essencial é entender que um governo democrático deve buscar um sistema de *accountability* horizontal que equilibre a distribuição de poder em prol da sociedade (na provisão de bens públicos). Assim, falar em *accountability* horizontal é o mesmo que nos referirmos a instituições. Instituições entendidas, como será visto na seqüência deste trabalho, em sua forma mais amplificada⁴⁷.

Neo-institucionalismo

Para STINCHCOMBE (1968:19), as instituições “*son concentraciones de poder al servicio de algún valor*”. Continua afirmando que “*por eso, la característica que define a una institución y determina su impacto causal sobre la vida social es una correlación entre el poder y el compromiso con determinados valores*”. Mas também é de STINCHCOMBE (1997) certa saudade do velho institucionalismo que, em contraposição à sua versão “neo”, era feito de instituições povoadas por pessoas. Para o autor a “*clave para institucionalizar un valor consiste en concentrar poder en las manos de aquellos que creen en ese valor*” (128). Por outro lado, pode-se “*definir el grado de institucionalización de un valor en la sociedad mediante la correlación existente entre el compromiso con ese valor y el poder*”. Para exercer algum efeito sobre a sociedade tal correlação deve ser, portanto, bastante alta. (221). As organizações se estruturam em torno de projetos. (222)⁴⁸.

⁴⁶ “(...) não parece ser produtivo compreender horizontalmente de uma forma literal como um relacionamento entre atores de poder igual ou equivalente. Em vez disso, parece mais produtivo e de aplicabilidade mais geral estipular que parte que deve ser informada deve ser independente da parte que deve informar sobre todas as decisões que se relacionam ao seu campo de competência”.

⁴⁷ Como definidas por NORTH (1981).

⁴⁸ STINCHCOMBE (1970).

Para NORTH⁴⁹(1981), *“institutions provide the framework within which human beings interact. They establish the cooperative and competitive relationships which constitute a society and more specifically an economic order”* (p. 201). Para ele o *“institutional framework ... constrains people’s choice sets”*. Assim, elas são *“a set of rules, compliance procedures, and ethical behavioral norms designed to constrain the behavior of individuals in the interest of maximizing the wealth or utility of principals”*. São esses constrangimentos *“that make possible human organization by limiting certain types of behavior. In the absence of constraints we exist in a Hobbesian jungle and civilization is impossible”*. No tocante à relação principal x agente, North não se preocupa tanto com o maior ou menor grau de poder do principal ou mesmo do agente. Ele está preocupado, antes disso, com o contrato entre eles. É a relação contratual que importa.

Para o autor, os constrangimentos no tocante ao comportamento vão desde tabus, passando por regras ou mesmo exortações. Embora alguns constrangimentos sejam comuns a várias sociedades, pois, segundo ele, é necessário um mínimo de coincidência para que possa emergir algum tipo de cooperação, outros constrangimentos se relacionam diretamente aos interesses do principal em diferentes cenários contextuais (203). Assim, o termo cenário contextual quer dizer, entre outras coisas, o estoque de constrangimentos especificados nas instituições existentes. Entende o autor que embora seja útil separar as regras constitucionais, as regras operacionais e os códigos de comportamento normativos, na prática eles se sobrepõem. Neste caso, as regras constitucionais seriam aquelas em torno das quais as mudanças ocorreriam de forma mais complicada ou formal. As regras operacionais e os códigos, nesta ordem, viriam logo após.

Para NORTH (1981) as normas morais e éticas constituem parte essencial dos constrangimentos que engendram as instituições, e têm por origem as construções da realidade, entendidas por ideologias, que os indivíduos desenvolvem para lidar com o seu meio-ambiente. É essa combinação de regras constitucionais e códigos de comportamento éticos e morais que subjaz a estabilidade das instituições e faz com que elas resistam a mudanças.

Segundo HALL E TAYLOR (1996), o chamado “neo-institucionalismo” é um termo que aparecia com crescente frequência no campo da ciência política. Entretanto, permanecia uma considerável confusão sobre o que vinha a significar o termo, como ele

⁴⁹*“as instituições fornecem o arcabouço no interior do qual os seres humanos interagem. Elas estabelecem as relações cooperativas e competitivas que constituem a sociedade e mais especificamente uma ordem econômica” ... “o arcabouço institucional ... limita os conjuntos de escolhas das pessoas”.... “um conjunto de regras, procedimentos de cumprimento de normas, e normas de comportamento ético destinados a constranger o comportamento dos indivíduos no interesse de maximizar a riqueza e a utilidade dos principais” ... “que fazem possível a organização humana ao limitar certos tipos de comportamento. Na falta de constrangimentos nos existimos em uma floresta Hobbesiana e a civilização é impossível”.*

difere de outras abordagens e que tipos de promessas ou problemas ele apresentava. Segundo os autores a ciência política confrontava-se não por apenas um, mas por pelo menos três novos institucionalismos: institucionalismo histórico, da escolha racional e sociológico (haveria um quarto institucionalismo econômico, mas os autores acreditam que este estaria fortemente associado ao institucionalismo da escolha racional). Todas essas abordagens foram desenvolvidas ao longo dos últimos (então) quinze anos em reação às perspectivas behavioristas que foram influentes nos anos 60 e 70. Elas buscam elucidar o papel das instituições na determinação de resultados sociais e políticas, entretanto cada um pinta o mundo político a seu modo.

Os autores compararam as potencialidades e debilidades analíticas de cada abordagem focalizando a posição que cada uma delas adota em relação a duas questões fundamentais para qualquer análise institucional: como traduzir o relacionamento entre instituições e comportamento, como explicar o processo por meio do qual as instituições surgem e se modificam.

No momento de sua análise, HALL E TAYLOR (1996) já viam possibilidades de intercâmbio entre as três abordagens, isso na eventualidade de as posições teóricas mais extremadas de cada escolha poderem ser relaxadas, proporcionando a utilização ou compartilhamento de um amplo campo analítico comum no qual as descobertas de uma abordagem pudessem ser utilizadas para reforçar a outra.

O trabalho que enfoca os pontos comuns dos diversos institucionalismos seria realizado por THELEN (1999). Relevante nesse contexto para a análise que se segue é o que autora denomina “narrativas analíticas”. Aponta que um grupo de proeminentes teóricos do institucionalismo da escolha racional propôs uma abordagem mais eclética que combina elementos da teoria dedutivista — pedra de toque da escolha racional — a fim de contextualizar a análise, da mesma forma que os institucionalistas históricos têm feito há tempos. Essa estratégia, conhecida por “narrativas analíticas”, oferece uma análise que incorpora elementos de dedução e indução, e de tal maneira que faz convergir as diferenças existentes, ou seja, entre o foco característico do institucionalismo histórico nas condições contextuais específicas e a abordagem característica do institucionalismo da escolha racional de buscar aspectos generalizáveis do comportamento político existente nas estruturas de incentivos que os indivíduos enfrentam.

Resiliência das instituições

Seguindo as ponderações de SKOGSTAD (2004), ao analisar a resiliência e permanência no tempo da Junta do Trigo Canadense (*Canadian Wheat Board*), as instituições em geral nascem de formas distintas (até mesmo instituições/organizações): se

por um lado umas são criadas de forma deliberada (como no caso de meu objeto de estudo), outras vão se avolumando e desenvolvem-se no tempo.

Ainda segundo a autora, como resultado de situações históricas e contingentes presentes no momento de sua criação, as instituições podem incorporar um conjunto de fundamentos ideacionais e, por outro lado, produzir fundamentos materiais auxiliares. “Os fundamentos ideacionais das instituições são os construtos da realidade que elas incorporam sobre como o mundo funciona – o que é possível e factível – assim como suas crenças normativas sobre os meios e fins desejáveis e legítimos”. Encontrados no seu momento inicial e podendo evoluir na seqüência, esses fundamentos expressam idéias sobre como o mundo funciona, sobre o que possível e factível, assim como as crenças normativas sobre meios e fins desejáveis e legítimos.

Os fundamentos materiais, por outro lado, “derivam dos efeitos em termos de incentivo e distributivos de suas regras e normas, na medida em que estas induzem certos padrões de comportamento e distribuem recursos e poder” (SKOGSTAD, 2004). A distribuição de poder é, segundo a autora, “um dos mais importantes mecanismos de reprodução de instituições” e por isso mesmo tem sido objeto de muitos estudos. Sob esse ponto de vista, uma “instituição persiste porque é apoiada por atores sociais que se beneficiam de suas regras e resultados e que são suficientemente poderosos a ponto de promover a sua continuidade”.

Segundo MAHONEY (2000), temos ainda outras três maneiras a partir das quais as instituições podem se reproduzir e, por essa via, “outros tantos catalisadores da mudança institucional” (SKOGSTAD, 2004): (1) por meio de um mecanismo *utilitarista* de reprodução e mudança; (2) por meio de mecanismo *funcionalista* e, por fim, (2) por mecanismo de *legitimação*.

O ponto de vista utilitarista caracteriza as “*instituições organizacionais tais como as encontradas no mercado*” (SKOGSTAD, 2004). Assim, tais instituições “*são criadas com o fim deliberado de auferir ganhos líquidos – tais com a redução dos custos de transação pela provisão de mecanismos de cumprimento de normas (enforcement) e informação – e persistem até o momento em que se entenda estarem oferecendo mais benefícios do que custos*”. Nesse caso, o mecanismo que enseja a mudança está “*no cálculo de atores sociais influentes, sempre como resultado de processo de aprendizagem, de que os benefícios da instituição são superados pelos custos de transformação. Isso é, contrariamente às instituições que se valem de um mecanismo de poder, em que as mudanças ocorrem quando os beneficiários da instituição são vencidos por outros, a mudança nas instituições de fundamento utilitarista acontece como resultado de os beneficiários se desinteressarem dela*”. Entretanto, fatores como os investimentos já

realizados e a familiaridade já adquirida com as regras e normas “*criam um viés no sentido de estabilidade institucional*”.

Uma terceira abordagem trata-se do mecanismo funcionalista. “*Neste caso, as instituições persistem no tempo por causa de sua conseqüência (...) para o sistema em geral*”. Nesse sentido, o mecanismo de mudança seria um “*choque externo que transformasse as necessidades do sistema*” (citando MAHONEY, 2000). Assim, não são os cálculos dos atores sociais diretamente envolvidos nas instituições que catalisam as mudanças e sim “*as percepções alteradas dos atores no nível sistêmico – isto é, nos tomadores de decisão políticos – sobre se a instituição é factível ou desejável, dado as necessidades do sistema político como um todo*”.

Por fim existe o mecanismo centrado na legitimização. Nesse tipo de instituição a continuidade estaria baseada nas “*orientações subjetivas e crenças dos atores sobre o que é apropriado ou moralmente correto*”. De acordo com esse mecanismo, “*a transformação institucional ocorre quando outros arcabouços cognitivos que sustentam a instituição fazem com que a instituição perca a sua legitimidade*”. Essa perda de legitimidade pode ser precipitada por uma menor eficiência e estabilidade da instituição, “*assim como a introdução de novas idéias por líderes políticos*” (MAHONEY, 2000).

De acordo com (SKOGSTAD, 2004), ao delinear os mecanismos de reprodução e mudança institucional, MAHONEY “*tem a virtude de enfatizar que diferentes instituições serão desestabilizadas por diferentes mecanismos na medida em que seus fundamentos se enfraquecem e sucumbem*”. Por “*outro lado, deve ficar claro que a maioria das instituições não deve valer-se de apenas um único mecanismo de reforço*”. Por exemplo, as “*lógicas institucionalista e funcionalista parecem complementares de um modo especial e podem coexistir; aquela aplicando-se aos atores sociais que se beneficiam da instituição, e essa aos tomadores de decisão políticos que são responsáveis por ela*”. Vai sem dizer que o “*mesmo pode ser dito sobre as lógicas de poder e funcionalista*”.

Quadro 4: Tipologias das explicações de reprodução institucional

	Explicação utilitarista	Explicação funcional	Explicação via poder	Explicação via legitimação
Mecanismo de reprodução	A instituição se reproduz por meio de avaliações racionais de custo - benefício pelos atores	A instituição se reproduz porque realiza uma função para um sistema mais amplo	A instituição se reproduz porque é apoiada por um grupo de atores de elite	A instituição se reproduz porque os atores acreditam que ela é moralmente justa ou apropriada
Características potenciais da instituição	A instituição pode ser menos eficiente do que as alternativas previamente existentes	A instituição pode ser menos funcional do que as alternativas previamente existentes	A instituição pode conferir poder a uma elite que anteriormente era um grupo subordinado	A instituição pode ser menos consistente com os valores dos atores do que as alternativas previamente existentes
Mecanismo de mudança	Crescentes pressões competitivas; processo de aprendizagem.	Choque exógeno que transforma as necessidades do sistema	Enfraquecimento das elites e fortalecimento dos grupos subordinados	Mudanças nos valores ou crenças subjetivas dos atores

Fonte: (MAHONEY, 2000).

O Quadro 4 acima, resume a tipologia sobre continuidade e mudança nas instituições proposta por MAHONEY (2000). E embora não pretenda me ocupar do tema da dependência dos fatos atuais com relação do passado (*path dependence*), no sentido estrito do termo, acredito que essa tipologia pode ser útil para pensarmos as possibilidades futuras do controle da lavagem de dinheiro no Brasil.

1.9 Policentricidade

A partir de uma outra cepa de reflexão aparece o conceito de policentricidade⁵⁰. Acredito que esse conceito pode ser útil para entender-se a produção do bem público “controle bem sucedido da lavagem de dinheiro” (e também de outros tantos bens públicos cuja provisão é de complexidade similar). Segundo entendo, o construto descreve, na verdade, o interior de um ambiente denso em *accountability* horizontal, com todas as suas nuances, dificuldades e possibilidades. Enquanto a literatura sobre *accountability* (horizontal) parece ser de difícil operacionalização, o conceito de policentricidade e as pesquisas empíricas em seu entorno indicam uma verdadeira operacionalização do conceito de *accountability*.

⁵⁰ A idéia de policentricidade tem relação idéia direta com o pensamento madisoniano sobre o controle dos poderes pelos próprios poderes. O construto vem, até onde me é dado saber, do trabalho do chamado *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, que resultou na publicação de várias obras coletivas sobre o tema. O trabalho do Workshop, em torno do nome de autores como Vincent Ostrom, Elinor Ostrom, Michael D. McGinnis, reputados estudiosos dedicados à análise institucionalista. O *Workshop* tem como característica também a interdisciplinaridade na medida em que reunia pesquisadores das áreas de Ciência Política, Análise de Políticas Públicas, Economia, Direito, Antropologia, Sociologia, Psicologia, Biologia, Ecologia, etc.

Ao estudar os padrões de governança em áreas metropolitanas, Vincent Ostrom e associados perceberam que tais áreas poderiam ser caracterizadas como “sistemas políticos policêntricos” (*polycentric political systems*). Tal sistema político policêntrico teria como traço principal o fato de possuir muitos centros de decisão, centros esses formalmente independentes uns dos outros. Para os autores, a palavra “político” significaria o mesmo que “governo”, enquanto que “sistema” referir-se-ia a um conjunto de relacionamentos ordenados que persistem no tempo. Por outro lado, o papel do governo seria a produção (ou provisão) de uma gama variada de bens e serviços públicos.

Ao conceituarem as áreas metropolitanas como sistemas políticos policêntricos (ou sistemas em que vários órgãos de governos independentes entre si tomam decisões sobre ou destinados a uma área ou assunto) os autores pretendiam, como explicitam, sugerir a existência de um “um sistema de relacionamentos ordenados” sob a “fragmentação de autoridades e sobreposição de jurisdições que haviam frequentemente sido identificados como ‘caóticos’ e principal fonte de falha institucional no governo de áreas metropolitanas”. Indicavam a possibilidade do desenvolvimento de teoria para explicar tais padrões de comportamento em tais áreas metropolitanas.

Argumentavam os autores não haver evidência, face ao entendimento teórico do funcionamento de sistemas policêntricos, de que tais sistemas pudessem apresentar desempenho menos eficiente do que os sistemas integralmente integrados, com uma unidade de governo com jurisdição exclusiva sobre uma área metropolitana em particular. Para os autores não há duplicação de funções nos casos em que diferentes agências oferecem produtos similares, mas diferenciados, dirigidos a diferentes comunidades de interesse.

Essa assunção de eficiência, entretanto, não foi estendida a todos os sistemas policêntricos⁵¹. Para os autores algumas condições eram colocadas para o atingimento de eficiência, tais como: (1) a correspondência de diferentes unidades do governo à escala de efeitos de diversos bens públicos, (2) o desenvolvimento de arranjos de cooperação entre as unidades governamentais a fim de realizar atividades conjuntas para o benefício mútuo, e, por fim, (3) a disponibilidade de outros arranjos de tomadas de decisão para processar e resolver conflitos entre as unidades do governo (em suma: capacidade individual,

⁵¹ Segundo os autores o termo policentricidade foi utilizado pela primeira vez por Michael Polanyi em ensaios que seriam publicados sob o título *The Logic of Liberty* (1951). Polanyi propõe dois métodos de para a organização das tarefas sociais ou dois tipos de ordem. Por um lado, há uma ordem deliberada ou direta que é coordenada por uma autoridade máxima exercendo controle por meio de uma estrutura de comando unificada. O outro tipo de ordem referir-se-ia a um tipo espontâneo ou policêntrico em que muitos elementos são capazes de realizar ajustes mútuos no ordenamento de seus relacionamentos uns com os outros no interior de um sistema geral de regras em que cada elemento age com independência com relação aos demais. Assim, no contexto de um conjunto de normas (de uma instituição, portanto), os tomadores de decisão

cooperação e solução de controvérsias). Há muito de *accountability* nesses conjuntos de fatores de eficiência, e mesmo mais do que isso. É, como já me referi, uma verdadeira operacionalização do conceito de *accountability* horizontal.

1.10 Principais achados

Acredito que ao pensar o controle da lavagem de dinheiro teoricamente, como indicado por KEOHANE (1980), a principal contribuição e achado deste Capítulo terá sido a caracterização ou entendimento do “controle bem sucedido da lavagem de dinheiro” como um bem público. Com isso se realiza um avanço, e mesmo um atalho, se considerarmos que, em geral, o controle da lavagem de dinheiro é sempre visto de forma linear em termos internacionais, ao se referirem a ele como uma série de iniciativas que se sucedem no tempo. A isso já me reportei em outro trabalho (SILVA, 2001). Na oportunidade, pretendi caracterizar um amontoado de eventos e normas como um “regime internacional”.

Por outro lado, ao caracterizar o “controle bem sucedido da lavagem de dinheiro” como um bem público, já indico que a provisão desse bem está sujeita a percalços. Isso porque os bens públicos, por definição, já nascem com problemas de provisão. Isso, como entendo, é crucial em um trabalho sobre implementação de políticas públicas.

Neste trabalho, utilizo-me indistintamente dos conceitos de “regime internacional” e “política pública global”. Apesar de haver diferenças entre os dois, não chegam a comprometer a acuidade do trabalho. Como me ocupo de um bem público, e de um bem público global, minha preferência recairá sobre “política pública global”.

No desenvolvimento deste trabalho vai interessar a distinção entre público e privado, já que o bem público de que se trata é implementado nessas duas áreas: da área privada, com a comunicação de operações e situações suspeitas, para a área pública, que faz as investigações e dá seguimento no processo até a condenação dos criminosos. Será importante aqui também a idéia de “política pública global”, já que ela pode servir de base para se analisar o papel dos EUA e do Brasil no seu interior e a partir daí as respectivas estratégias nacionais para o controle da lavagem de dinheiro. A idéia de sistemas policêntricos também pode ser útil no desenvolvimento do trabalho já que, como será visto, a produção do bem público “controle bem sucedido da lavagem de dinheiro” se dá, no Brasil e EUA, em ambientes policêntricos (portanto, supostamente ineficientes).

individuais estarão livres para perseguir seus próprios interesses sujeitos ao constrangimento inerente à aplicação daquelas regras de decisão.

CAPITULO 2 - ESTADOS UNIDOS: Instantâneo e movimento: panorama do arcabouço organizacional e evolução do regime normativo para o controle da lavagem de dinheiro

Não casualmente, a parte empírica deste trabalho inicia-se pela abordagem do arcabouço organizacional, do regime normativo e das estratégias nacionais estabelecidos nos EUA para o controle da lavagem de dinheiro.

Como descrevo em outro trabalho (SILVA, 2001), os EUA são o centro irradiador de uma ampla política pública global, ou mesmo de um regime internacional, para o controle da lavagem de dinheiro. É a partir dos EUA e de outros países reunidos em torno da OCDE que surgem todos os tipos de incentivos para que outros países adotem os ditames internacionais sobre o tema, seja por pressão específica ou difusa via organizações internacionais ou intergovernamentais, ou mesmo incentivos técnicos como o representado pela atuação do *Financial Stability Forum (IFS)*. De fato, as 40 Recomendações do GAFI (FATF/GAFI, 1990) são um dos 12 padrões internacionais incentivados por aquela organização⁵².

Na seqüência, apresento um panorama do arcabouço organizacional e normativo dos EUA para o controle da lavagem de dinheiro. A tentativa é mostrar em primeiro lugar um verdadeiro panorama, um *snapshot*, um instantâneo, da situação atual e ao mesmo tempo toda a movimentação institucional em torno da repressão ao ilícito. Início pela descrição do ambiente normativo, percorro o caminho aberto pelas instituições voltadas para o controle do ilícito para logo em seguida mostrar as normas e organizações em movimento em torno e no interior da Estratégia Nacional⁵³ (em suas várias versões anuais) estabelecida para cuidar do tema.

A idéia aqui é fazer aflorar toda a movimentação em torno de produção do bem público controle da lavagem de dinheiro bem sucedida nos EUA. Assim fazendo, verificar ou registrar as instâncias e momentos de maior ou menor *accountability* entre os órgãos e entidades envolvidos.

⁵² Para uma descrição do funcionamento do FSF ver SILVA (2001). Ver também site da organização em: <http://www.fsforum.org/home/home.html>.

⁵³ EUA e Brasil estabeleceram “estratégias nacionais” para o controle da lavagem de dinheiro. Nos dois casos a idéia foi a coordenação de esforços organizacionais para o trato do tema. Nos EUA a estratégia nacional foi denominada “*National Money Laundering Strategy*” e no Brasil “Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (e Financiamento do Terrorismo, a partir de 2006) – ENCLA”. No desenvolvimento do texto referir-me-ei na maioria das vezes a “Estratégia Nacional”, tanto no caso do Brasil, quanto dos EUA.

2.1 Regime normativo – evolução e situação atual

2.1.1 Características gerais da regulação

De acordo com STESSENS (2000), podem ser distinguidas pelo menos três gerações de medidas contra a lavagem de dinheiro nos EUA: (1) uma primeira fase, que vai até a década de 1960, caracterizada pela carência de dados, sendo a declaração do imposto de renda a única fonte de informações disponível sobre os ganhos dos cidadãos norte-americanos; (2) uma segunda fase, gestada a partir da década de 1970, com a publicação do *Bank Secrecy Act* – BSA (Lei de Flexibilização do Sigilo Bancário) que, a despeito de seu nome, como nos assevera STESSENS, é uma lei que prevê a divulgação de dados e que define as circunstâncias que permitem a não utilização das normas de sigilo; a lei estabelece nessa época uma série de normas relativas à guarda de dados e obrigação de exigir identificação dos clientes e comunicar operações suspeitas às autoridades); (3) uma terceira fase, que corresponde à criminalização propriamente dita da lavagem de dinheiro, a partir de 1986. Segundo entendo, uma nova fase regulatória — bem mais estrita do ponto de vista das exigências e consideravelmente mais ampla no que respeita à cobertura (para incluir também o controle do financiamento internacional do terrorismo —, se abriu a partir da publicação do chamado *Patriot Act* (2001), como reação aos ataques terroristas que derrubaram as torres do *World Trade Center*, em Nova York, em setembro de 2001.

2.1.2 O desenvolvimento do regime normativo para o controle da lavagem de dinheiro

O regime normativo para o controle (prevenção, detecção e condenação) da lavagem de dinheiro nos EUA, de acordo com avaliação realizada pelo *General Accountability Office* (GAO), tem-se expandido por meio da adição de seguidos instrumentos legais adicionais desde a sua criação em 1970 por meio do *Bank Secrecy Act* (BSA)⁵⁴.

Para NAYLOR (1999), uma das conseqüências da onda de puritanismo que assolou a América do Norte no início do século XX foi a criminalização dos vícios pessoais: o jogo, a prostituição, o uso de drogas recreativas e mesmo o consumo do álcool. Pela primeira vez a ação da polícia não se dirigiria aos chamados crimes predatórios — roubo, extorsão, furto e outros praticados contra a população — mas para os delitos perpetrados por organizações — em que um empreendedor da economia subterrânea

⁵⁴ Nos EUA, o controle da lavagem de dinheiro se dá a partir de 1970 com a promulgação do *Bank Secrecy Act* (BSA). Como já dito acima, não trata da proteção do sigilo bancário e sim de sua flexibilização para o combate a atividades criminosas. Pela primeira vez exigia-se das instituições financeiras a manutenção dos registros das transações efetuadas para possível utilização em investigações criminais. Esta Lei objetivava ainda criar, para posterior investigação, trilhas de auditoria por meio de padrões regulatórios de produção de informações, impor penalidades civis e criminais pela não aderência às normas e melhorar a detecção de crimes fiscais e de descumprimento de normas.

satisfaz as necessidades de consumo por bens proibidos de uma clientela tornada cúmplice. Estes delitos envolvem, assim, um amálgama de legítimo e ilegítimo, o primeiro provendo a demanda e o segundo o suprimento, em uma relação voluntária de mercado. E é precisamente porque não há uma vítima evidente que as autoridades têm dificuldade em estabelecer o que será feito com o resultado do crime (os *proceeds*). E como as ações criminosas nesse campo têm sempre muito de semelhante com ações legais, as primeiras contramedidas para combatê-las foram de caráter fiscal.

Na proibição do álcool, os agentes do Departamento do Tesouro dos EUA não tinham como objetivo os resultados do delito (monetário, por exemplo), mas as destilarias, matérias-primas, estoques de bebidas e, também, os meios pelos quais as bebidas chegavam ao mercado. Assim, o confisco se limitava aos instrumentos do crime. O que houve, de fato, foi uma transição de uma situação em que o produto era altamente taxado para outra em que se tornou ilegal. O mesmo havia acontecido com as drogas: altamente taxadas (fonte de recursos) na década de 1890 e legalmente consideradas contrabando a partir de 1914.

O crescimento da *Cosa Nostra* (máfia de origem italiana) nos EUA, durante as décadas de 1950 e 1960, e o seu envolvimento cada vez maior⁵⁵, em razão da proibição do álcool, em setores como a construção civil, transportes, diversões e esportes profissionais entre outros (via investimentos), fizeram surgir um temor de que o crime organizado estivesse se apoderando da economia do país. Deste modo, a partir de meados da década de 1970, houve uma verdadeira e silenciosa revolução na teoria e prática do controle da lavagem de dinheiro. Isso porque, o objeto de preocupação passou a ser, não tanto a prisão dos delinquentes, mas o confisco dos resultados, monetários e outros, das atividades criminosas. Esta abordagem é conhecida por *proceeds approach to crime control*, ou “abordagem de controle do crime pelo controle de seus resultados monetários”.

Em 1970, durante o governo do presidente Richard Nixon foram promulgadas três leis para o controle do crime e da lavagem de dinheiro. Em primeiro lugar (a) o *Bank Secrecy Act* (BSA). Esta lei exigia a comunicação às autoridades competentes de todas as transações superiores a US\$10 mil, em saques ou depósitos, e nas operações de importação ou exportação de valor superior a US\$5 mil em espécie ou em instrumentos monetários. O objetivo era criar uma trilha de auditoria que levasse ao dinheiro ilegal. A segunda lei foi (b) o *Racketeer Influenced and Corrupt Organization*⁵⁶ (RICO), prevendo o confisco das propriedades ou participações dos delinquentes em negócios e em sindicatos profissionais (de fato, reintroduzia no direito norte-americano a possibilidade de confisco de bens, não

⁵⁵ Ainda que exagerado pelos meios de comunicação para consumo do público (NADELMANN, 1990).

⁵⁶ Lei sobre as Organizações Corruptas e Influenciadas pela Extorsão.

existente desde 1790 e uma das causas da guerra de independência dos EUA). O terceiro instrumento legal apareceu logo em seguida como uma medida de cunho geral para combater as drogas, (c) o *Continuing Criminal Enterprises Act*⁵⁷(CCE), e objetivava atingir o topo da hierarquia das organizações criminosas e confiscar os seus “lucros”.

Na prática, esse conjunto de leis teve reduzido alcance e impacto. As exigências de comunicação do *Bank Secrecy Act* (BSA) foram amplamente ignoradas durante os próximos quinze anos, e as outras duas medidas também não obtiveram o sucesso esperado. A primeira razão para isso foi que, no caso do RICO, se previa apenas o confisco de participações em negócios (investimentos) e não dos resultados ou lucros provenientes da atividade criminosa. Por outro lado, entendiam os tribunais que o dinheiro amealhado de forma ilegal somente estaria sujeito ao confisco se utilizado para controlar uma entidade legal. O CCE, por outro lado, especificava que apenas os lucros eram passíveis de confisco, criando assim dificuldade nos julgamentos. Tratava-se de fato de um problema de tradição da área policial — as gratificações funcionais eram concedidas com base no número de apreensões e não de acordo com os montantes apreendidos. Acresce que os promotores de justiça faziam tudo para não se enveredarem pelo caminho do confisco, uma vez que uma nova alternativa já aparecia no horizonte.

O confisco já era comum nas ocorrências de contrabando e evasão fiscal, tendo inclusive sido utilizado em situações que envolviam dinheiro de origem ilícita. Na área fiscal, o ônus da prova ficava sempre com o contribuinte e o fisco podia sempre adotar ações cautelares congelando os bens daqueles que julgasse poderiam evadir o pagamento ou mesmo fugir do país. Esses dois fatos logo levaram à conclusão de que talvez o meio mais eficiente de combater o tráfico de drogas e outros tipos de crime seria usar o mesmo expediente contra os ativos de alegados traficantes. Seguindo nesta direção, no início da década de 1980, a área fiscal norte-americana obteve o direito de arbitrariamente impor um imposto de 50% sobre o dinheiro em espécie transportado por *couriers* que julgasse estar trabalhando para os traficantes de drogas — presumia-se que, se detinham a posse do dinheiro, é porque tinham interesse nele.

NAYLOR (1999) aponta dois fatores resultantes desses acontecimentos: por um lado a área fiscal do governo passou a devotar mais esforços na luta contra o crime do que na arrecadação (sua tarefa básica), e por outro lado, os outros órgãos a que mais propriamente cumpriria perseguir os delinquentes invejavam os instrumentos à disposição do fisco, principalmente os amplos poderes de confisco e a reversão do ônus da prova, instrumentos que faziam sentido na área fiscal, mas que representam uma enorme ameaça ao *due process of law* (devido processo legal) quando utilizados para o controle do crime.

⁵⁷ Lei Relativa a Empresas Envolvidas de Forma Continuada no Crime.

Nos idos de 1970, com base na proibição do álcool, havia sido conferido à *Drug Enforcement Agency* (DEA)⁵⁸ poderes de confiscar não apenas as drogas mas também os equipamentos utilizados para fabricá-la e transportá-la. Em seguida, em 1978, esses poderes foram ampliados para incluir também o dinheiro obtido a partir das drogas e também que tivesse como destinação a compra de drogas. Era possível o confisco de um montante que a autoridade policial julgasse fosse ser utilizada para a compra de drogas, por exemplo. Ainda segundo NAYLOR (1999), o limite entre investigação policial e a telepatia mental havia sido alcançado.

Com a “guerra às drogas” da década de 1980 foi possível expandir ainda mais o alcance das medidas de confisco em três direções: novas interpretações do RICO e do CCE facilitariam e ampliariam o uso do confisco; uma nova lei, o *Money Laundering Control Act*⁵⁹, de 1986 (que veio a ser chamado de “o RICO da década de 1990”), facilitava a implementação das leis sobre confisco já existentes e de novo expandia a lista de crimes a que se aplicava. Da mesma forma, as técnicas de confisco civil utilizadas pela área fiscal — por exemplo, a presunção de que as rendas não declaradas deveriam ser resultado de crime — foram integralmente adotadas para o controle do crime, sem as proteções básicas tradicionalmente concedidas aos acusados de crimes. Nascia assim, nos EUA, o controle internacional da lavagem de dinheiro e assim se espalharia pelo mundo.

Foram vários os fatores que levaram a uma mudança no sentido de se perseguir não o criminoso, mas o dinheiro. Ao final dos anos 60 e na década seguinte o grande objetivo era prender os chefes das organizações criminosas. Como esses mesmos chefes se mostraram facilmente substituíveis, e podiam até mesmo continuar a controlar seus negócios da prisão, ressaltou a idéia de que sem os seus capitais teriam diminuído o seu prestígio. Outra razão para tal mudança baseava-se na convicção de que, durante a década de 1980, o mundo ocidental estava sendo inundado pelas drogas, em níveis nunca antes vistos. Estruturou-se um inimigo — sempre estrangeiro — que estaria pondo em perigo a segurança dos EUA.

Um argumento adicional que às vezes emergia, mas de forma sub-reptícia, no final da década de 1970 e na década de 1980, quando a nova abordagem já ganhava corpo, coincidia exatamente com o início do desmantelamento do velho acordo de *Bretton Woods* que mantinha a estabilidade financeira e monetária mundial. Déficits internos, ataques especulativos às moedas nacionais e problemas de balanço de pagamentos (como nos

⁵⁸ Agência de Combate às Drogas, órgão do Governo dos EUA que cuida da aplicação das leis no campo das drogas.

⁵⁹ Lei sobre o Controle da Lavagem de Dinheiro. Interessante notar aqui o uso da palavra “controle”. De acordo com Zagaris (2005), esta Lei é parte do *Anti-Drug Abuse Act*, de 1986.

EUA) se aliavam à existência de grandes quantidades de capitais movendo-se rapidamente por todo o mundo, principalmente para os refúgios fiscais e de sigilo bancário.

NAYLOR (1999) aponta que seria politicamente inconveniente acusar cidadãos respeitáveis pelo problema fiscal existente em muitos países, pelo simples fato de procurarem jurisdições que taxavam menos os seus capitais. Nem seria apropriado apontar para a propensão das grandes empresas a deslocarem sua produção para locais em que, além dos impostos baixos, a mão-de-obra era mais barata. Nesse caso, a volatilidade do capital, a evasão fiscal e a instabilidade financeira resultante da ação de tais empresas eram mais facilmente imputáveis ao tráfico internacional de drogas.

Uma quarta razão, e mais sutil, estava no cambiante ambiente ideológico da época. Nos EUA e Reino Unido (e isso se espalhou por todo o mundo) havia (e parece que ainda há) demandas para uma drástica redução do envolvimento do Estado na economia. Nesse ambiente, emerge também a idéia de que o próprio criminoso deveria pagar pela sua manutenção, reforçando a ocorrência do confisco e da utilização de seus resultados no combate ao crime, aliviando os contribuintes do pagamento de mais esta tarefa.

As possibilidades de confisco foram também ampliadas enormemente com a criminalização da lavagem de dinheiro, em 1986, pelo *Money Laundering Control Act*. Embora fosse uma medida ligada à “guerra às drogas”, de fato qualquer tentativa de esconder dinheiro, mesmo dinheiro ganho legalmente, foi criminalizada. E as penalidades para a lavagem de dinheiro, em muitas situações, se tornaram mais severas do que as relativas ao crime antecedente.

Com o *Money Laundering Control Act* de 1986 (Lei de Controle da Lavagem de Dinheiro), foi criminalizada a prática da lavagem de dinheiro (portanto, antes mesmo da Convenção de Viena, de 1988) e viabilizado o confisco do resultado dos crimes.

Em 1988, foi promulgado o *Money Laundering Prosecution Improvements Act* (Lei para a Melhoria do Sistema Penal Relativo à Lavagem de Dinheiro) a fim de melhorar a eficiência das duas leis anteriores (Lei do Sigilo e Lei do Controle da Lavagem de Dinheiro), prevendo-se uma maior cooperação entre o governo e as instituições financeiras. Expandiu também a definição de instituição financeira constante do BSA original e permitiu às agências governamentais realizar operações especiais (*sting operations*).

O *Annunzio-Wylie Anti-Money Laundering Act*, de 1992 (Lei Annunzio-Wylie), promoveu mudanças ao BSA com a instituição da obrigatoriedade de as instituições financeiras comunicarem quaisquer transações suspeitas, da criação de programas anti-lavagem de dinheiro e da manutenção de registros relacionados a transações de

transferência de fundos. A lei também criminalizou a condução do negócio de transmissão ilegal de recursos.

Assim, tendo como base a Lei Annunzio-Wylie, em 1996, o Departamento do Tesouro emitiu norma exigindo que os bancos e outras instituições captadoras de depósitos se valessem de um “Relatório de Atividades Suspeitas” (SAR) (*Suspicious Activity Report*) com a finalidade de reportar atividades envolvendo possível lavagem de dinheiro. Durante o mesmo ano, os reguladores da atividade bancária publicaram regulamentos exigindo que todas as instituições captadoras de depósitos reportassem suspeitas de lavagem de dinheiro, assim como outras atividades suspeitas valendo-se do referido formulário. Os reguladores/supervisores do sistema financeiro fizeram a exigência de preenchimento do SAR para subsidiárias, incluindo corretoras (*broker-dealer firms*), das instituições depositárias e suas empresas controladoras (*holdings*) em sua jurisdição.

ZAGARIS (2005) nos dá conta da promulgação, em 1992, do *Housing and Community Development Act*⁶⁰, que dá poderes aos reguladores para encerrar ou encampar as instituições financeiras que violem as leis anti-lavagem de dinheiro. A lei proibia também qualquer pessoa envolvida em processo de lavagem de dinheiro de engajar-se em participação não autorizada em qualquer instituição assegurada no nível federal. Por outro lado, a Lei estabeleceu um grupo de assessoria sobre o BSA (*BSA Advisory Group*) composto de representantes dos Departamentos do Tesouro e Justiça, do *Office of National Drug Control* e outras partes e instituições financeiras interessadas no assunto. Além disso, deu autoridade ao Departamento do Tesouro para exigir das instituições financeiras a adoção de programas anti-lavagem de dinheiro com políticas de controles internos, procedimentos e controles, designação de um agente de conformidade (*compliance officer*), e uma auditoria independente para testar a adequabilidade do programa. De acordo com essa Lei, as instituições financeiras são obrigadas a reportar operações suspeitas. A Lei, finalmente, protege as instituições financeiras e seus empregados contra ações civis resultantes de tais reportes.

O *Money Laundering and Financial Crimes Strategy Act*, de 1998 (a Lei da Estratégia), promoveu a modificação do *Bank Secrecy Act* (BSA). Com isso o Presidente, agindo por meio do Secretário do Tesouro, em consultas com o Procurador Geral (cargo mais alto do Departamento da Justiça, equivalente *grasso modo* a um ministro da justiça) e outras agências relevantes, deveria coordenar e implementar uma estratégia nacional para o combate da lavagem de dinheiro, a ser adotada anualmente por um período de cinco anos a partir de 1999. Além disso, a Lei exigia que o Secretário do Tesouro designasse determinadas regiões do país como áreas de alto risco de lavagem de dinheiro e crimes

financeiros correlatos e estabelece um programa contra os crimes financeiros que afligiam as comunidades. De acordo com os dispositivos da Lei, as versões da Estratégia Nacional deveriam incluir: (i) objetivos para a redução da lavagem de dinheiro e crimes financeiros correlatos nos EUA; (ii) objetivos para a coordenação dos esforços regulatórios para prevenir a ocorrência do ilícito no sistema financeiro norte-americano; (iii) a enumeração de iniciativas operacionais para melhorar a detecção e o processo jurídico envolvendo casos de lavagem de dinheiro e crimes financeiros correlatos, bem como a apreensão e confisco dos recursos derivados de tais crimes; (iv) a melhoria das parcerias entre o setor financeiro privado e os órgãos de execução legal do governo com relação à prevenção e detecção da lavagem de dinheiro; (v) aumento dos esforços cooperativos, seja entre as esferas federal, estadual e de governo local, entre os próprios estados e também entre esses e os representantes locais.

A Lei da Estratégia também designava o direcionamento de recursos federais para ajudar nos esforços realizados por agências estaduais e locais ligadas à aplicação de normas (*enforcement*) para investigar atividades de lavagem de dinheiro. Em 1999, o Departamento do Tesouro contatou 18 agências federais, *bureaus*, escritórios no desenvolvimento da Estratégia Nacional. Em 2002, o número de agências envolvidas havia crescido para 25.

Após a promulgação do *Patriot Act*, comentado na seção seguinte, o Congresso dos EUA divulgou o *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*, de dezembro de 2004 (a Lei da Inteligência), que contempla, como evidencia o seu título, uma ampla reforma de toda a área de inteligência dos EUA, além de ocupar-se de aspectos importantes do controle da lavagem de dinheiro. Trata-se talvez do primeiro documento oficial integralmente devotado ao tema do terrorismo, e proporciona uma visão do tratamento conjunto que passam a ter os dois regimes: no jargão oficial AML (controle da lavagem de dinheiro) e CTFE (aplicação de leis financeiras contra o terrorismo⁶¹).

É exatamente na Lei da Inteligência que se pode encontrar, entre outras tantas referências à lavagem de dinheiro, uma re-autorização da Estratégia Nacional⁶². Assim, o Presidente, por meio do Secretário do Tesouro, deverá apresentar, não mais em 1º de fevereiro de cada ano, mas em 1º de agosto de 2003, 2005 e 2007, portanto a cada dois

⁶⁰ Lei sobre Habitação e Desenvolvimento Comunitário, de 1992

⁶¹ CTFE - *Counter-terrorism financial enforcement*

⁶² *US CODE, Title 31—Money and Finance, Subtitle IV — Money, Chapter 53 - Monetary Transactions, Subchapter III - Money Laundering And Related Financial Crimes - Part 1--National Money Laundering and Related Financial Crimes Strategy - Sec. 5341. National money laundering and related financial crimes strategy, (a) Development and Transmittal to Congress.- (1) Development.- The President, acting through the Secretary and in consultation with the Attorney General, shall develop a national strategy for combating money laundering and related financial crimes. (2) Transmittal to Congress. - By August 1 of 2003, 2005 e*

anos até 2007, uma estratégia nacional para o controle da lavagem de dinheiro. Apesar disso, não parece ter havido nenhuma movimentação no Departamento do Tesouro no sentido do estabelecimento, na prática, de um novo ciclo de estratégias nacionais anuais. Como já visto, também nos EUA (*locus privilegiado da accountability*), as leis, se não factíveis, podem virar letra morta.

Além disso, a Lei da Inteligência exige que o Secretário do Tesouro apresente ao Congresso (no mais tardar 270 dias após a promulgação da Lei) relatório avaliando e fazendo recomendações sobre o atual estado dos esforços dos EUA para obstar o financiamento internacional ao terrorismo, estando prescrito em detalhe o conteúdo do referido relatório⁶³. Pesquisas realizadas no *site* do Departamento do Tesouro na *internet* (<http://www.treas.gov/>) não conseguiram detectar a finalização ou entrega de relatório ao Congresso (o relatório deveria ter sido entregue nove meses após a promulgação da Lei da Inteligência, ou em torno de setembro de 2005).

Outro importante aspecto da Lei da Inteligência diz respeito à participação dos EUA no GAFI. De acordo com a Seção 7704 da Lei, o Secretário do Tesouro (ou pessoas por ele designadas) é confirmado como o principal executivo na representação dos EUA ao GAFI, devendo dar continuidade às reuniões do grupo de trabalho intergovernamental sobre o tema (*U. S. Government FATF Working Group*). Composto de representantes de todas as agências federais com interesse no tema da lavagem de dinheiro, o Grupo deverá reunir-se pelo uma vez por ano para assessorar o Secretário. O Brasil também possui arranjo semelhante, coordenado pelo COAF, certamente não com esse grau de formalidade.

Adicionalmente, a Seção 6101 da Lei da Inteligência autoriza recursos orçamentários para melhorias tecnológicas nos sistemas críticos do FinCEN; a Seção 6102 re-autoriza recursos orçamentários para a Estratégia Nacional de lavagem de dinheiro e

2007, the President shall submit a national strategy developed in accordance with paragraph (1) to the Congress. Modificado pela Seção 6102 da Lei da Inteligência.

⁶³ Seção 6303 da Lei da Inteligência – o relatório de que se trata deve cobrir os seguintes aspectos: (a) a eficiência e eficácia dos atuais esforços e métodos do governo dos EUA para detectar, acompanhar, barrar e encerrar o financiamento ao terrorismo; (b) o relacionamento entre o financiamento ao terrorismo e lavagem de dinheiro, incluindo como o resultado monetário da lavagem de dinheiro relacionado às drogas ilegais ou corrupção política estrangeira [como se isso somente existisse no exterior] contribui para o terrorismo e para o financiamento ao terrorismo; (c) a natureza, eficiência e eficácia dos atuais esforços de coordenação da inteligência e as operações das agências nos interior do governo dos para detectar, acompanhar, barrar e encerrar o financiamento ao terrorismo, incluindo a identificação de quem, se existir, tem a responsabilidade primária pelo desenvolvimento de prioridades, designar tarefas a agências, monitorar a implementação de diretrizes ou operações; (d) a eficiência e eficácia dos esforços para proteger a infra-estrutura crítica do sistema financeiro dos EUA, e meios para melhorar a eficácia das instituições financeiras; (e) meios de melhorar a cooperação governamental multilateral e internacional no campo do financiamento ao terrorismo, incluindo a adequabilidade da coordenação das agências nos EUA relacionada à participação em esforços de cooperação internacional e na implementação de tratados e pactos internacionais, e (f) meios de melhorar o estabelecimento de prioridades e coordenação dos esforços dos EUA para detectar, acompanhar, barrar e

crimes relacionados, ao programa de apoio “comunidades livres do crime”, e outros recursos para a luta contra a lavagem de dinheiro e outros crimes relacionados; a Seção 7701 expressa sentimento do Congresso de que o Secretário do Tesouro deve continuar a promover a disseminação dos padrões internacionais anti-lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo e envidar esforços para a total implementação das recomendações do GAFI (FATF/GAFI, 1990) para obstar o financiamento global do terrorismo; a Seção 7703 modifica o *International Financial Institutions Act* e exige que o Secretário do Tesouro trabalhe com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para combater o financiamento ao terrorismo e apresente testemunho no Congresso sobre o status de implementação pelo FMI e outras agências internacionais dos padrões internacionais anti-lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo (a referência que aqui se faz no tocante ao FMI diz respeito ao ROSC⁶⁴, que publicou relatório sobre a situação do Brasil no campo do controle da lavagem de dinheiro, comentado na seqüência deste trabalho).

2.1.3 Panorama dos principais instrumentos

O Patriot Act

O ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 deu origem ao *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act (USA Patriot Act, ou Lei Patriota)*, de 25 de outubro de 2001, que colocou o financiamento do terrorismo internacional, e a lavagem de dinheiro decorrente, no centro das preocupações do Governo dos EUA. Assim, o *Patriot Act* aumentou os poderes do Departamento do Tesouro para regular as atividades das instituições financeiras que operam nos EUA, exigiu a promulgação de regulamentos adicionais pelos órgãos do governo, impôs exigências adicionais de identificação de clientes, e também que as instituições financeiras estabelecessem programas anti-lavagem de dinheiro.

sustar o financiamento do terrorismo, incluindo recomendações para mudanças na organização e procedimentos do Executivo, reformas legislativas, recursos adicionais, ou uso de recursos orçamentários.

⁶⁴ Relatórios sobre a Observância de Padrões e Códigos (Reports on the Observance of Standards and Codes - ROSCs: esses documentos, segundo informações disponíveis no site do FMI na internet (<http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp?sort=date>) “summarize the extent to which countries observe certain internationally recognized standards and codes. The IMF has recognized 12 areas and associated standards as useful for the operational work of the Fund and the World Bank. These comprise accounting; auditing; anti-money laundering (ênfase do autor) and countering the financing of terrorism (AML/CFT); banking supervision; corporate governance; data dissemination; fiscal transparency; insolvency and creditor rights; insurance supervision; monetary and financial policy transparency; payments systems; and securities regulation; AML/CFT was added in November 2002. Reports summarizing countries' observance of these standards are prepared and published at the request of the member country. They are used to help sharpen the institutions' policy discussions with national authorities, and in the private sector (including by rating agencies) for risk assessment. Short updates are produced regularly and new reports are produced every few years”. Foram publicados dois relatórios sobre o Brasil, um sobre “Fiscal Transparency”, em dezembro de 2001, e outro sobre “Anti-Money Laundering and Combating Financing of Terrorism (AML/CFT)”, em junho de 2005. Sobre os EUA foi publicado somente um relatório, também sobre transparência fiscal, em agosto de 2003.

Com o advento dos acontecimentos de 11 de setembro, o Congresso divulgou, em 25.10.2001, o *the Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act (USA Patriot Act)*. A aprovação do *Patriot Act* foi facilitada em parte pela percepção da importância do combate ao terrorismo e suas fontes de financiamento internacional, vista como parte integrante dos esforços globais do governo dos EUA no campo da lavagem de dinheiro. Como se sabe, o financiamento do terrorismo e a lavagem de dinheiro podem valer-se de técnicas bem similares.

O Título III do *Patriot Act*, entre outros aspectos, expande a autoridade do Departamento do Tesouro para regular as atividades das instituições financeiras norte-americanas (ou que lá atuam), exige a promulgação ou atualização de regulamentos, impõe exigências adicionais de devida diligência (*due diligence*), estabelece novas exigências de identificação de clientes, e exige que as instituições financeiras mantenham programas anti-lavagem de dinheiro (de fato, neste caso, apenas reaviva uma norma já existente). Além disso, o Título III adiciona atividades que podem ser *prosecuted* (levadas aos tribunais) como crimes de lavagem de dinheiro e aumenta penalidades por atividades consideradas crime de lavagem de dinheiro antes da promulgação da lei. Além disso, o Título III emenda várias seções do BSA, do MLCA e de outras leis. (ver anexo relativo às principais dispositivos do Título III do *Patriot Act*).

Tudo isso, em suma, é referido como “legislação BSA/AML”, já que toda a produção legislativa pós-BSA só fez confirmar ou ampliar o que já estava nele contido. O próprio *Patriot Act*, quando exige “programas anti-lavagem de dinheiro” das instituições financeiras, nada mais faz do que reafirmar normas, talvez esquecidas ou negligenciadas, do próprio BSA (já constantes das normas do FED).

Quando de sua aprovação em 2001, o *Patriot Act* continha muitas cláusulas com data marcada para término de validade ou aplicação, dependendo de avaliação posterior. Muitas de tais cláusulas (chamadas no jargão norte-americano “*sunset clauses*”) deveriam perder a sua validade em 31.12.2005. Por isso, esteve em andamento durante todo o ano de 2005 um amplo processo interno para que tais cláusulas fossem re-autorizadas e tornadas permanentes.

O problema em torno desses itens é que eles são os mais sensíveis do ponto de vista das chamadas liberdades civis. De acordo com John W. Whitehead, advogado especializado em direito constitucional e presidente do Rutherford Institute, organização conservadora devotada à proteção das liberdades civis nos EUA, (<http://www.rutherford.org/>), “o *Patriot Act* foi aprovado apressadamente no Congresso, ainda que a maior parte de nossos representantes tenha admitido não haver lido o seu

texto, seguros que estavam da inclusão de uma cláusula de reexame (sunset clause) de cinco anos. Mas tais cláusulas não parecem querer de fato desaparecer (em inglês o autor faz um trocadilho com a palavra “sunset” que significa “por do sol” - “But that sun does not seem to be setting on this chilling piece of legislation”) Em vez de desaparecer, o Comitê de Inteligência do Senado não está trabalhando somente para tornar o Patriot Act permanente, mas também no sentido de ampliá-lo”.

Na seqüência comenta que entre “as preocupações mais amplamente citadas sobre o *Patriot Act* está o fato de ele definir terrorismo de uma forma tão ampla que muitas atividades não-terroristas como marchas de protesto ou demonstrações e desobediência civil podem ser consideradas como um ato de terrorismo; por outro lado possibilita ao FBI o direito de ir ao seu local de trabalho, requerer seus dados pessoais e questionar seus supervisores e colegas de trabalho, tudo sem notificar o investigado; (...)”. Deve ser levado em conta tratar-se de uma fonte conservadora, o que torna a crítica ainda mais problemática. De fato há uma convergência de idéias entre conservadores e liberais em torno da defesa do fim das provisões autoritárias da Lei.

De acordo com a MSNBC⁶⁵, serviço eletrônico da rede norte-americana NBC, o próprio Senado dos EUA teria rejeitado, em 16.12.2005, “tentativas de re-autorizar vários dispositivos da principal lei nacional contra o terrorismo pelo fato de infringir em grande medida a privacidade dos cidadãos dos EUA, causando uma grande derrota ao Presidente Bush e aos líderes do Partido Republicano”. Segundo a mesma fonte, o Governo pretendia transformar em permanentes a maioria dos dezesseis dispositivos que estavam por expirar e adicionar novas salvaguardas e datas de vencimento para duas das partes mais controversas: escuta telefônica aleatória e buscas secretas em livros contábeis, dados e outros itens disponíveis em empresas, hospitais e organizações como bibliotecas, etc. No momento de fechamento deste trabalho (janeiro de 2006) não havia mais desdobramentos sobre o assunto.

Panorama do *Bank Secrecy Act*

O *Currency and Foreign Transactions Reporting Act* (comumente chamado de *Bank Secrecy Act* – BSA) exigiu, pela primeira vez, que as instituições financeiras mantivessem registros de transações e relatórios que os reguladores das atividades financeiras e as agências envolvidas na aplicação das leis (*enforcement*) determinaram possuir uma grande utilidade em assuntos criminais, fiscais e regulatórios. O BSA autorizava o Secretário do Tesouro a emitir regulamentos sobre o reporte de certas transações monetárias. Tinha três principais objetivos, criar uma trilha de auditoria investigável por meio de padrões de reporte regulatório, impor penalidades civis e

criminais por não conformidade, e melhorar a detenção das violações em termos criminais, fiscais e regulatórias.

Segundo o GAO, o sistema de comunicação de operações suspeitas implementado pelo BSA constituía uma resposta insuficiente no tocante à lavagem de dinheiro porque, de acordo com o referido diploma legal, qualquer pessoa que satisfizesse a exigência de reporte não estaria sujeita a penalidades legais por lavagem de dinheiro. Assim, o Congresso publicou o *Money Laundering Control Act* (MCLA), de 1986, que criminalizou a lavagem de dinheiro de todo separada das violações de não reporte. Criou por outro lado uma responsabilidade criminal para indivíduos ou entidades que conduzam transações monetárias sabendo que tais montantes provinham de atividade ilegal, além de criminalizar também a estruturação de transações para evitar as exigências de reporte do BSA (como, por exemplo, a divisão de operações de relevo em uma série de pequenas operações). As penalidades sob o MLCAA incluíam a prisão, multa e confisco.

2.2 Arcabouço organizacional – situação atual

Nos EUA vários órgãos se ocupam do controle da lavagem de dinheiro nos três ramos do governo. Em grandes linhas, encontramos no ponto mais elevado de uma hierarquia os Departamentos do Tesouro, da Justiça e Segurança Interna. Tais instâncias devem coordenar-se entre si e com os reguladores financeiros no controle da lavagem de dinheiro (na maior parte do tempo denominada “combate” nos textos oficiais).

No âmbito do Departamento do Tesouro atua o *Financial Crimes Enforcement Network* (FinCEN), criado em 1990, a fim de apoiar os órgãos ligados à aplicação das leis (*enforcement*) por meio da coleta, análise e coordenação das ações de inteligência financeira para o “combate” da lavagem de dinheiro. O FinCEN é o motor e fonte do controle da lavagem de dinheiro nos EUA.

À expansão do arcabouço legal corresponde normalmente uma expansão ou modificação do arcabouço organizacional que dá conta de tal expansão. Há um processo de realimentação.

2.2.1 Ramo Legislativo

Como se depreende da descrição das leis criadas a partir de 1971 para o controle da lavagem de dinheiro, o Congresso dos EUA tem estado bastante envolvido com o tema do controle da lavagem de dinheiro. Sob o ponto de vista da organização interna do Legislativo norte-americano, há pelo menos duas instâncias de interesse quando se estuda o regime regulatório para o controle da lavagem de dinheiro: por um lado, o exuberante “Sistema de Comitês” das duas Casas legislativas e, por outro lado, o ativo papel

⁶⁵ MSNBC.COM. (2005).

representado pelo *General Accountability Office* (GAO), órgão que lembra em certa medida a atuação, no Brasil, do Tribunal de Contas da União (TCU).

No movimento alentado e pendular entre partidos e comitês no interior do Congresso dos EUA, ainda que vivamos um momento de dominância dos partidos e, portanto, de centralização das decisões políticas, os comitês em seu conjunto permanecem como uma verdadeira instituição no interior do Legislativo. Assim, fornecem as cores do Legislativo e emprestam uma característica ímpar ao processo legislativo norte-americano. Determinam mesmo, hoje em dia, uma retomada se não do desenho, pelo menos do espírito do constitucionalismo original, madisoniano, tendente a exigir mais trocas entre os poderes. Indicam, por outro lado, a necessidade de um nível mais acentuado de *accountability* em todas as duas vertentes.

O Sistema de Comitês

Antes mesmo que houvesse partidos, havia comitês no Congresso dos EUA. E a evolução desse sistema se dá em pelo menos duas grandes etapas que, por sua vez, podem ser desdobradas em fases mais características e, assim, mais facilmente apreensíveis.

O primeiro grande período vai dos primórdios da Nação norte-americana, em 1789, até o final da Segunda Grande Guerra, em 1946. É momento que se denomina “proto-história” do sistema de comitês. Divide-se a “proto-história” em quatro fases: *origem*, de 1789 a 1810, *institucionalização*, de 1811 a 1865, *expansão*, de 1866 a 1918, e *consolidação*, de 1919 até 1946. O segundo grande período, denominado “pós-guerra”, divide-se em três fases, a saber: *governo de comitês*, de 1947 a 1964, *reforma*, de 1965 até 1980, e *pós-reforma*, de 1981 até os nossos dias. Embora essa periodização se refira à Câmara de Representantes, ela pode ser facilmente inferida, ainda que não concorde exatamente, com o ocorrido no Senado (mais conservador e menos complexo).

Em um trabalho seminal, WILSON (1973) vai descrever a situação de um deputado de primeiro mandato chegando a Washington e não conseguindo imprimir todo o vigor e impetuosidade dessa primeira investidura. Não logrando ser ouvido até que se imiscua e compreenda o sistema de comitês em voga na Casa. Nas palavras de Wilson, “quanto mais cedo compreenda as prerrogativas e poderes dos Comitês Permanentes, mais cedo penetrará os mistérios das regras e evitará a dor do contato adicional com o seu lado espinhoso”. Esse lado espinhoso seria, segundo entendo, pensar que as proposições possam caminhar porque são carregadas de sentido em si mesmas. Na verdade elas só adquirem sentido após a sua consideração pela máquina dos comitês⁶⁶.

⁶⁶ Ainda segundo WILSON (1973), “tanto a Câmara dos Representantes quanto o Senado conduzem as suas atividades [business] por meio do que se poderia chamar figurativamente, mas não erradamente, de um estranho mecanismo de *desintegração*” (ênfase no texto original). Isso porque, a Câmara, por exemplo, delibera e legisla em pequenas porções. Isso porque, devido ao grande número de proposições, nem se

Para HUNTINGTON (1973), escrevendo em 1965, o “*dilema legislativo do Congresso e sua perda de poder derivam da natureza de resposta institucional como um todo às mudanças ocorridas na sociedade norte-americana. Esta resposta envolve três aspectos de grande relevância do Congresso enquanto instituição: sua afiliação, sua estrutura e suas funções*”⁶⁷. O autor está se referindo precisamente à fase do “*governo de comitês*” a que Wilson se refere de forma quase poética em seu trabalho acima citado. Para HUNTINGTON (1973) “*o poder do Congresso (...) varia diretamente (...) com a centralização de poder no Congresso*”. Descreve então vários momentos em que, no Século XIX, o poder esteve centrado na personalidade do Presidente da Câmara (*Speaker*) e o Congresso desfrutou de grande afluência em face da sociedade. Tal não era a situação já no início do Século XX. Desde os primeiros anos daquele Século a tendência dominante tem sido a dispersão de poder, dispersão essa representada pelo extremo fortalecimento do sistema de comitês.

As mudanças ocorreriam, segundo DEERING e SMITH (1997), com as reformas formais ocorridas no período de 1965-1980 (fase de *reforma*), verificadas em fases distintas em 1971, 1973 e 1974 (duas fases). No período pós-reforma o sistema de comitês apresentaria um crescimento na centralização do poder das lideranças centralizadas, os desafios em nível do plenário via emendas aumentaria, mas ainda com sucesso limitado, a norma da senioridade seria enfraquecida, mas não eliminada, a legislação seria agora apresentada em mega-projetos de lei, entre outros. Em 1994 começaria a dominância Republicana (“*Contrato com a América*”), com fortalecimento dos partidos, feito repetido a partir da atual Administração Bush.

A situação atual, segundo descrição de DEERING e SMITH (1997) é de um sistema de comitês que perdeu o poder que detinha em passado ainda recente. Na Câmara, por exemplo, o poder teria aumentado exatamente em nível dos sub-comitês, seja por um menor poder de agenda, seja pelo fato de que na Câmara os projetos passaram a ser enviados a mais de um comitê. Sobre a perspectiva de poder do sistema de comitês, os

imagina poder discutir todas no detalhe. O trabalho é então retalhado em pequenas partes e enviado a um sem número de comitês (47 à época em que Wilson escreve). “*Cada um dos quase inumeráveis projetos que invadem o lugar nas segundas-feiras é ‘lido uma ou duas vezes’ – lido de forma simplesmente perfunctória, isto é, não além de seu título, pelo funcionário e repassado em silencioso consentimento através dos seus primeiros cursos formais, com o propósito de conformá-lo ao estágio próprio do comprometimento – e enviado sem debate ao Comitê Permanente apropriado*”. Não há proposição que escape a esse procedimento.

⁶⁷ De acordo com HUNTINGTON (1973) “[d]urante o Século XX o Congresso se isolou das novas forças políticas geradas pela mudança social e que estão, por seu lado, gerando mais mudança. Assim, faltou incentivo à liderança do Congresso no sentido de prover iniciativa legislativa frente a problemas nacionais emergentes. No Congresso, o poder tornou-se disperso entre muitos funcionários, comitês e sub-comitês. Desta forma, a função legislativa declinou em importância, enquanto o crescimento da burocracia federal fez com que a função de supervisão administrativa do Congresso ficasse mais importante. Essas três tendências – no sentido do isolamento, dispersão e supervisão – dominaram a evolução do Congresso durante o Século XX”.

autores afirmam que “os comitês são únicos, resilientes e quase certamente uma característica permanente do Congresso dos EUA”. Não são, “entretanto, (...) imunes a assaltos, diminuição e boicotes”. O poder dos comitês “alcançou seu ponto mais baixo no começo do século durante os primeiros 100 dias da 104ª legislatura”, do Contrato com a América⁶⁸.

Os Comitês do Senado

Devido ao alto volume e complexidade de seu trabalho, o Senado⁶⁹ divide suas tarefas entre 20 comitês, 68 sub-comitês e 4 comitês mistos. Embora o sistema de comitês do Senado seja em tudo similar aos comitês da Câmara dos Representantes, ele possui suas próprias diretrizes. Todos os comitês adotam seus próprios regulamentos. Assim, esses regulamentos podem apresentar grande variedade.

Os comitês permanentes (*standing*), de forma geral, possuem jurisdição legislativa. A presidência de cada comitê (e a maioria de seus membros) representa o partido majoritário. A presidência controla, em princípio, as atividades do comitê. Cada partido indica seus próprios membros aos comitês, e cada comitê distribui seus membros aos sub-comitês. O Senado impõe limites ao número e tipos de painéis em que um senador pode servir ou presidir.

Os comitês recebem níveis diferenciados de suporte financeiro e empregam número diferenciado de assessores. O partido majoritário controla a maioria da equipe e recursos do comitê, mas a proporção é dividida com a minoria. Milhares de projetos de lei e resoluções são apresentados aos comitês durante cada legislatura (de 2 anos). Os comitês selecionam um pequeno percentual para exame e os não escolhidos geralmente não recebem nenhuma atenção adicional. Os projetos de lei sobre os quais os comitês se pronunciam auxiliam na formação da agenda do Senado.

Quando um comitê se posiciona favoravelmente com relação a uma medida, normalmente ele realiza quatro ações. Em primeiro lugar ele se dirige às agências executivas relevantes e solicita comentários escritos sobre o tema. Em segundo lugar, realiza audiências públicas para colher informações e pontos de vista de peritos não-

⁶⁸ E como tal poder, revezado com uma maior afluência dos partidos, varia como o andamento das marés, DEERING e SMITH (1979) arriscam definir algumas condições que definiriam o papel dos comitês no Congresso: (a) “se o partido majoritário é altamente coeso no tocante a tema e a maioria dos temas são relevantes, então o partido estará em uma posição de impor decisões em termos de políticas tendo em vista sua vantagem numérica, e um sistema de comitês dominado pelo partido se desenvolverá”; (b) “as mudanças de agenda e os alinhamentos políticos que encorajam arranjos decisórios ora dominados por comitês, ora pelos partidos, demoram mais a se refletir no Senado” (em outras palavras, movimento como o das marés é mais lento e conservador no Senado); e (c) “quanto mais complexa a agenda e mais separáveis os temas e quanto mais os temas se repetam, quanto mais o Congresso se vale de comitês e menos se vale dos partidos ou das casas legislativas no processo de tomada de decisão” (dito de outra forma, os momentos de grande crise ou de grande efervescência política são os momentos de baixo poder para os comitês, apegados que são aos procedimentos padrão do dia-a-dia). O momento atual, de crise e dominância de um único partido,

⁶⁹ U.S. STATE DEPARTMENT. (2006).

membros do comitê. Nessas audiências, tais *witnesses* sumariam declarações apresentadas e então respondem a questões feitas pelos senadores. Em terceiro lugar, um comitê reúne-se para aperfeiçoar as medidas por meio de emendas e o as pessoas não membros do comitê tentam às vezes influenciar a linguagem a ser usada. Em quarto lugar, quando se chega a um consenso com relação ao texto, o comitê envia a media de volta para o Senado (plenário), normalmente acompanhada de relatório formal descrevendo os objetivos e os dispositivos⁷⁰.

Os Comitês da Câmara de Representantes

Os comitês permanentes da Câmara dos Representantes são os seguintes: Agricultura, Apropriações, Forças Armadas, Orçamento, Educação e Força de Trabalho, Energia e Comércio, Serviços Financeiros, Reforma do Governo, Segurança Interna, Administração da Câmara, Relações Internacionais, Judiciário, Recursos (*Resources*), Regras, Ciência, Pequenos Negócios, Padrões de Conduta Oficial, Transporte e Infra-estrutura, Assuntos de Veteranos de Guerra, *Ways and Means*, Economia (misto), Impressão (*Printing*) (misto), Fiscal (misto), Especial de Inteligência.

Áreas com interesse no tema da lavagem de dinheiro no Congresso

Talvez uma das áreas mais ativas do Congresso dos EUA na realização de audiências públicas e a produção de relatórios sobre o tema da lavagem de dinheiro seja o *Permanet Subcommittee on Investigations* (Sub-comitê Permanente de Investigações), do *Committee on Homeland Security and Governmental Affairs* (Comitê sobre Segurança Doméstica e Assuntos Governamentais), do Senado⁷¹. Pelo menos a partir de 1999, o Sub-comitê produziu relatório e audiência pública sobre o problema das contas de grandes e afluentes correntistas (*“Private Banking and Money Laundering: a Case Study of Opportunities and Vulnerabilities”*⁷² – novembro de 1999) e mais tarde sobre as contas entre banqueiros e sua utilização para a lavagem de dinheiro (*“Correspondent Banking: A Gateway for Money Laundering”*⁷³, fevereiro/março de 2001). Estes trabalhos são abrangentes e conclusivos.

Realizou também audiência pública sobre paraísos fiscais e o posicionamento dos EUA sobre o tema (*“What Is the U.S. Position on Offshore Tax Havens?”*⁷⁴, de julho de 2001), e audiências sobre o sistema norte-americano de comunicação de operações suspeitas de lavagem de dinheiro (*SARS: How Effective Is the State and Local*

⁷⁰ U.S. SENATE. (2002).

⁷¹ U.S. SENATE. HOMELAND SECURITY AND GOVERNMENTAL AFFAIRS. PERMANENT SUBCOMMITTEE ON INVESTIGATIONS. (2005).

⁷² “Operações com clientes detentores de grandes fortunas e lavagem de dinheiro: estudo de caso sobre oportunidades de vulnerabilidades”.

⁷³ “Contas correntes entre instituições financeiras: uma porta para a lavagem de dinheiro”.

⁷⁴ “Qual o posicionamento dos EUA sobre os paraísos fiscais?”.

*Response*⁷⁵, julho de 2003; “SARS: *Best Practices for Identifying and Caring for New Cases*⁷⁶”, julho de 2003 e *SARS: Is Minnesota Prepared*⁷⁷, outubro de 2003).

Em novembro de 2003, o Sub-comitê de Investigações realizou audiência pública em torno de relatório sobre a indústria de proteção e incentivos a investimentos nos EUA (*U. S. Tax Shelter Industry: the Role of Accountants, Lawyers and Financial Professionals*⁷⁸, novembro de 2003). O mesmo ocorreu em julho de 2004, com a edição de relatório a quebra do sistema de compliance do *Riggs Bank* no evento da implementação do *Patriot Act* (*Money Laundering & Foreign Corruption: Enforcement and Effectiveness of the Patriot Act – Case Study Involving Riggs Bank*⁷⁹).

Em março de 2005, o Sub-comitê publicou um suplemento ao relatório sobre lavagem de dinheiro, corrupção no exterior e implementação do *Patriot Act*, desta feita para incluir informações sobre o ex-ditador do Chile, Augusto Pinochet (*Money Laundering and Foreign Corruption Enforcement and Effectiveness of the Patriot Act - Supplemental Staff Report on U.S. Accounts Used by Augusto Pinochet*⁸⁰). Divulgou também, em março/abril de 2005, relatório sobre o papel de firmas profissionais na indústria de incentivos a investimentos nos EUA (*The Role of Professional Firms In The U.S. Tax Shelter Industry*⁸¹).

Trata-se, de fato, de uma extensa produção de conhecimento e informações em torno do tema da lavagem de dinheiro e assuntos correlatos. Assim, deve-se enfatizar a qualidade, amplitude e oportunidade dos relatórios sobre *private banking* (contas de grandes clientes) e *correspondent banking* (contas entre banqueiros).

Outro importante momento na produção de conhecimento sobre o tema da lavagem de dinheiro no interior do Congresso dos EUA refere-se ao papel desempenhado pelo *Financial Services Committee* (Comitê de Serviços Financeiros), do Senado, principalmente do seu Sub-comitê sobre Supervisão e Investigações (*Subcommittee on Oversight and Investigations*). Uma das últimas audiências públicas sobre o tema, intitulada “*The First Line of Defense: The Role of Financial Institutions in Detecting Financial Crimes*⁸².”, foi realizada em 26.05.2005, tendo participado representantes do *Federal Bureau of Investigation* (FBI), do Departamento da Justiça, do *New York Banking Department* (supervisor de bancos do Estado de Nova York), da *American Bankers*

⁷⁵ “Comunicação de operações suspeitas: eficiência dos estados e local”

⁷⁶ “Comunicação de operações suspeitas: melhores práticas sobre como cuidar de novos casos”.

⁷⁷ “Comunicação de operações suspeitas: o estado de Minnesota está preparado?”

⁷⁸ “A proteção fiscal nos EUA: o papel de contadores, advogados e profissionais da área financeira”.

⁷⁹ “Lavagem de dinheiro e corrupção estrangeira: aplicação e efetividade do *Patriot Act* – Estudo de caso sobre o *Riggs Bank*”.

⁸⁰ “Lavagem de dinheiro e corrupção estrangeira – Aplicação e efetividade do *Patriot Act* – Relatório suplementar sobre as contas usadas por Augusto Pinochet nos EUA”.

⁸¹ “O papel das firmas profissionais na indústria de proteção fiscal nos EUA”.

Association (associação de bancos dos EUA, que se assemelha à nossa FEBRABAN), da empresa de remessa internacional de dinheiro *Western Union*, entre outros. Ênfase deve ser dada à participação do Sr. William J. Fox, principal executivo do FinCEN, do Departamento do Tesouro⁸³.

Outras áreas com interesse no tema lavagem de dinheiro no Congresso norte-americano são o “*Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy, and Human Resources*” (Sub-comitê sobre Justiça Criminal, Política Contra as Drogas e Recursos Humanos) e o “*Subcommittee on National Security, Emerging Threats, and International Relations*” (Sub-comitê sobre Segurança Nacional, Ameaças Emergentes e Relações Internacionais), ambos do “*Committee on Government Reform*” (atividades muito centradas no combate ao terrorismo), da Câmara de Representantes; o “*Subcommittee on Homeland Security*” (Sub-comitê de Segurança Doméstica), do “*Committee on Appropriations*” (Comitê de Orçamento), do Senado. Vale mencionar o interesse manifesto pelo assunto do “*Caucus on International Narcotics Control*” (Frente sobre o Controle Internacional de Narcóticos), do Senado; Todos estes receberam relatórios ou informações preparadas pelo GAO.

General Accountability Office (GAO)

O *General Accountability Office (GAO)* é o ramo de auditoria, avaliação e investigação do Congresso dos EUA. O órgão tem por responsabilidade examinar todos os assuntos relacionados ao recebimento e desembolso de recursos públicos. O GAO foi estabelecido por meio do *Budget and Accounting Act*, de 1921, com a finalidade precípua de auditar, de forma independente, as agências governamentais. Com o passar dos anos, o Congresso ampliou sua autoridade em termos de auditoria, ampliou suas responsabilidades e deveres, e fortaleceu a sua independência⁸⁴.

De acordo com o seu planejamento estratégico, os objetivos do GAO são os seguintes: (a) prover serviço tempestivo e de qualidade ao Congresso e ao Governo Federal, abordando os desafios emergentes ao bem estar e segurança financeira do povo dos EUA; (b) prover serviço tempestivo e de qualidade ao Congresso e ao Governo Federal para responder às cambiantes ameaças no campo da segurança e os desafios à interdependência mundial; (c) apoiar a transição para um Governo Federal com maior responsabilização e orientado para resultados; e (d) maximizar o valor da própria organização ao portar-se como uma organização modelo para o Governo Federal.

O GAO é dirigido pelo *Comptroller General of the United States* que é indicado pelo Presidente com a assessoria do Senado, para um mandato de 15 anos. O

⁸² “A primeira linha de defesa: o papel das instituições financeiras na detecção de crimes financeiros”.

⁸³ UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. COMMITTEE OF FINANCIAL SERVICES, SUBCOMMITTEE ON OVERSIGHT AND INVESTIGATIONS. (2005).

apoio ao Congresso é a responsabilidade fundamental do GAO. Para atingir tal objetivo, o GAO realiza um grande número de serviços, os mais importantes sendo auditorias e avaliações de programas e atividades do Governo. Os trabalhos mais importantes se realizam em reação a pedidos específicos do Congresso. Outra importante instância do Poder Legislativo que se ocupa do controle da lavagem de dinheiro está representada pelas atividades do *General Accountability Office* (GAO). Vale ressaltar que até 2004 o órgão denominava-se *General Accounting Office*. A partir daí ganhou o vocábulo “*accountability*” em seu nome, o que parece denotar a crescente proeminência do conceito e de seu significado prático na sociedade norte-americana.

No campo do controle da lavagem de dinheiro, o GAO tem tido uma atuação bastante ativa. Há no seu *site* na *internet* (www.gao.gov) pelo menos vinte e cinco trabalhos de relevo sobre o tema⁸⁵. Entre os assuntos avaliados, pelo menos desde 1991, temos as atividades de lavagem de dinheiro com cartões de crédito, o sistema de

⁸⁴ Ver lista de relatórios realizados pelo GAO no Anexo 1.

⁸⁵ General Accountability Office (GAO) – Seleção de documentos e relatórios produzidos sobre o tema da lavagem de dinheiro e afins: Money Laundering: Extent of Money Laundering through Credit Cards is Unknown. GAO-02-670. Washington, D.C.: July 22, 2002: (1) Money Laundering: Oversight of Suspicious Activity Reporting at Bank-Affiliated Broker-Dealers Ceased. GAO-01-474. Washington, D.C.: March 22, 2001. (2) Suspicious Banking Activities: Possible Money Laundering by U.S. Corporations Formed for Russian Entities. GAO-01-120. Washington, D.C.: October 31, 2000. (3) Money Laundering: Observations on Private Banking and Related Oversight of Selected Offshore Jurisdictions. GAO/T-GGD-00-32. Washington, D.C.: November 9, 1999. (4) Private Banking: Raul Salinas, Citibank, and Alleged Money Laundering. GAO/T-OSI-00-3. Washington, D.C.: November 9, 1999. (5) Private Banking: Raul Salinas, Citibank, and Alleged Money Laundering. GAO/OSI-99-1. Washington, D.C.: October 30, 1998. (6) Money Laundering: Regulatory Oversight of Offshore Private Banking Activities. GAO/GGD-98-154. Washington, D.C.: June 29, 1998. (7) Money Laundering: FinCEN’s Law Enforcement Support Role Is Evolving. GAO/GGD-98-117. Washington, D.C.: June 19, 1998. (8) Money Laundering: FinCEN Needs to Better Manage Bank Secrecy Act Civil Penalties. GAO/GGD-98-108. Washington, D.C.: June 15, 1998. (9) Money Laundering: FinCEN’s Law Enforcement Support, Regulatory, and International Roles. GAO/T-GGD-98-83. Washington, D.C.: April 1, 1998. (10) Money Laundering: FinCEN Needs to Better Communicate Regulatory Priorities and Timelines. GAO/GGD-98-18. Washington, D.C.: February 6, 1998. (11) Private Banking: Information on Private Banking and Its Vulnerability to Money Laundering. GAO/GGD-98-19R. Washington, D.C.: October 30, 1997. (12) Money Laundering: A Framework for Understanding U.S. Efforts Overseas. GAO/GGD-96-105. Washington, D.C.: May 24, 1996. (13) Money Laundering: U.S. Efforts to Combat Money Laundering Overseas. GAO/T-GGD-96-84. Washington, D.C.: February 28, 1996. (14) Money Laundering: Stakeholders View Recordkeeping Requirements for Cashier’s Checks As Sufficient. GAO/GGD-95-189. Washington, D.C.: July 25, 1995. (15) Money Laundering: U.S. Efforts to Fight It Are Threatened by Currency Smuggling. GAO/GGD-94-73. Washington, D.C.: March 9, 1994. (16) Money Laundering: Characteristics of Currency Transaction Reports Filed in Calendar Year 1992. GAO/GGD-94-45FS. Washington, D.C.: November 10, 1993. (17) Money Laundering: Progress Report on Treasury’s Financial Crimes Enforcement Network. GAO/GGD-94-30. Washington, D.C.: November 8, 1993. (18) Money Laundering: The Use of Bank Secrecy Act Reports by Law Enforcement Could Be Increased. GAO/T-GGD-93-31. Washington, D.C.: May 26, 1993. (19) Money Laundering: State Efforts to Fight It Are Increasing but More Federal Help Is Needed. GAO/GGD-93-1. Washington, D.C.: October 15, 1992. (20) Money Laundering: Civil Penalty Referrals for Violations of the Bank Secrecy Act Have Declined. GAO/T-GGD-92-57. Washington, D.C.: June 30, 1992. (21) Tax Administration: Money Laundering Forms Could Be Used to Detect Nonfilers. GAO/T-GGD-92-56. Washington, D.C.: June 23, 1992. (22) Money Laundering: Treasury Civil Case Processing of Bank Secrecy Act Violations. GAO/GGD-92-46. Washington, D.C.: February 6, 1992. (23) Money Laundering: The Use of Cash Transaction Reports by Federal Law Enforcement Agencies. GAO/GGD-91-125. Washington, D.C.: September 25, 1991. (24) Money Laundering: The U.S. Government Is Responding to the Problem. GAO/NSIAD-91-130. Washington, D.C.: May 16, 1991. (25) Money Laundering: Treasury’s Financial Crimes Enforcement Network. GAO/GGD-91-53. Washington D.C.: March 18, 1991.

comunicação de operações suspeitas, administração de contas de clientes possuidores de grandes fortunas (*private banking*), o caso do envolvimento do *Citibank*⁸⁶ com lavagem de dinheiro da família do ex-presidente do México, Raul Salinas, vários trabalhos sobre as atividades do FinCEN (comentado em outra parte deste trabalho), os esforços dos EUA para o combate à lavagem de dinheiro no exterior, não conformidade com o *Bank Secrecy Act* (BSA), resposta do governo dos EUA para o problema da lavagem de dinheiro e esforços entre estados da união no controle do ilícito.

Há, inclusive, um amplo trabalho de avaliação que utilizo amplamente neste trabalho⁸⁷. Trata-se de uma ampla análise da política pública norte-americana para o controle da lavagem de dinheiro. Nesse trabalho, o GAO verifica, a pedido do Congresso, o desenvolvimento da Estratégia Nacional (*National Money Laundering Strategy – NMLS*) criada pelo *National Money Laundering and Financial Crimes Strategy Act*, de 1998 (a Lei da Estratégia), nos seus primeiros quatro anos de existência (1999-2002). O trabalho do GAO, publicado em setembro de 2003, objetivava auxiliar nas deliberações do Congresso sobre se haveria necessidade, ou se seria recomendável, o desenvolvimento e implementação de estratégias anuais para além de 2003. O relatório do GAO enfocou principalmente, o desempenho dos Departamentos do Tesouro, Justiça e Segurança Interna (surgido a partir de 2001) no interior das quatro estratégias que vieram a público (a Estratégia Nacional de 2003, a última de uma série de cinco estratégias anuais, só viria a ser publicada após o trabalho do GAO).

Outra tarefa de relevo realizada pelo GAO é a assessoria aos comitês da Câmara de Representantes e do Senado.

Poder de investigar e reação do Executivo

Embora em outra parte deste trabalho tenha sido realçada a aceitação, de uma forma geral, dos comentários e recomendações do GAO, isso não deve esconder momentos de tensão entre o GAO e o Executivo. E não tanto no tocante a relatórios já concluídos, em que um órgão pode discordar das conclusões e recomendações do GAO. Trata-se às vezes da não abertura de informações (no processo de levantamento de dados), dificultando assim o cumprimento de suas funções regulamentares do Órgão.

Exemplo disso pode ser visto em documento preparado na Câmara dos Deputados, no *Committee on Government Reform* (Comitê sobre Reforma do Governo), pela minoria, na Divisão de Investigações Especiais, em setembro de 2004, com o título de

⁸⁶ Grande banco internacional, de origem norte-americana, com agências em todo o mundo.

⁸⁷ Refiro-me ao relatório: *Combating Money Laundering: Opportunities Exist to Improve the National Strategy* (“Combatendo a Lavagem de Dinheiro: Oportunidades para Melhorar a Estratégia Nacional”) (GENERAL ACCOUNTING OFFICE, 2003a)

“*Secrecy in the Bush Administration*” (Segredo na Administração Bush)⁸⁸. De acordo com o documento mencionado, “a autoridade do GAO foi desafiada bem cedo na Administração Bush”. Assim é que, “em junho de 2001, a Administração recusou-se a atender a um pedido de informações do GAO sobre a força tarefa sobre energia presidida pelo Vice Presidente Cheney.” Segundo a análise do documento, “esta recusa (...) limitou o poder do GAO de conduzir investigações independentes” sobre o tema em questão. Assim, “o Congresso ficou impossibilitado de supervisionar as atividades do (...) Executivo, e o Executivo tem uma maior habilidade de operar em segredo”.

Como analisa o documento, o resultado do episódio constituiu vitória do “governo secreto” e, na visão do GAO, do perigo de que isso se torne um padrão dificultando o desempenho de suas funções. Mais que uma digressão, o assunto é tratado aqui para dar conta das dificuldades de *accountability* ainda existentes no ambiente governamental dos EUA, relevantes para o desenvolvimento deste trabalho⁸⁹.

Produção normativa e *accountability*

Diferentemente do ambiente formulador de normas no Brasil, pelo menos no que se refere à produção legislativa do Congresso Nacional, é comum que as principais leis produzidas pelo Congresso dos EUA contenham “cláusulas de *accountability*”. Com isso a agência (ou agências) a que cumpre aplicar a Lei se obriga a realizar levantamentos para posterior consideração do Legislativo, prestar testemunhos em determinado espaço de tempo, ou enviar relatórios regulares sobre a implementação do assunto objeto da lei. Isso ocorre, como se verá na seqüência deste trabalho, com as estratégias anuais contra a

⁸⁸ U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. COMMITTEE ON GOVERNMENT REFORM - MINORITY STAFF SPECIAL INVESTIGATIONS DIVISION. (2004).

⁸⁹ O que fica diminuída nesse evento é a autoridade legal que tem o GAO de investigar a utilização de dinheiro público, constante do capítulo 31 do U.S. Code (Codificação das Leis dos EUA), par. 712. O desafio à autoridade do GAO foi o resultado de um episódio envolvendo o chamado “*National Energy Policy Development Group*” - NEPDG (Grupo Nacional para Desenvolvimento de Política para a Área de Energia), uma força-tarefa estabelecida pelo Presidente Bush em janeiro de 2001 para desenvolver diretrizes gerais para a área energética do país. O Grupo era presidido pelo Vice-Presidente Cheney e tinha como membros funcionários do Executivo. Em abril de 2001, foi denunciado que importantes contribuintes para a campanha presidencial tiveram acesso especial à força-tarefa enquanto que os grupos de conservacionistas e de consumidores haviam tido o seu acesso barrado ou dificultado. O Congresso então solicitou ao GAO que investigasse o NEPDG. Os pedidos de informação do GAO não tinham nada fora do comum. Durante o governo do Presidente Clinton, o GAO havia investigado forças-tarefas de mesmo escopo. Nessas oportunidades, segundo o documento consultado, as informações eram fornecidas sem problemas. A negativa em fornecer informações ao GAO por um órgão de governo pode resultar em uma ação judicial pelo GAO contra o referido órgão. Até o surgimento do NEPDG, o GAO sempre pudera negociar com as agências governamentais a fim de conseguir acesso a informações. Quanto ao NEPDG, entretanto, o governo Bush não forneceu as informações solicitadas e nem se preocupou com a possibilidade de instauração de um processo judicial. Ao contrário, o entendimento do governo era de que o GAO não possuía autoridade para conduzir a investigação arguindo que ela “*interferiria de forma inconstitucional com o funcionamento do poder Executivo*”. Esta correspondência foi assinada pelo próprio Vice-Presidente Cheney. A Vice-Presidência manteve esse posicionamento e recusou-se a negociar com o GAO mesmo após este órgão haver diminuído a quantidade de informações solicitadas. Em fevereiro de 2002, o Controlador Geral entrou com uma queixa judicial para obter os dados solicitados. Em dezembro do mesmo ano a justiça não reconheceu o pedido do principal executivo do GAO (por entender que o Controlador Geral não possuía status para

lavagem de dinheiro, ainda que o Departamento do Tesouro não tenha cumprido a determinação legal nos cinco anos de vigência da exigência⁹⁰. Podem ser citados um grande número de casos da espécie, inclusive na recente “Lei da Inteligência”, comentada na seqüência deste Capítulo. Esse nível de *accountability* é sempre motivo de comentários e recomendações do *General Accountability Office* (GAO), sendo assim, ainda que bastante limitado, o seu entendimento do conceito de *accountability*.

Por outro lado, de acordo com a legislação vigente (*U.S. Code 91, Title 5 - Government Organization and Employees - Part I—The Agencies Generally - Chapter 8 - Congressional Review of Agency Rulemaking - Sec. 801. Congressional review*), antes que “antes que uma regulação entre em vigor, a agência federal que promulga tal regulação submeterá a cada Casa do Congresso e ao Controlador Geral um relatório contendo: (i) uma cópia da regulação; (ii) uma declaração conciso de caráter geral relatando a regulação, inclusive se se trata de norma de grande importância; e (iii) a data provável de entrada em vigor da norma”⁹².

Nada comparado a quaisquer desses processos existe na produção de normas ou regulamentação brasileira, exceto no relacionamento, por exemplo, entre o Banco Central do Brasil e os bancos autorizados a operar no País.

2.2.2 Ramo Executivo⁹³

Departamento do Tesouro

A responsabilidade primária do Departamento é a prosperidade econômica e financeira do país, sendo responsável por uma ampla gama de atividades, incluindo entre estas a assessoria ao Presidente sobre temas econômicos e financeiros, a promoção da agenda de crescimento do país, e a melhoria da governança (transparência) das instituições financeiras nos EUA.

Na arena internacional, o Departamento atua juntamente com outros órgãos do governo federal, os governos de outros países, e as instituições financeiras internacionais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) a fim de encorajar o crescimento econômico, a melhoria dos padrões de vida, a predição e prevenção de crises econômicas e financeiras. A proteção do sistema financeiro contra usos indevidos é um aspecto central

apresentá-lo). O GAO decidiu não recorrer.

⁹⁰ Como será visto, o Departamento do Tesouro não produziu os relatórios anuais ao Congresso prevista na Lei da Estratégia.

⁹¹ Lei Federal codificada em 5USC807, disponível em http://www.access.gpo.gov/uscode/title5/parti_chapter8_.html. Acessado em 26.01.2006.

⁹² No original: “a rule can take effect, the Federal agency promulgating such rule shall submit to each House of the Congress and to the Comptroller General a report containing - (i) a copy of the rule; (ii) a concise general statement relating to the rule, including whether it is a major rule; and (iii) the proposed effective date of the rule”.

das atividades do Departamento, vez que é aqui o centro de todo o sistema normativo e de aplicação de normas federais para o controle da lavagem de dinheiro e, mais recentemente, do financiamento ao terrorismo.

O Departamento do Tesouro é organizado de acordo com dois grandes blocos de atividades. De um lado temos os escritórios departamentais e por outro os chamados *bureaus*. Os escritórios departamentais são responsáveis pela formulação de políticas e pela administração do Departamento em todos os seus aspectos. Os *bureaus*, por outro lado, têm um caráter mais operacional e destinam-se a cumprir tarefas específicas confiadas ao Departamento. De fato, tamanha é a sua importância que eles perfazem 98% do todo o pessoal do Departamento. As diversas áreas do Departamento do Tesouro são compostas por divisões chefiadas por Secretários Adjuntos, alguns dos quais se reportam a Sub-Secretários⁹⁴.

Estruturas voltadas para o controle da lavagem de dinheiro e terrorismo

No Departamento do Tesouro as principais estruturas voltadas ao controle da lavagem de dinheiro estão situadas no *Office of Terrorism and Financial Intelligence* (TFI) e o no *Internal Revenue Service* (IRS) (o fisco norte-americano)⁹⁵.

Deve ser ressaltado principalmente o papel da OFAC (*Office of Foreign Assets Control*), ou Escritório para o Controle de Ativos Estrangeiros, que cuida de todo o programa de sanções do Governo norte-americano, colocado no centro do controle internacional do financiamento ao terrorismo ao produzir lista negra (atualizada periodicamente) de pessoas e instituições ligadas àquela prática criminosa e utilizadas pelas instituições financeiras (e outras entidades obrigadas pelas leis contra a lavagem de dinheiro) em todo o mundo.

Ressaltem-se também as atividades do *Financial Crimes Enforcement Network* (FinCEN) que foi criado em 1990 para apoiar as agências que devem cumprir as leis relativas à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo. Realiza essa tarefa por meio

⁹³ Quando não especificamente indicado de outra forma, muito do que se comenta aqui sobre a estrutura e funções dos órgãos do Executivo norte-americano provem de: NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION. (2006).

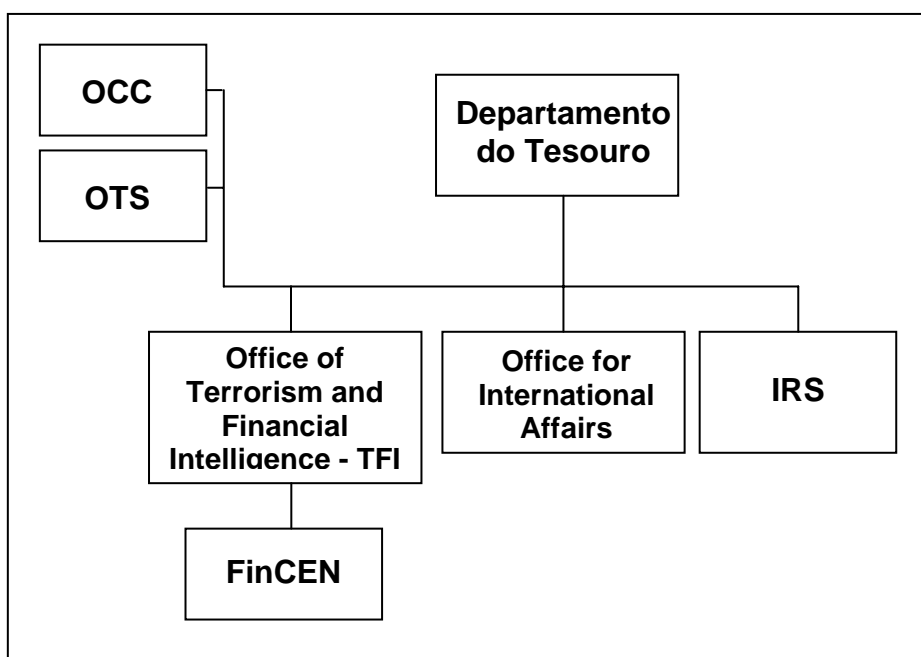
⁹⁴ Tal é a situação do Secretário Adjunto para Assuntos Internacionais que se reporta ao Sub-Secretário de Assuntos Internacionais, do Secretário Adjunto da Área Tributária, do Secretário Adjunto para Instituições Financeiras e do Secretário Adjunto para Mercados Financeiros que se reporta ao Sub-Secretário para Assuntos Financeiros Domésticos, e dos Secretários Adjunto para Financiamento do Terrorismo e Adjunto para Inteligência e Análise, que se reportam ao Sub-Secretário do Escritório para Terrorismo e Inteligência Financeira.

⁹⁵ No TFI encontramos os seguintes órgãos: o *Office of Terrorist Financing & Financial Crime* (TFFC), *Financial Crimes Enforcement Network* (FinCEN), *Office of Intelligence and Analysis* (OIA), *Office of Foreign Assets Control* (OFAC) e o *Executive Office for Asset Forfeiture* (TEOAF). No IRS temos a área de Criminal Investigation (CI) e a Small Business/Self Employed Division (SB/SE). Todos esses órgãos participaram do grupo de trabalho que produziu o documento intitulado *Money Laundering Threat Assessment* (MLTA), comentado na seqüência deste trabalho.

da coleta, análise e coordenação das informações de inteligência financeira para “combater” as atividades de lavagem de dinheiro⁹⁶.

Finalmente, temos a atuação do Escritório de Assuntos Internacionais (*Office of International Affairs*) e dos órgãos de supervisão bancária da área no Executivo, tais sejam, o Escritório do Controle da Moeda (*Office of the Comptroller of the Currency – OCC*) e o Escritório de Supervisão de Poupança (*Office of Thrift Supervision - OTS*). Tal estrutura consta do Quadro 5.

Quadro 5: Departamento do Tesouro: órgãos envolvidos no controle da lavagem de dinheiro depois de setembro de 2001



Fonte: GENERAL ACCOUNTING OFFICE (2003a).

Como descrito na Quadro 6 abaixo, antes dos eventos de setembro de 2001, o FinCEN fazia parte da mesma estrutura do Serviço Alfandegário dos EUA (*U.S. Customs Service*). Com a criação do Departamento de Segurança Doméstica, como comentado na sequência deste trabalho, a área alfandegária foi deslocada para aquele Departamento.

a) ***Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)***

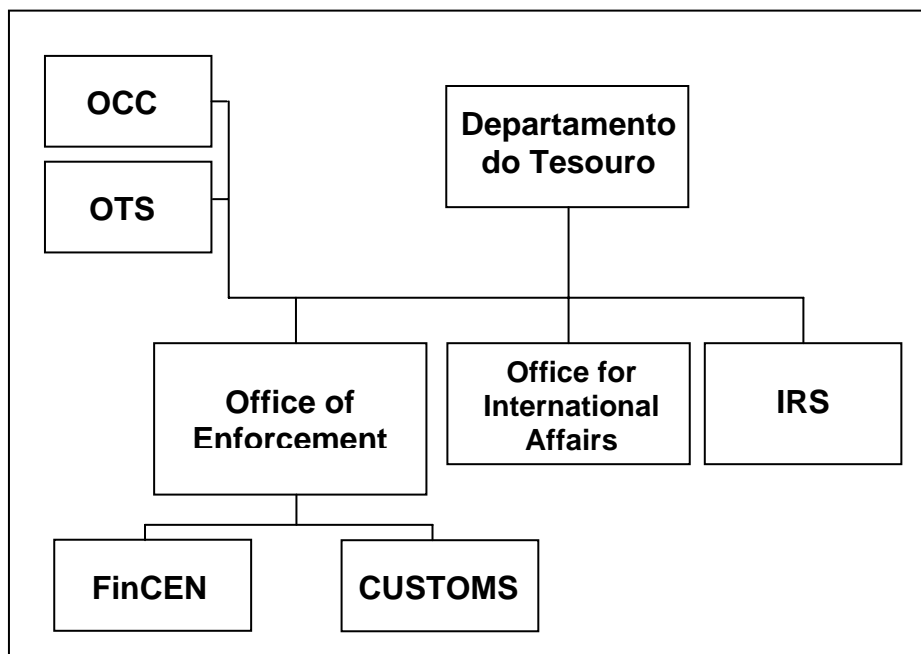
No centro do controle da lavagem de dinheiro nos EUA encontra-se o *Financial Crimes Enforcement Network – FinCEN*, que coordena uma extensa rede de órgãos do governo. Essa rede é composta por escritórios ou agências do Departamento do Tesouro⁹⁷,

⁹⁶ Tentei contato com o FinCEN, sem resposta por parte do órgão, ainda que tenha enviado perguntas por escrito, a pedido do próprio órgão.

⁹⁷ *Executive Office for Terrorist Financing and Financial Crimes, Office of International Affairs e Internal Revenue Service.*

do Departamento de Justiça⁹⁸, pelos órgãos de regulação do sistema financeiro⁹⁹ e, após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, também pelo Departamento de Segurança Interna.

Quadro 6: Departamento do Tesouro: órgãos envolvidos no controle da lavagem de dinheiro antes de setembro de 2001



Fonte: GENERAL ACCOUNTING OFFICE (2003a)

O FinCEN é a unidade de inteligência financeira (FIU) dos EUA e se orienta por uma estratégia (2000-2005) cujos objetivos são a provisão de apoio à investigação de ocorrências de lavagem de dinheiro, a identificação de padrões e tendências de crimes, a administração do *Bank Secrecy Act* (BSA), o apoio à cooperação internacional e o fortalecimento do apoio à gestão. A rede do FinCEN conecta as comunidades financeira, regulatória e de cumprimento de leis, e também o setor privado, com o propósito de prevenir, detectar e conduzir à justiça os crimes de lavagem de dinheiro e outros crimes financeiros.

O FinCEN foi criado por ato do Secretário do Tesouro, em 25.04.1990. A Seção 361 do *Patriot Act* (Lei Patriota), de 25.10.2001, estabeleceu a organização como um órgão do Departamento do Tesouro e clarificou as suas obrigações, assim como os

⁹⁸ *Criminal Division's Asset Forfeiture and Money Laundering Section e Counterterrorism Section, Federal Bureau of Investigation, Drug Enforcement Administration e U.S. Attorneys Offices.*

⁹⁹ *Federal Reserve Board, FDIC, Office of the Comptroller of the Currency, Office of Thrift Supervision, National Credit Union Administration, Securities and Exchange Commission e Commodity Futures Trading Commission.*

poderes de seu Diretor. As responsabilidades do FinCEN estão estreitamente ligadas ao seu papel de administrador do *Bank Secrecy Act* (BSA)¹⁰⁰.

Estratégia de atuação e desafios

De acordo com sua estratégia interna¹⁰¹, no período 2006-2008, os objetivos estratégicos do FinCEN são: (1) proteger o sistema financeiro por meio de uma efetiva administração do *Bank Secrecy Act*; (2) combater o terrorismo, a lavagem de dinheiro e outros crimes financeiros por meio da análise dos dados do *Bank Secrecy Act* e outras informações relevantes; (3) intensificar a colaboração internacional em torno da luta contra a lavagem de dinheiro por meio da rede global de unidades de inteligência financeira (FIUs); (4) facilitar a conformidade regulatória, a administração de dados e a troca de informações por meio do governo eletrônico (*e-Government*).

Na consecução de seus objetivos, segundo o mesmo documento, o FinCEN enfrenta diversos desafios. O primeiro deles surge exatamente no tocante ao primeiro objetivo estratégico (“*proteger o sistema financeiro por meio de uma efetiva administração do BSA*”), já que a implementação do BSA envolve múltiplos órgãos do governo e, talvez, mais do que qualquer outro regime regulatório em vigor no país, requer uma estreita parceria com a indústria regulamentada. Embora o FinCEN seja responsável pelo estrito cumprimento dos dispositivos do BSA, o órgão não avalia diretamente as instituições financeiras no tocante ao cumprimento da lei. Em vez disso, delega a responsabilidade pelo exame a oito diferentes reguladores federais que são responsáveis pelo exame direto da indústria financeira e outros entes regulados. A *rationale* por detrás de tal delegação está no maior conhecimento que cada regulador possui de seus próprios segmentos (dos entes regulados sob sua jurisdição). Mas ainda assim, tal situação é percebida pelo próprio FinCEN como um desafio frente ao risco de fragmentação que representa, além de possível falta de uniformidade e potencial falta de responsabilização (*accountability*). Tal estado de coisas faz com que o FinCEN considere o seu papel e construa mecanismos para fortalecer e apoiar o processo de exame (que está a cargo dos supervisores da indústria financeira).

¹⁰⁰ Entre tais atividades encontram-se: (i) emitir, interpretar e dar curso (*enforce*) à conformidade (*compliance*) com os regulamentos que implementam o *Bank Secrecy Act* (BSA), incluídos aqui os dispositivos do Título III do *Patriot Act*; (ii) apoiar e supervisionar as funções de exame da conformidade delegadas a outros reguladores federais; (iii) administrar a coleta, processamento, guarda e disseminação dos dados relativos ao *Bank Secrecy Act* (BSA); (iv) manter um serviço de acesso a toda a área governamental dos dados relativos ao *Bank Secrecy Act*; (v) conduzir análises em apoio aos formuladores de políticas, órgãos de governo ligados à aplicação das leis (*enforcement*), regulamentação e inteligência e à indústria financeira; e (vi) articular-se e colaborar com as iniciativas conduzidas pelos órgãos domésticos ligados à aplicação de leis e inteligência, e com outras unidades de inteligência financeira no campo do financiamento ao terrorismo e lavagem de dinheiro.

¹⁰¹ FINCEN (2005).

Quanto ao segundo objetivo (“*combater o terrorismo, a lavagem de dinheiro e outros crimes financeiros com base nos dados do BSA*”), o desafio está no fato de que, nos EUA, todo o sistema ainda está se acostumando aos eventos resultantes do ataque terrorista de 2001. Tais mudanças incluem a incorporação das novas responsabilidades criadas ou enfatizadas pelo *Patriot Act* e no apoio de todos ao Departamento do Tesouro (novo foco no financiamento ao terrorismo). Segundo entendo, cuidar das atividades de controle da lavagem de dinheiro e combater as fontes de financiamento ao terrorismo são tarefas muito díspares, embora pareçam similares. Exige que se aprofundem as análises, agora bem mais complexas que anteriormente.

O terceiro objetivo (“*melhorar a cooperação internacional relativa ao controle da lavagem de dinheiro por meio da rede global de unidade de inteligência financeira*”) também coloca desafios. Por um lado, o apoio e encorajamento da cooperação internacional, em um mundo de rápidas mudanças na arena financeira global, inclusive via *internet*, diferentes formas de lavar dinheiro e financiamento ao terrorismo e o número e a variedade de transações financeiras no sistema financeiro local.

Quanto ao quarto objetivo (“*facilitar a conformidade regulatória, a administração de dados e a troca de informações via e-governo*”). A responsabilidade de administrar os dados comunicados pelas indústrias regulamentadas pelo BSA também não se realiza diretamente pelo FinCEN. Tal tarefa é realizada há muito pelo *Internal Revenue Service* (IRS), a receita federal dos EUA. O resultado disso é que o FinCEN não possui autoridade para determinar a quantidade de pessoal e esforço destinados a tal tarefa. Isso em vista, o FinCEN trabalha no sentido de adquirir um maior e mais direto envolvimento na administração e nos aspectos operacionais de coleta, processamento, guarda e disseminação de dados.

Quanto aos desafios administrativos (“*desenvolver estrutura mais maleável e apta a oferecer respostas e soluções*”), como todas as organizações de serviço público do Executivo federal dos EUA, o FinCEN vê-se sempre confrontado com os desafios do desconhecido: mudanças econômicas, mudanças políticas, novos desdobramentos da repressão ao terror, novos objetivos legislativos e na área do Executivo, e outros tantos eventos. A idéia seria então desenvolver uma estrutura orientada para o futuro e um corpo de servidores treinado em várias áreas e preparado para responder de forma rápida, tanto no nível doméstico quanto internacional, no que respeita aos crimes financeiros.

No campo operacional, o desafio será, entre outros, salvaguardar a confidencialidade dos dados financeiros coletados e, ao mesmo tempo, manter o seu nível de transparência e facilitar o seu uso para as funções de governo. Desde 2004 está em curso um realinhamento organizacional para acomodar o FinCEN a tal cenário. Assim,

atenta-se para uma melhoria da comunicação interna, cuidando para que as transformações organizacionais não afetem o desempenho dos servidores, e para o estabelecimento de medidas de desempenho para que seja possível corrigir falhas de forma tempestiva e agir frente a conseqüências adversas não antecipadas.

Accountability

Ainda que não tenha obtido sucesso em contatar diretamente nenhum escalão do FinCEN (um questionário por escrito foi enviado por sugestão do órgão e não respondido), é necessário indicar o grau razoável de *accountability* provido pelas informações disponíveis em seu portal na *internet*. Assim, como se pode aquilatar, é possível trabalhar informações relevantes sobre o FinCEN com base no que está contido em suas informações públicas. Por outro lado, suspeita-se, a partir de conversas com especialistas, que o FinCEN ainda se encontra atordoado com suas novas e extensas responsabilidades, adquiridas após os eventos de 11 de setembro, adotando assim uma certa postura de isolamento.

O *site* do FinCEN aponta para várias possibilidades de contato, uma delas é um serviço grátis para instituições financeiras para o reporte imediato de transações suspeitas relativas ao financiamento do terrorismo. Há também uma linha de acesso gratuito para temas regulatórios para instituições financeiras em torno do BSA e *Patriot Act*, um serviço para informações gerais para o grande público, sobre as políticas e programas do FinCEN, e finalmente, um canal aberto para as empresas de comunicação para informações e solicitações de entrevistas.

Departamento da Justiça

O Departamento da Justiça é o segundo maior pilar federal no controle da lavagem de dinheiro e combate ao financiamento ao terrorismo (de fato, o Departamento do Tesouro e o Departamento da Justiça disputam a primazia nesses dois campos). Foi estabelecido em 22.06.1870, e é chefiado por um Procurador Geral. Este representa a União em matérias legais em geral e assessora o Presidente e os chefes de outros departamentos (ministros, na terminologia brasileira). O Procurador Geral representa o Governo pessoalmente frente à Suprema Corte em casos de excepcional gravidade e importância. Em seu funcionamento, agrega as funções, para se comparar com o Brasil, mais executiva e burocrática, como o Ministério da Justiça, na defesa dos direitos previstos na Constituição federal, como o Ministério Público (MP), e na assessoria jurídica aos órgãos do Executivo, inclusive da Presidência, como a Advocacia Geral da União (AGU).

O Departamento da Justiça tem uma estrutura muito peculiar na medida em que a uma área notadamente de administração interna do Departamento opõe-se uma plethora de

grandes departamentos, serviços, divisões, *bureaus* e *boards*, todos ligados diretamente ao Procurador Geral.

Assim, em termos bem amplos, o Departamento constitui-se de “*offices*”, que são as áreas internas mais estruturantes ou administrativas (*Office of the Attorney General, Office of the Deputy Attorney General, Office of the Associate Attorney General, Office of the Solicitor General, Office of Legal Counsel, Office of Legislative Affairs, Office of Professional Responsibility, Office of Legal Policy, etc.*) “*divisions*”, mais ligadas a temas e projetos (*Antitrust Division, Civil Division, Civil Rights Division, Criminal Division, Land and Natural Resources Division, Tax Division e Justice Management Division*), de “*bureaus*”, que são áreas mais independentes e totalmente contidas ou voltadas para si mesmas sendo às vezes burocracias gigantescas (*Federal Bureau of Investigation. Bureau of Prisons, Drug Enforcement Administration, Office of Justice Assistance, Research and Statistics e o Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms, and Explosives*). Possui também na sua estrutura os *boards*, ou conselhos (*Board of Immigration Appeals, U.S. Parole Commission e Foreign Claims Settlement Commission*).

O Federal Bureau of Investigation (FBI) ¹⁰² é o braço investigativo do Departamento de Justiça. Suas responsabilidades básicas podem ser encontradas no *U.S. Code* (Codificação das Leis Federais dos EUA), Título 28, Seção 533. Adicionalmente há outras leis que lhe confiam a tarefa de investigar tipos especiais de crimes.

Estruturas envolvidas no controle da lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo

Segundo relatório do *General Accountability Office* (GAO) ¹⁰³, as estruturas do Departamento de Justiça envolvidas no controle da lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo são as seguintes: (1) a Seção de Apreensão de Ativos e Lavagem de Dinheiro (AFMLS) e Seção Contraterrorismo da Divisão Criminal, (2) o *Federal Bureau of Investigation* (FBI), (3) a Administração para o Controle de Drogas (*Drug Enforcement Administration - DEA*), o (4) Escritório Executivo para os Procuradores dos EUA (*Executive Office for U.S. Attorneys - EOUSA*) e os (5) *U.S. Attorneys Offices*. O AFMLS atuou como ponto focal da Estratégia Nacional sobre Lavagem de Dinheiro (*National Money Laundering Strategy – NMLS*) no âmbito do Departamento de Justiça. Possuem também relevância, segundo o *Money Laundering Threat Assessment (MLAT)*, documento comentado na sequência deste trabalho, o *National Drug Intelligence Center (NDIC)* e a *Organized Crime Drug Enforcement Task Force (OCDETF)*.

¹⁰² Site do FBI: <http://www.fbi.gov/homepage.htm>. Acessado em 23.01.2006.

¹⁰³ GENERAL ACCOUNTING OFFICE (2003).

Departamento de Segurança Interna

O Departamento de Segurança Interna — em inglês, *Department of Homeland Security* (DHS) — constitui o que chamaria de terceiro pilar governamental para o controle da lavagem de dinheiro nos EUA. O Departamento foi criado pelo *Homeland Security Act*, de 2002, em resposta direta aos ataques terroristas de setembro de 2001. De acordo com a referida legislação, o Departamento foi criado em 24.01.2003, e é administrado de acordo com a supervisão e direção do Secretário de Segurança Doméstica. Sua criação constitui a maior reorganização do governo federal dos EUA em meio século. Consolida 22 órgãos do governo e 180.000 servidores, unificando assim funções de governo antes fragmentadas em um único órgão. O Departamento entrou em funcionamento em março de 2003.

O DHS consolida funções de 22 agências em estrutura com uma única missão de proteger os EUA por meio da utilização de informações de inteligência de primeira qualidade (*state-of-the-art*). O Secretário deve, de acordo com a mesma legislação, desenvolver e coordenar uma ampla Estratégia Nacional contra as ameaças ou ataques terroristas reais. Para isso, o Secretário assessora o Presidente no fortalecimento das fronteiras dos EUA, provê análises de inteligência e para a proteção de infra-estrutura, melhoria do uso da ciência no campo da segurança interna.

O DHS realiza a sua missão por meio de quatro diretorias e uma divisão: (1) Diretoria de Fronteiras e Segurança de Transportes (*Border and Transportation Security Directorate* - BTS), responsável pela segurança das fronteiras do país e dos sistemas internos de transportes; (2) Diretoria de Emergência e Reação (*Emergency Preparedness and Response Directorate* - EP&R), cuja função é garantir que o país está preparado para catástrofes, naturais ou por ataques terroristas; (3) Diretoria de Análise da Informação e Proteção da Infra-Estrutura (*Information Analysis and Infrastructure Protection Directorate* – IAIP), que congrega a capacidade de identificar e avaliar as ameaças presentes e futuras para o país, mapeia tais ameaças contra pontos vulneráveis, emite avisos antecipatórios e toma medidas preventivas e de proteção; (4) Divisão de Administração (*Management Division*), responsável pelo orçamento, utilização de recursos, contabilidade e finanças, gestão de pessoas, sistemas de informações, instalações prediais; (5) Diretoria de Ciência e Tecnologia (*Science and Technology Directorate* - S&T), organiza os vastos recursos científicos e tecnológicos do país a fim de prevenir ou mitigar os efeitos do terrorismo para os EUA e seus aliados.

Outras áreas de relevo, mas fora da estrutura das Diretorias e respondendo diretamente ao Secretário do DHS, são: o Escritório de Assuntos Internacionais (*Office of International Affairs*), o Escritório Anti-Narcóticos (*Counter Narcotics Office*), a Guarda

Costeira dos EUA (*United States Coast Guard*), e o Serviço Secreto dos EUA (*United States Secret Service*).

Há uma abrangente estratégia nacional para a área de segurança interna (*Strategy for Homeland Security*). Está em curso uma ampla reorganização administrativa do Departamento. O *Homeland Security* é de fato uma estrutura mais centrada na repressão, prevenção e resposta ao terrorismo internacional.

Estruturas envolvidas no controle da lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo

De uma forma geral, os órgãos específicos do Departamento do Tesouro, do Departamento da Justiça e do Departamento de Segurança Interna devem coordenar-se entre si e com os reguladores das atividades da indústria financeira para o controle (chamado sempre de “combate”) da lavagem de dinheiro.

No âmbito do Departamento de Segurança Interna, a principal estrutura anti-lavagem de dinheiro e repressão ao terrorismo está centrada na Diretoria de Fronteiras e Segurança dos Transportes (*Border and Transportation Security Directorate – BTS*), nomeadamente na área de Imigração e Fronteiras (*Immigration and Customs Enforcement – ICE*) – ramo investigativo do BTS.

O ICE corresponde, em parte, ao antigo U.S. Customs Service, o serviço alfandegário dos EUA. Com a criação do novo Departamento, o *Customs Service* foi deslocado do Departamento do Tesouro, sua localização tradicional, para a área de atuação do Departamento de Segurança Interna. Trata-se de um importante participante das Estratégias Nacionais para o controle da lavagem de dinheiro.

O ICE é o segundo maior órgão de investigação do governo federal, e o maior do próprio DHS, com mais de 20 mil servidores, incluindo 6 mil investigadores, e um orçamento de mais de US\$ 4 bilhões. Sua missão é assegurar a execução das leis alfandegárias e de imigração no interior dos EUA, a proteção de instalações federais (edifícios) específicos e aplicação das leis da aviação e marítimas.

Com a criação do DHS, as funções, *expertise*, recursos e jurisdição de vários órgãos que se ocupavam de temas relativos a fronteiras e segurança, até então fragmentários, foram conjugados no *Immigration and Customs Enforcement (ICE)*. Órgãos inteiros ou parte deles foram deslocados, incluindo a área de investigações e inteligência do antigo *U.S. Customs Service*, do *Immigration and Naturalization Service*, do *Federal Protective Service* e, a partir de novembro de 2003, do *Federal Air Marshals Service*.

O ICE é chefiado por Secretário Adjunto (*Assistant Secretary*) que, por seu turno, se reporta diretamente ao Secretário de Segurança Interna¹⁰⁴.

Apesar de ser a conjunção de *expertise* de várias fontes, o ICE congrega mais de três décadas de experiência investigativa no combate ao crime financeiro, sendo uma importante instância no controle da lavagem de dinheiro, pirataria, fraude e outros crimes econômicos.

CARAFANO (2004) coloca uma crítica quanto à divisão das questões de fronteiras em dois órgãos, isto é, no Bureau Alfandegário e de Proteção de Fronteiras (*U.S. Customs and Border Protection* – CBP) – o serviço aduaneiro propriamente dito (que cuida de todas as fronteiras do país), e no ICE. Para o autor trata-se de uma divisão sem sentido e insere-se em um rol de críticas à atuação do Departamento e demandas por reformas. Uma proposta de mudança divulgada no *site* do DHS na *internet* apresenta um novo organograma (de julho de 2005) para o Departamento, em que desaparece a Diretoria de Fronteiras e Segurança de Transportes, ficando o CBP e o ICE, ainda separados como serviços independentes, respondendo diretamente ao Secretário de Segurança Interna.

De acordo com relatório do *General Accountability Office* (GAO), em que aquele órgão analisa o relacionamento das diversas agências federais que atuaram nas várias versões da Estratégia Nacional (GENERAL ACCOUNTING OFFICE, 2003a), em maio de 2003, o Procurador Geral (Ministro da Justiça) e o Secretário de Segurança Interna firmaram um acordo relativo aos papéis a serem desempenhados pelos respectivos Departamentos no combate a tais ilícitos. De acordo com o documento, cumpre ao FBI o papel principal nas investigações em torno do financiamento ao terrorismo, podendo o DHS tão-somente atuar como integrante de forças-tarefas conduzidas pelo FBI, ou se expressamente autorizado pelo FBI. Por outro lado, o DHS deverá cuidar dos crimes que possam afetar a integridade e a operação legal das infra-estruturas financeiras. Tais investigações estariam sob a condução da divisão de crimes financeiros do ICE. Isso parece indicar que o FBI, do Departamento da Justiça, cuida do terrorismo, e o ICE, do

¹⁰⁴ O ICE possui a seguinte estrutura (divisões operacionais): (1) Divisão de Investigações (*Office of Investigations*): investigações sobre o contrabando de pessoas, drogas, armas e etc; crimes financeiros, tais como lavagem de dinheiro, fraudes comerciais, direitos de propriedade intelectual (inclusive pirataria de produtos); crimes de imigração; crimes cibernéticos; violações dos direitos humanos. (2) Divisão de Apreensão, Detenção e Remoção (*Office of Apprehension, Detention, and Removal - ADR*): segurança pública e nacional pela remoção de estrangeiros ilegais. (3) Divisão de Segurança da Aviação (*Office of Federal Air Marshal Service – FAMS*): promoção da confiança no sistema nacional de aviação civil pela utilização de segurança (*Federal Air Marshals*) para detectar, deter e submeter atos hostis a aviões, aeroportos, passageiros e tripulantes nos EUA. (4) Divisão de Proteção Federal (*Office of Federal Protective Service - FPS*): policiamento e segurança para os órgãos federais em seus lugares (edifícios) de atuação (mais de 8.800 em todo o país). (5) Divisão de Inteligência (*Office of Intelligence*): coleta, análise e disseminação de dados estratégicos e de inteligência para uso de outras áreas operacionais do ICE e do Departamento como um todo.

Departamento de Segurança Interna, da lavagem de dinheiro e crimes contra o sistema financeiro do país.

Departamento de Estado

O Departamento de Estado foi criado em 27.07.1789 como Departamento de Assuntos Estrangeiros (*Department of Foreign Affairs*) tendo recebido a atual denominação a partir de 15.09.1789. O Secretário de Estado é responsável pela orientação geral, coordenação e supervisão das relações exteriores dos EUA e, o que é importante neste trabalho, pelas atividades interdepartamentais (interministeriais) do governo dos EUA no exterior.

Nos EUA, o ramo Executivo do governo, assim como o Congresso, tem responsabilidades constitucionais relativas à política externa. No Executivo atua, de forma específica, o Departamento de Estado. Este corresponde, se comparado ao Brasil, ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). De fato ele é o Ministério das Relações Exteriores dos EUA. Assim, *grosso modo*, cumpre ao Departamento de Estado formular, representar e implementar a política de relações exteriores do país (função em grande medida concentrada, nos EUA, no ramo Executivo do governo). Sua missão é “*criar um mundo mais seguro, democrático e próspero para o benefício do povo norte-americano e da comunidade internacional*”. Por seu turno, o Departamento apóia as atividades internacionais de outras entidades do governo dos EUA, por exemplo, o Departamento do Comércio e a Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID). O Departamento possui, como veremos, um importante papel na política global de controle do tráfico internacional de drogas e, nesse contexto, no controle da lavagem de dinheiro. Atua de forma acentuada na luta contra o terrorismo internacional.

Estrutura voltada para o controle da lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo

O Departamento possui uma estrutura complexa, composta de várias áreas que respondem diretamente ao Secretário de Estado (equivalente ao Ministro das Relações Exteriores, no Brasil) e chefiada por Sub-Secretários (*Under Secretaries*). Estes por sua vez auxiliados por Secretários Assistentes (*Assistant Secretaries*). Há seis sub-secretarias, tais sejam, de (1) Assuntos Políticos, (2) Assuntos Econômicos, de Negócios e Agrícolas, (3) Assuntos Relativos ao Controle de Armamentos e Segurança Internacional, (4) Assuntos Públicos e Diplomacia Pública, (5) Administração e (6) Assuntos Globais.

No âmbito das sub-secretarias, o *Bureau* para Assuntos Internacionais Relativos a Narcóticos e Aplicação de Leis (*Bureau for International Narcotics and Law Enforcement – INL*), que funciona no âmbito da Sub-Secretaria de Assuntos Políticos (P) (parece haver um erro no *site* do Departamento de Estado, já que no organograma

publicado o INL está sob a Sub-Secretaria de Assuntos Globais), tem por responsabilidade assessorar o Presidente, o Secretário de Estado e outras áreas (*bureaus*) do governo dos EUA no desenvolvimento de políticas e programas para combater os narcóticos e crimes em nível internacional. Assim, o INL auxilia na consecução de dois importantes objetivos do Departamento de Estado, tais sejam (1) reduzir a entrada de drogas ilegais no país (isto é feito através de parcerias com governos estrangeiros para reduzir o cultivo de drogas ilícitas e o tráfico por meio do controle do cultivo, aplicação de leis e programas alternativos de desenvolvimento) e (2) minimizar o impacto do crime internacional no tocante aos EUA e seus cidadãos. Por meio de seus programas de treinamento, o Bureau procura fortalecer a capacidade de cumprimento de leis e do judiciário de investigar, levar aos tribunais, arrestar e confiscar os ativos de grandes traficantes e outros criminosos internacionais. O treinamento, aliado aos programas de compartilhamento de informações, ajuda a combater a lavagem de dinheiro, fraude e outros crimes financeiros, a corrupção no meio público e o tráfico internacional de pessoas ilegais, mulheres e crianças, veículos roubados e armas de fogo.

Fora da estrutura das sub-secretarias vamos encontrar ainda duas áreas de interesse para este trabalho. Uma é o Bureau de Inteligência e Pesquisa (*Bureau of Intelligence and Research – INR*), entidade não ligada ao gabinete do Secretário de Estado, como o são as sub-secretarias, mas que responde diretamente ao Secretário de Estado. O INR faz parte da chamada “comunidade de inteligência”¹⁰⁵ dos EUA)), ainda que seja um de seus membros mais diminutos. Sua missão primária é reunir informações para servir à diplomacia dos EUA (a partir de várias fontes o INR produz análises independentes de situação para os formuladores de políticas do Departamento de Estado, assegura que as atividades de inteligências tenham relevância para a política externa e para a segurança nacional; serve como ponto focal no Departamento nos eventos de revisão de políticas para as áreas de contra-inteligência e cumprimento de leis).

Por fim, há uma outra área que interessa para o âmbito deste trabalho, ligada diretamente ao gabinete do Secretário de Estado. Trata-se do Escritório Anti-Terrorismo (*Office for Counterterrorism Office – S/CT*), cuja função é justamente coordenar todos os esforços do governo dos EUA no sentido de melhorar a cooperação com governos

¹⁰⁵ Reorganizada a partir da *Executive Order* 12.333, [colocar data], sobre as atividades de inteligenciad dos EUA, e pelo *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Ac*”, de 2004; de acordo com a *Executive Order* referida a “comunidade de inteligência” é formada pelos seguintes órgãos: a *Central Intelligence Agency* (CIA); a *National Security Agency* (NSA); a *Defense Intelligence Agency* (DIA); os escritórios do Departamento da Defesa envolvidos na coleta de dados de inteligência por meio de programas de reconhecimento; o *Bureau of Intelligence and Research*, do Departamento de Estado; as áreas de inteligência do Exército, Marinha, Força Aérea, *Marine Corps* (fuzileiros navais), do *Federal Bureau of Investigation* (FBI), do Departamento do Tesouro e do Departamento da Energia; e das áreas de *staff* do Diretor da *Central Intelligence* (CIA).

estrangeiros para obstar o terrorismo internacional. Para isso, participa no desenvolvimento, coordenação e implementação das políticas anti-terrorismo dos EUA.

Como se sabe, após os eventos de 11 de setembro houve uma convergência do tratamento do terrorismo e lavagem de dinheiro, cuidado na maioria das vezes pelas mesmas estruturas governamentais, nacional e internacionalmente, tendo em vista a similaridade da movimentação de recursos em torno dos delitos (embora no caso do terrorismo os fundos circulados possam ser de origem absolutamente legal).

Principais processos e programas

Processo de Certificação de Narcóticos

Uma importante atividade realizada pelo Departamento de Estado, de alcance internacional, é a coordenação do processo de certificação de narcóticos. O processo foi modificado como resultado do *Foreign Relations Authorization Act* (FRAA), de 2002, e desde então, o Presidente deve apresentar um relatório consolidado identificando os principais países produtores e de trânsito de drogas ilícitas e designar os países que não conseguiram durante os últimos 12 meses cumprir suas obrigações sob os acordos internacionais anti-drogas (especificadas no FAA) e implementar medidas para o controle das drogas ilícitas especificadas na lei norte-americana. O FRAA exige ainda que 50% de certos tipos de ajuda devam ser sustados para tais países, ajudas estas que devem ser notificadas ao Congresso até 1º de novembro de cada ano, com base na certificação realizada até 15 de setembro. Se um país não for certificado, grande parte da ajuda externa que seria a ele dirigida (de acordo com o *Foreign Assistance Act*, de 1961) será interrompida e os EUA votarão contra qualquer envio de recursos por seis bancos de desenvolvimento porventura a ele dirigidos. (talvez seja assim que o Brasil tenha sido forçado a adotar a Convenção de Viena).

Em sua última versão, publicada em 15.09.2005 (*Presidential Determination no. 2005-36*), o Presidente determinou o Brasil como importante país de trânsito e produção de drogas, juntamente com o Afeganistão, Bahamas, Bolívia, Colômbia, República Dominicana, Equador, Guatemala, Haiti, Índia, Jamaica, Laos, México, Myanmar, Nigéria, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela. As medidas restritivas de ajuda externa recairiam somente em Myanmar e Venezuela. Tal documento deve ser entregue ao Congresso pelo Departamento de Estado.

Primeiro movimento: Relatório sobre a Estratégia Internacional Anti-Narcóticos - INCSR

O Relatório sobre a Estratégia Internacional Anti-Narcóticos (*International Narcotics Control Strategy Report - INCSR*), do Departamento de Estado, é apresentado ao Congresso até o dia 1º de março de cada ano. Ele é preparado de acordo com o §489 da Lei

para Assistência Externa (*Foreign Assistance Act - FAA*), de 1961 (e emendas). O INCSR aborda país por país, sendo publicado em dois volumes, (1) um sobre o comércio internacional de drogas ilícitas e controle de produtos químicos e (2) outro sobre lavagem de dinheiro e crimes financeiros. Sua última versão, de março de 2005, cobre o ano de 2004.

A parte sobre lavagem de dinheiro, exigida pelo Congresso dos EUA, se baseia em contribuições de vários órgãos do governo dos EUA e de fontes internacionais. Uma importante fonte é o *Financial Crimes Enforcement Network* (FinCEN), do Departamento do Tesouro¹⁰⁶.

Com a sua versão de 2005, são 19 anos de publicação. Constitui assim a base factual para as designações contidas no relatório do Presidente enviadas ao Congresso via Departamento de Estado. De acordo com o FAA, o Relatório deve informar até que ponto cada país ou entidade que recebeu assistência dos EUA nos dois últimos anos fiscais, cumpriu os objetivos da *Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988* (a Convenção de Viena)¹⁰⁷.

Segundo movimento: *Major Money Laundering Countries*

Todo ano, funcionários graduados de várias agências do governo dos EUA que se ocupam do tema da lavagem de dinheiro se encontram para avaliar a situação do controle da lavagem de dinheiro em mais de 200 países e jurisdições. Esse exercício abarca: (1) uma avaliação dos montantes financeiros que transitam nos respectivos sistemas financeiros provenientes do crime, (2) ações empreendidas ou não para cuidar do crime financeiro em geral e da lavagem de dinheiro, (3) as vulnerabilidades de cada país ou jurisdição no tocante à lavagem de dinheiro, (4) a conformidade das leis e regulamentos aos padrões internacionais, (5) a efetividade com que o governo atua e a (6) vontade

¹⁰⁶ Outras contribuições importantes provêm do *Asset Forfeiture and Money Laundering Section* da Divisão Criminal do Departamento da Justiça (devido ao seu papel central na confecção de tabela comparativa sobre lavagem de dinheiro e crimes financeiros e na realização de treinamento internacional) assim como o *Office of Counterterrorism*, do Departamento de Estado (que fornece importantes dados sobre o cumprimento de leis). Muitos outros órgãos participam como o *Bureau of Immigration and Customs Enforcement*, do Departamento de Segurança Interna, a *Drug Enforcement Administration*, *Federal Bureau of Investigation*, and the *Office for Overseas Prosecutorial Development Assistance*, do Departamento de Justiça, o *Internal Revenue Service*, o *Office of the Comptroller of the Currency* e o *Office of Technical Assistance*, do Departamento do Tesouro. E também, no campo do treinamento e assistência técnica os reguladores independentes, o *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) e o *Federal Reserve Board* (Banco Central dos EUA). (colocar referência do site do Departamento de Estado).

¹⁰⁷ *Although the Convention does not contain a list of goals and objectives, it does set forth a number of obligations that the parties agree to undertake. Generally speaking, it requires the parties to take legal measures to outlaw and punish all forms of illicit drug production, trafficking, and drug money laundering, to control chemicals that can be used to process illicit drugs, and to cooperate in international efforts to these ends. The statute lists action by foreign countries on the following issues as relevant to evaluating performance under the 1988 UN Drug Convention: illicit cultivation, production, distribution, sale, transport and financing, and money laundering, asset seizure, extradition, mutual legal assistance, law enforcement and transit cooperation, precursor chemical control, and demand reduction. (colocar a fonte do Departamento de Estado).*

política do governo de tomar as medidas necessárias no campo do controle da lavagem de dinheiro.

As jurisdições consideradas de “*primary concern*” (preocupação principal) são aquelas identificadas de acordo com o INCSR como “*major money laundering countries*” (países centrais para a lavagem de dinheiro). Um país central para a lavagem de dinheiro é definido em lei como aquele “cujas instituições financeiras se engajam em transações monetárias envolvendo montantes significativos do resultado financeiro (*proceeds*) do tráfico internacional de narcóticos¹⁰⁸”. O Brasil é considerado um país de “*primary concern*” no que se refere à lavagem de dinheiro.

Outras atividades do Departamento de Estado

Uma atividade de relevo do Departamento de Estado refere-se à assistência técnica no campo da lavagem de dinheiro, com influência no trato do financiamento ao terrorismo. Seu objetivo é tornar os países menos vulneráveis ao problema. O Departamento provê os fundos para os esforços intergovernamentais. Lidera e coordena tais esforços no campo da assistência técnica¹⁰⁹.

O Departamento atua também na assistência multilateral. Provê assim apoio a muitos programas regionais de treinamento em todo o mundo, em que funcionários de países próximos são colocados juntos para treinamento especializado em ações contra a lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo. Nesse contexto, vale lembrar a atuação das “*International Law Enforcement Academies*” (ILEAs), que atuam com recursos e administração do *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs* (INL), do Departamento de Estado. Por outro lado, o Programa de Assistência Anti-Terrorismo (*Anti-terrorist Assistance*) (ATA), do Departamento de Estado, também se ocupa do tema do terrorismo. Estes e outros eventos de capacitação fizeram com que o Governo dos EUA pudesse oferecer algum tipo de assistência no campo da lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo para mais de 120 países apenas no ano de 2004.

Outra importante atividade do Departamento de Estado diz respeito à negociação de Tratados de Assistência Legal Mútua (*Mutual Legal Assistance Treaties - MLATs*) que facilitam a troca de evidências e informações sobre temas criminais e afins. Em episódios de lavagem de dinheiro, podem ser muito úteis para obter dados bancários e outros dados financeiros de outros países e vice-versa. Há acordos com a maioria dos países do mundo, inclusive o Brasil. Por outro lado, os EUA também negociam com outros

¹⁰⁸ Em inglês: “*whose financial institutions engage in currency transactions involving significant amounts of proceeds from international narcotics-trafficking*”.

¹⁰⁹ Como comentado na seção sobre o GAO deste trabalho, há um relatório desse órgão sobre o tema, inclusive apontando conflitos entre o Departamento de Estado e o Departamento do Tesouro.

países acordos de cooperação no campo do confisco e compartilhamento de ativos recuperados¹¹⁰.

2.2.3 Ramo Judiciário¹¹¹

Nos EUA, o ramo judiciário do Governo consiste em um sistema de tribunais (*courts*) cobrindo todo o país, tendo como ponto máximo a Suprema Corte dos Estados Unidos. É interessante notar aqui a denominação de “ramo” e não de “poder” como é comum entre nós, talvez denotativo do *rapport* existente entre o Judiciário e a Sociedade¹¹². Por isso mantenho a terminologia original neste texto.

Embora um sistema de tribunais estaduais já existisse antes mesmo da junção das treze colônias originais, duvidou-se de início se um sistema de tribunais federal fosse necessário e se ele devesse suplantiar os sistemas já existentes. Como resultado desse debate, chegou-se a uma solução de compromisso (*compromise*) em que se mantinha a jurisdição dos tribunais estaduais ao mesmo tempo em que a Constituição estabeleceu um judiciário federal com poderes (então) limitado.

Desta forma, o artigo III da Constituição estabelece a base do sistema federal nos seguintes termos: “*The judicial power of the United States shall be vested in one Supreme Court, and such inferior courts as the Congress may from time to time ordain and establish.*” (O poder de justiça nos Estados Unidos será confiado a uma Suprema Corte, e a tais tribunais inferiores que o Congresso poderá de tempos em tempos ordenar e estabelecer).

O sistema de tribunais federais se baseia na *common law* inglesa (mas é problemático acreditar que essa seja a sua única referência, especialmente a partir do terremoto constitucional causado pelo *New Deal* e à crítica de conservadorismo dirigida ao sistema da *common law*¹¹³). Cada estado tem o seu próprio sistema legal, sendo todos, exceto a Louisiana, baseados no sistema da Inglaterra da *common law*. A revisão judicial dos atos do legislativo é um ponto crucial do sistema legal norte-americano. O país aceita a jurisdição da International Court of Justice, com reservas¹¹⁴.

Com base nessa diretiva de ordem geral, o primeiro Congresso houve por bem dividir o país em distritos e criar tribunais federais em cada distrito. Assim tem início a presente estrutura, com uma Suprema Corte, treze tribunais de apelação, 94 tribunais

¹¹⁰ Fonte: Site do Departamento de Estado: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2005/vol2/html/42385.htm>. Acessado em 30.01.2006.

¹¹¹ U. S. STATE DEPARTMENT. (2000).

¹¹² No Brasil a denominação é tão comum e aceita sem problemas que uma vinheta da Rádio Câmara, da Câmara dos Deputados, diz: “Um poder cada vez mais perto de você”.

¹¹³ A propósito do desenvolvimento constitucional dos EUA, dos Pais Fundadores até o presente e perspectivas, ver SUNSTEIN (2004).

¹¹⁴ Fonte: Site da CIA: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/fields/2100.html>. Acessado em 23.01.2006.

distritais e duas cortes de jurisdição especial. Ao Congresso cabe criar ou extinguir os tribunais federais, assim como estabelecer o número de juizes no sistema jurídico federal. O Legislativo não pode, entretanto, abolir a Suprema Corte.

O poder judicial se estende às ocorrências abrangidas pela Constituição; atos do Congresso, ou um tratado dos EUA; episódios envolvendo embaixadores, ministros e cônsules de países estrangeiros nos EUA; controvérsias em que o governo dos EUA é parte; controvérsias entre estados da União (ou seus cidadãos) e nações estrangeiras (ou seus cidadãos); e eventos de falência. A Décima Primeira Emenda Constitucional retirou da jurisdição federal os casos em que cidadãos de um estado eram reclamantes e o governo de outro estado era acusado (o fato inverso não foi modificado).

O poder dos tribunais federais abarca as ações civis por danos e outros tipos de reparação, e também casos originados sob as leis federais. O Artigo III criou um conjunto complexo de relacionamentos entre os tribunais federais e estaduais. Comumente, os tribunais federais não consideram ocorrências surgidas sob a lei de um estado. Entretanto, alguns eventos de jurisdição federal podem ser acatados e julgados pelos tribunais estaduais. Assim, os dois sistemas têm jurisdição exclusiva em alguns temas e concorrente em outros.

A Constituição zela pela independência dos juizes ao estabelecer que os juizes federais devam manter o cargo "*during good behavior*" (enquanto apresentarem bom comportamento) — o que, na prática, significa até a sua morte, aposentadoria ou renúncia ao cargo. Todos os juizes federais são designados pelo Presidente e confirmados pelo Senado. O Congresso determina também o nível de remuneração.

Panorama dos tribunais federais

A Suprema Corte é o tribunal mais elevado dos EUA e o único criado especificamente pela Constituição (a Constituição indicou que os demais tribunais seriam criados pelo Congresso). As decisões da Suprema Corte não podem ser motivo de apelação a nenhum outro tribunal.

O segundo nível mais elevado refere-se aos tribunais de apelação. Tais tribunais são em número de 12 e estão localizados em cada um dos 12 distritos (*circuit districts*) localizados em todo o país. Tais tribunais foram criados em 1891 como forma de facilitar o exame mais acurado de casos e para diminuir o trabalho da Suprema Corte. Há também a *Court of Appeals for the Federal Circuit*, com jurisdição sobre todo o país. O número de juizes em cada um desses tribunais varia de 6 a 28, mas a maioria dos circuitos possui entre 10 e 15 juizes.

Os tribunais de apelação examinam as decisões dos tribunais distritais (o terceiro nível de tribunais de que se compõe o sistema judiciário dos EUA) de suas respectivas áreas. Têm eles autoridade para examinar as decisões das agências regulatórias independentes nas situações em que seus mecanismos internos de revisão tenham exaurido seus recursos e ainda exista desacordo substancial quanto a questões legais. Como já indicado acima, o *Court of Appeals for the Federal Circuit* (Tribunal de Apelação do Circuito Federal) tem jurisdição federal em eventos especiais, tais como os que envolvem patentes, e casos decididos pelos tribunais de jurisdição especial, pela *Court of International Trade* e pela *Court of Federal Claims*.

Em um terceiro nível, vamos encontrar os chamados tribunais distritais (*district courts*¹¹⁵). Todo o país e territórios dos EUA são divididos em 94 distritos de forma que os interessados possam ter fácil acesso ao sistema. Cada tribunal distrital possui pelo menos dois juízes, mas muitos possuem número bem mais expressivo. Dependendo da carga de trabalho, um juiz de um distrito poderá atuar temporariamente em outro distrito.

O Congresso fixa as fronteiras entre os distritos de acordo com o contingente populacional, tamanho e volume do trabalho a ser realizado. Alguns estados menores constituem um distrito, enquanto que estados como Nova Iorque, Califórnia e Texas possuem quatro distritos cada. Cada distrito inclui também um tribunal de falências (assunto de jurisdição da justiça federal).

Há por fim os tribunais especiais, sendo eles os seguintes: (1) a *Court of International Trade*, que se ocupa de casos envolvendo o comércio internacional e temas alfandegários e (2) a *U.S. Court of Federal Claims*, que tem jurisdição na maior parte das ações por dano pecuniário contra a União, disputas sobre contratos federais, posse ilegal de bens privados pelo governo federal e uma gama de outras reivindicações sobre os EUA.

Não há estruturas especiais devotadas ao exame e julgamento de questões relativas à lavagem de dinheiro.

Histórico de condenações

De acordo com o Anexo I da Estratégia Nacional, versão 2003, durante o ano fiscal de 2001 951 réus foram condenados pelo crime de lavagem de dinheiro como ofensa principal. Tal quantitativo representaria aproximadamente 1,6% de todas as condenações

¹¹⁵ The U.S. Circuit Courts: cada um dos “circuitos” a seguir corresponde a um tribunal distrital. Em cada um deles pode ser encontrado um tribunal de apelação e um tribunal de falência: 1st Circuit - Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island and Puerto Rico ; 2nd Circuit - Connecticut, New York, Vermont; 3rd Circuit - Delaware, New Jersey, Pennsylvania, Virgin Islands; 4th Circuit - Maryland, North Carolina, South Carolina, Virginia, West Virginia; 5th Circuit - Louisiana, Mississippi, Texas; 6th Circuit - Kentucky, Michigan, Ohio, Tennessee; 7th Circuit - Illinois, Indiana, Wisconsin; 8th Circuit - Arkansas, Iowa, Minnesota, Nebraska, North Dakota, South Dakota; 9th Circuit - Alaska, Arizona, California, Guam, Hawaii, Idaho, Montana, Nevada, Northern Mariana Islands, Oregon, Washington; 10th Circuit - Colorado,

levadas a termo nos EUA naquele ano. Por outro lado, um contingente de 243 réus também teria sido condenado pela prática do ilícito associado a outras causas, o que totalizaria 1.194 condenações em apenas um ano.

Entretanto, um estudo mais amplo realizado por MOTIVANS (2003) apresenta números ligeiramente diferenciados. Segundo o referido trabalho, em 2001 1.477 pessoas/empresas foram acusadas nos tribunais distritais dos EUA pelo crime de lavagem de dinheiro como crime principal. Essas pessoas representavam 1,8% de todos os casos apresentados. Dos casos concluídos em 2001, 1.243 réus foram condenados pelo crime de lavagem de dinheiro. As condenações envolviam montantes que iam de menos de US\$2 mil a mais de US\$100 milhões. Cerca de 20% dos casos envolviam quantias superiores a US\$1 milhão. Em geral, as sentenças são de até 20 anos, multas de US\$500 mil ou duas vezes o valor da propriedade envolvida ou dos montantes cursados.

De acordo com o mesmo estudo, entre 1994 e 2001 cerca de 18.500 réus haviam sido acusados de haver praticado o crime de lavagem de dinheiro junto aos tribunais distritais dos EUA. Nesse mesmo período de 7 anos, 10.610 delas foram acusadas por lavagem de dinheiro como o crime principal. Como resultado dos processos judiciais instaurados, 9.169 pessoas foram condenadas. Isso significa que 9 entre 10 pessoas acusadas por lavagem de dinheiro foram condenadas. Por outro lado, 3 em cada 4 pessoas condenadas foram sentenciadas a cumprir pena em prisões, com uma média de sentença de mais de 4 anos.

Comunicações à Promotoria Federal

Durante o ano de 2001, 1.437 suspeitos foram levados à consideração da promotoria dos EUA tendo a lavagem de dinheiro como crime principal. Tais indícios de suspeição compreendiam 1,2% do total de 121.818 comunicações. A lavagem de dinheiro incluiu 1.073 réus investigados pela prática do ilícito propriamente dito e 364 por falha de manutenção registro e reporte. A maior parte das comunicações à promotoria veio de 10 distritos. A promotoria do Sul da Flórida (*Southern District of Florida*) recebeu o maior número de comunicações (106), seguido do Distrito Sul de Nova York (*New York Southern District*) (83), Porto Rico (78) e o Distrito Leste de Nova York (*New York East District*) (71).

Comunicações por órgãos federais

Como já visto neste Capítulo, muitas são as agências do governo federal envolvidas na investigação de ocorrências de lavagem de dinheiro. Essas agências, como o faz COAF no Brasil, comunicam seus indícios de suspeição à Promotoria Federal dos EUA

Kansas, New Mexico, Oklahoma, Utah, Wyoming; 11th Circuit - Alabama, Florida, Geórgia; District of Columbia District.

(*U.S. Attorneys*). No ano de 2001, a Promotoria Federal avaliou 1.573 casos suspeitos de lavagem de dinheiro para acusação, representando 1,3% dos 118.977 casos federais concluídos no nível federal.

Mais de 30 agências federais, estaduais e locais enviaram indicativos de suspeição, a maioria tendo sido recebida das agências do Departamento do Tesouro e da Justiça. De fato, 57% das comunicações vieram do Departamento do Tesouro. De 1994 até 2001, as comunicações do Departamento do Tesouro teriam decrescido em 46% (talvez em razão de um número cada vez maior de órgãos comunicando ocorrências de suspeição). Dois órgãos se destacaram nesse contexto: o Serviço Aduaneiro dos EUA (agora parte do Departamento de Segurança Interna) e o *Internal Revenue Service* (IRS), o fisco dos EUA.

Em 2001, foram recebidos dos órgãos do Departamento da Justiça 614 notificações (39% do total). O destaque aqui foi para o *Federal Bureau of Investigations* (FBI). Vale ressaltar o papel desempenhado pela *Drug Enforcement Administration* (DEA) (139 casos de lavagem de dinheiro como ofensa principal).

Grau de eficiência e eficácia

Finalmente, deve-se ter em conta que dos 1.420 casos recebidos pela justiça federal, 88% foram condenados. Por outro lado, o tempo médio da apresentação da queixa até a condenação foi de 17 meses (em outras palavras, um ano e cinco meses).

Socialização do tema da lavagem de dinheiro

Há nos EUA um longo período de socialização das normas para o controle da lavagem de dinheiro. Como já visto no início deste Capítulo, esse sistema não emerge da noite para o dia. As normas e as organizações vão evoluindo gradualmente de acordo com as demandas e exigências do “mercado” e, por isso, é possível falar em um processo de socialização. Há, portanto, uma longa trajetória de produção legislativa que vai, como já comentado, pelo menos desde a promulgação do *Bank Secrecy Act* original, em 1970, que institui o controle sobre a lavagem de dinheiro (comunicação de operações suspeitas), passando pela criminalização da prática a partir de 1986 (antes mesmo da Convenção de Viena). São, portanto, mais de trinta e cinco anos de experiência com o tema e, no mínimo, 20 anos a partir da criminalização.

Assim, o sistema judiciário dos EUA adquiriu no correr dos anos uma extensa experiência com o tema da lavagem de dinheiro (e agora faz a transição, não sem alguns percalços, para o trato das questões atinentes ao financiamento do terrorismo). E esse processo gradual facilita o processo de socialização e interiorização do tema. Assim, não parece haver nenhum tipo de sobressalto frente aos regulamentos, apesar de sua crescente complexidade e tecnicidade.

No Brasil, o tema já aparece como um fato consumado em toda a sua complexidade e, assim, não pode haver um crescimento gradual da sua compreensão e entendimento (institucionalização e socialização).

Outras estruturas de controle

Supervisores federais do sistema financeiro

Há também outras estruturas de controle e produção normativa envolvidas com o tema da lavagem de dinheiro. Um dessas estruturas diz respeito aos reguladores do sistema financeiro. Enquanto que, no Brasil, esse sistema está circunscrito ao papel desempenhado pelo Banco Central do Brasil (BACEN), Comissão e Valores Mobiliários (CVM) e Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) – todos da área de influência do Ministério da Fazenda, nos EUA há sete níveis de supervisão, a saber: (1) o *Board of Governors of the Federal Reserve Board System* (Federal Reserve), o banco central dos EUA, (2) a *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), (3) o *Office of the Comptroller of the Currency* (OCC), (4) o *Office of Thrift Supervision* (OTS), (5) a *National Credit Union Administration* (NCUA), (6) a *Securities and Exchange Commission* (SEC) and (7) a *Commodity Futures Trading Commission* (CFTC). O OCC e o OTS são áreas do Departamento do Tesouro enquanto que o *Federal Reserve*, o FDIC, a NCUA, a SEC, and a CFTC são agências independentes que não fazem parte do Executivo. Há estruturas de supervisão estadual do sistema financeiro nos EUA.

Organizações de auto-regulamentação

No afã de se antecipar à regulamentação oficial (pelo governo) muitas áreas se organizam em torno da auto-regulamentação. Há pelo menos cinco de tais entidades auto-reguladas nos EUA, a saber: (1) NASD (ex-*National Association of Securities Dealers*) e a (2) *New York Stock Exchange* (NYSE) para a área de papéis de dívida (*bonds*, etc.) e (3) a *National Futures Association* (NFA), (4) a *Chicago Mercantile Exchange* (CME) (Bolsa de Mercadorias de Chicago), e o (5) *Chicago Board of Trade* (CBOT) para o mercado de futuros. (5) O *Internal Revenue Service* e o (6) *Commissioner of Customs* também têm autoridade delegada para exigir a conformidade com determinados dispositivos do *Bank Secrecy Act*.

2.2.4 O sistema em movimento: as Estratégias Nacionais Contra a Lavagem de Dinheiro

A Estratégia Nacional contra a Lavagem de Dinheiro – 1999/2003

Com a publicação da Lei da Estratégia (*Money Laundering and Financial Crimes Strategy Act*, de 1998/Lei Sobre da Estratégia contra a Lavagem de Dinheiro e Crimes Financeiros) o Congresso dos EUA oferecia uma resposta, entre outros aspectos, a uma necessidade, sempre recorrente, como se verá, de se coordenarem de forma mais

produtiva os recursos e esforços das agências que cuidam da aplicação (*enforcement*) de normas e regulamentos e os supervisores do sistema financeiro no combate ao crime da lavagem de dinheiro.

Para tanto, a Lei introduziu a exigência de que fosse estabelecida anualmente, por órgãos do ramo Executivo (dirigia-se ao Presidente, agindo por meio do Secretário do Tesouro e este em consultas com o Procurador Geral) do governo, uma Estratégia Nacional, em versões anuais (todo mês de fevereiro), por um período de cinco anos, terminando com a emissão da Estratégia de 2003. Previa-se também o envio ao Congresso de relatório, também anual, sobre o desenvolvimento da Estratégia Nacional (um verdadeiro instrumento de *accountability* horizontal, inexistente em nossa prática legislativa sobre o tema em questão). Ao final desse período, a prorrogação da norma (chamada de re-autorização no jargão do Congresso dos EUA) seria discutida como de praxe tendo como pano de fundo os resultados alcançados.

De acordo com a Lei, as versões anuais da Estratégia Nacional deveriam resultar do trabalho conjunto dos Departamentos do Tesouro (principalmente este) e da Justiça (a partir de 2001 temos um novo e importante interveniente, o Departamento de Segurança Interna). A implementação das ações estaria a cargo de um Comitê Organizador (*Steering Committee*) chefiado pelo Vice-Secretário do Tesouro e pelo Vice-Procurador Geral (vice-ministro da Justiça na terminologia norte-americana).

As Estratégias Nacionais – 1999/2003

A primeira versão da Estratégia Nacional veio a lume em setembro de 1999, portanto com sete meses de atraso. Nessa edição inicial, a Estratégia Nacional correspondia a um exercício que estaria por aprofundar-se nos próximos anos. Consistia em quatro grandes objetivos, subdivididos em 26 metas e 66 prioridades. Participou da elaboração da Estratégia principalmente o Departamento do Tesouro e, subsidiariamente, o Departamento da Justiça. Cerca de 20 órgãos do Governo foram também consultados sobre os temas tratados ou por tratar na perspectiva de implementação da Estratégia Nacional. Os objetivos, como se pode ver na Tabela 2, referiam-se ao fortalecimento da aplicação de normas (*enforcement*) de forma a barrar os fluxos de dinheiro de origem ilícita (matéria-prima da lavagem de dinheiro), à melhoria dos esforços em termos de edição de normas e cooperação público-privada para a prevenção da lavagem de dinheiro, ao fortalecimento das parcerias do Governo federal com os governos estaduais e locais, além do necessário fortalecimento da cooperação internacional para interromper o fluxo global de fundos ilícitos (objetivo permanente de um país hegemônico como os EUA).

A Estratégia Nacional de 1999 (Tabela 1) não tinha os seus objetivos limitados no tempo, nem designava naquele momento os responsáveis pela execução das metas e

prioridades. Os grandes itens que abrangia certamente não seriam resolvidos no curto espaço de um ano civil. A Estratégia colocava-se então mais como um direcionador, como um apanhado de problemas mais relevantes a serem resolvidos do que mesmo uma estratégia anual.

Tabela 1: EUA - Estratégia Nacional Contra a Lavagem de Dinheiro 1999 – Objetivos, metas e prioridades

	Objetivos	Metas	Prioridades
1	Fortalecer a aplicação de normas para interromper o fluxo de dinheiro ilícito	8	21
2	Melhorar os esforços regulatórios e de cooperação público-privada para a prevenção da lavagem de dinheiro	7	15
3	Fortalecer as parcerias com os governos estaduais e locais para a luta contra a lavagem de dinheiro em todo o país	5	5
4	Fortalecer a cooperação internacional para interromper o fluxo global de fundos ilícitos	6	25
	TOTAL	26	66

Fonte: DEPARTMENT OF THE TREASURY e DEPARTMENT OF JUSTICE. (1999).

Destaque deve ser dado aqui a algumas de suas prioridades, entre elas a designação de áreas especiais de alto risco de lavagem de dinheiro (não necessariamente geográficas) e, no campo da cooperação internacional, às várias ações no sentido de fortalecer o regime internacional para o controle da lavagem de dinheiro (ou mesmo, sob outro ponto de vista, a política pública global para o controle do ilícito), entre elas: trabalhar pela adoção universal das 40 Recomendações do GAFI (FATF/GAFI, 1990), pressionar países que não possuem regimes efetivos para cuidar da lavagem de dinheiro, promover a disseminação das projeções regionais do GAFI em todo o mundo, prover assistência em treinamento, propugnar para que as organizações financeiras internacionais pressionem os países a adotarem medidas e políticas contra a lavagem de dinheiro e, por último mas não menos importante, apoiar os esforços do *Financial Stability Forum* (FSF) no sentido de os países adotarem padrões internacionais já estabelecidos, entre eles as já mencionadas 40 Recomendações do GAFI (FATF/GAFI, 1990).

A Estratégia Nacional de 2000 (Tabela 2), ainda na Administração Clinton, foi divulgada em março daquele ano, portanto com apenas um mês de atraso. Apresenta quatro grandes objetivos, 27 metas e 58 prioridades. Há entre os objetivos uma acentuada preocupação regulatória, de novo ênfase na cooperação público-privada na prevenção da lavagem de dinheiro e o fortalecimento de parcerias com governos locais nos seus diversos níveis (estadual e municipal). Ênfase foi dada ao aumento da cooperação internacional para obstar o fluxo de capitais ilícitos.

Tabela 2: EUA - Estratégia Nacional Contra a Lavagem de Dinheiro 2000 – Objetivos, metas e prioridades

	Objetivos	Metas	Prioridades
1	Fortalecer a aplicação de normas para interromper o fluxo de dinheiro ilícito	9	18
2	Melhorar os esforços regulatórios e de cooperação público-privada para a prevenção da lavagem de dinheiro	7	16
3	Fortalecer as parcerias com os governos estaduais e locais para a luta contra a lavagem de dinheiro em todo o país	4	5
4	Fortalecer a cooperação internacional para interromper o fluxo global de fundos ilícitos	7	19
	TOTAL	27	58

Fonte: DEPARTMENT OF THE TREASURY e DEPARTMENT OF JUSTICE. (2000).

Como se vê, a Estratégia Nacional de 2000 não diferia nos objetivos de sua versão do ano anterior. A diferença desta vez é que para cada ação (*action item*) havia a designação de uma liderança, o compromisso de implementação para 2000 e informações de base sucintas sobre o tema.

A ENLD de 2001 (a primeira da administração Bush) nasce sob o impacto do ataque terrorista de 11 de setembro, tendo sido divulgada somente em 18.09.2001 (portanto, uma semana após a tragédia do *World Trade Center*). A palavra terrorismo é utilizada no texto somente uma vez, o que demonstra que o documento ainda não havia captado o incidente, ou que talvez tenha se desconstruído dos fatos. De qualquer forma, centrava-se, como se depreende da Tabela 3, na aplicação de leis (*enforcement*) no evento de processos judiciais contra grandes organizações e sistemas, de novo na medição da efetividade dos esforços governamentais no campo da lavagem de dinheiro. Preocupava-se da mesma forma com cooperação público-privada e outras medidas regulatórias, coordenação dos esforços da área de *enforcement* junto às autoridades estaduais e locais e o fortalecimento da cooperação internacional em torno do problema global da lavagem de dinheiro.

Tabela 3: EUA - Estratégia Nacional Contra a Lavagem de Dinheiro 2001 – Objetivos, metas e prioridades

	Objetivos	Metas	Prioridades
1	Enfocar os esforços da área de aplicação de leis nos processos judiciais contra grandes organizações e sistemas	5	15
2	Medir a efetividade dos esforços contra a lavagem de dinheiro	1	4
3	Prevenir a lavagem de dinheiro por meio da cooperação público-privada e medidas regulatórias que se façam necessárias	4	13
4	Coordenar os esforços da área de cumprimento de normas com as autoridades estaduais e locais para o combate à lavagem de dinheiro	3	6
5	Fortalecer a cooperação internacional para combater o problema global da lavagem de dinheiro	5	13
	TOTAL	18	51

Fonte: DEPARTMENT OF THE TREASURY e DEPARTMENT OF JUSTICE. (2001).

A Estratégia Nacional de 2002 foi publicada em julho do mesmo ano (cinco meses de atraso) e era, por assim dizer, a primeira Estratégia em reação ao ataque terrorista

do ano anterior (a palavra “terrorismo” é usada 94 vezes no corpo do texto), embora ao tempo de sua divulgação a proposta de criação do Departamento de Segurança Interna ainda estivesse sob exame do Congresso. O tema lavagem de dinheiro ficava assim por diante umbilicalmente ligado àquele do financiamento do terrorismo internacional (pelo menos internacionalmente controlado pela mesma estrutura regulatória e de *enforcement*) e, como suspeito, colocado em um segundo plano nas preocupações do Governo dos EUA.

Assim, já em julho de 2002, a Estratégia proposta (Tabela 4) exprimia de novo, mas como principal objetivo, uma preocupação com a medição da efetividade dos esforços empregados contra a lavagem de dinheiro. Adicionalmente, apresentava objetivos enfatizando a aplicação de normas (*enforcement*) e o fortalecimento dos recursos regulatórios na identificação, extinção e desmantelamento das redes de financiamento ao terrorismo, aumentar a fiscalização e os processos judiciais contra grandes organizações e sistemas envolvidos com a propagação da lavagem de dinheiro, prevenir a lavagem de dinheiro pela cooperação público-privada e medidas regulatórias ainda faltantes e coordenar os esforços da área governamental que se ocupa da aplicação de normas (*enforcement*) com as autoridades estaduais e locais para o combate à lavagem de dinheiro. Por fim, apresentava como perspectiva o fortalecimento dos regimes internacionais contra a lavagem de dinheiro. Eram ao todo 6 grandes objetivos, divididos em 19 metas e 50 ações.

Tabela 4: EUA - Estratégia Nacional Contra a Lavagem de Dinheiro 2002 – Objetivos, metas e prioridades

	Objetivos	Metas	Prioridades
1	Medir a efetividade dos esforços contra a lavagem de dinheiro	2	9
2	Enfocar a área de aplicação de normas e os recursos regulatórios na identificação, extinção e desmantelamento das redes de financiamento ao terrorismo	3	11
3	Aumentar a fiscalização e os processos judiciais contra grandes organizações e sistemas	4	11
4	Prevenir a lavagem de dinheiro por meio da cooperação público-privada e medidas regulatórias que se façam necessárias	2	7
5	Coordenar os esforços da área de cumprimento de normas com as autoridades estaduais e locais para o combate à lavagem de dinheiro	3	5
6	Fortalecer os regimes internacionais contra a lavagem de dinheiro	5	10
	TOTAL	19	50

Fonte: DEPARTMENT OF THE TREASURY e DEPARTMENT OF JUSTICE. (2002).

Finalmente, a ENLD de 2003 (Tabela 5), último ano de uma série, vai apresentar apenas três grandes objetivos. O primeiro deles é a (1) proteção de todo o sistema financeiro internacional no tocante à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo. Outros objetivos eram: (2) o aumento da capacidade do Governo dos EUA de identificar, investigar e levar aos tribunais as principais organizações e sistemas envolvidos com a lavagem de dinheiro e, por fim, (3) assegurar a existência de um arcabouço

regulatório efetivo. Como se vê, a cooperação internacional foi colocada em primeiro lugar, tamanha a sua importância na luta contra o terrorismo internacional.

Tabela 5: EUA - Estratégia Nacional Contra a Lavagem de Dinheiro 2003 – Objetivos, metas e prioridades

	Objetivos	Metas	Prioridades
1	Proteger o sistema financeiro internacional no tocante à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo		
2	Aumentar a capacidade do governo dos EUA de identificar, investigar e levar aos tribunais os principais sistemas e organizações envolvidos com a lavagem de dinheiro		
3	Assegurar a existência de normas e regulamentos efetivos		

Fonte: DEPARTMENT OF THE TREASURY e DEPARTMENT OF JUSTICE. (2003).

A avaliação da Estratégia Nacional dos EUA pelo *General Accountability Office* (GAO)

Em setembro de 2003, para atender solicitação do Congresso, e considerando uma possível e até desejável re-autorização da Estratégia Nacional, o GAO publicou um amplo relatório de avaliação sobre o conjunto das Estratégias Nacionais (a versão de 2003 ainda não havia sido publicada), intitulado “*Combating Money Laundering: Opportunities Exist to Improve the National Strategy*” (Combatendo a Lavagem de Dinheiro: Oportunidades de Melhoria da Estratégia Nacional) (GENERAL ACCOUNTING OFFICE, 2003a)¹¹⁶.

O resultado do trabalho do GAO, realizado a partir de conversações com o pessoal do Departamento do Tesouro, Departamento da Justiça e órgãos reguladores do setor financeiro, indicou que a Estratégia Nacional havia sido benéfica de início, mas que, com o tempo, alguns fatores e eventos haviam afetado negativamente o seu desenvolvimento e implementação. Em nenhum momento questionou-se a existência de uma estratégia nacional em si como verdadeira instituição para coordenar os esforços do governo federal no combate à lavagem de dinheiro e crimes financeiros correlatos.

O efeito positivo inicial da Estratégia Nacional foi promover a comunicação e o planejamento comum entre os diversos órgãos envolvidos. Entretanto, no decorrer do processo emergiram diferentes visões sobre qual deveria ser a abrangência da Estratégia e mesmo o grau de comprometimento exigido de cada ator. A derrubada das torres do *World*

¹¹⁶ O relatório objetivava, de acordo com o próprio GAO, auxiliar o Congresso nas discussões da re-autorização e centrou-se nos seguintes itens: (a) os benefícios de uma estratégia e fatores que afetaram o seu desenvolvimento e implementação; (b) identificar se a Estratégia Nacional constituiu mecanismo útil para direcionar a coordenação dos esforços das agências federais envolvidas na aplicação de leis (*enforcement*); (c) influência da Estratégia Nacional nas atividades dos reguladores do sistema financeiro e (d) verificar se a Estratégia Nacional havia incorporado determinados elementos considerados críticos pelo GAO. O relatório

Trade Center, em setembro de 2001, e a conseqüente criação do Departamento de Segurança Interna, também afetaram o curso, escopo e premência da Estratégia (e porque não a concorrência entre as organizações envolvidas).

Em grandes linhas, a Estratégia Nacional não foi percebida como um mecanismo útil para direcionar a coordenação das agências aplicadoras das leis (*enforcement*) no combate à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo. Ainda que os Departamentos do Tesouro e Justiça tenham dado passos positivos no tocante a algumas iniciativas tendentes a melhorar a coordenação inter-agências em investigações de lavagem de dinheiro, a maioria das iniciativas não correspondeu às expectativas inscritas nos textos das diversas versões da Estratégia Nacional. A versão de 2002 da Estratégia Nacional, por exemplo, não clarificou o papel das agências na investigação do financiamento ao terrorismo. Assim, não ajudou a resolver a possível duplicidade de trabalho e desentendimentos sobre que agência deveria liderar as investigações (o mesmo ocorre no Brasil em situação menos específica entre o Departamento de Polícia Federal e o Ministério Público). Em maio de 2003, o Departamento da Justiça e Segurança Interna firmaram um acordo para solucionar a pendência.

Finalmente, a grande maioria dos reguladores do sistema financeiro informou que a Estratégia teve algum grau de influência nos seus esforços contra a lavagem de dinheiro somente na medida em que proporcionou um foro de coordenação ampliado, particularmente com as agências da área de aplicação de leis e regulamentos (*enforcement*). Na verdade, outros fatores teriam tido maior influência positiva no desenvolvimento de seu trabalho. Entre esses fatores, os reguladores do sistema financeiro citam a sua responsabilidade de supervisão já existente no BSA e no *Patriot Act*.

Como resultado de seu exame das Estratégias Nacionais, o GAO concluiu que alguns elementos que considera críticos em “estratégias nacionais” não estavam presentes na Estratégia. O primeiro deles é uma “liderança claramente definida” (com a habilidade de carrear os recursos necessários ao desenho e principalmente implementação de ações). Na verdade, a liderança (inicialmente em torno do Departamento do Tesouro e da Justiça, e mais tarde devendo incluir também o de Segurança Interna) não conseguiu chegar a um consenso sobre a abrangência ou assegurar a implementação das iniciativas nas datas apazadas. O segundo desses elementos críticos refere-se a “prioridades claramente definidas”, identificadas por meio da avaliação de riscos e ameaças (de forma a que os recursos sejam empregados nas situações de mais premência e necessidade). De fato, cada Estratégia continha mais prioridades do que seria possível cumprir de forma realista e

destinava-se ao “*Caucus on International Narcotics Control*” e ao “*Permanent Subcommittee of Investigations*” do “*Committee on Governmental Affairs*”, ambos do Senado.

nenhuma das versões anuais da Estratégia tinha fulcro em uma análise de riscos e ameaças (menos ainda em algum tipo de planejamento estratégico individual das agências envolvidas). O terceiro ponto refere-se a “mecanismos de *accountability*” para o monitoramento e avaliação do desempenho do programa. Embora as últimas Estratégias contivessem várias iniciativas destinadas a estabelecer medidas de desempenho, até pelo menos julho de 2003 nenhuma dessas ações havia sido realizada (quando da avaliação do GAO). Segundo explicações fornecidas pelos órgãos governamentais envolvidos, a dificuldade de se criar medidas de desempenho girava em torno do próprio tema da lavagem de dinheiro.

Tabela 6: EUA – Estratégia Nacional Contra a Lavagem de Dinheiro – Data de Publicação

Ano	Data regulamentar de publicação	Data efetiva de publicação	Atraso em meses
1999	Fevereiro 1999	Setembro 1999	7
2000	Fevereiro 2000	Março 2000	1
2001	Fevereiro 2001	Setembro 2001	7
2002	Fevereiro 2002	Julho 2002	5
2003	Fevereiro 2003	Novembro 2003	9

Fonte: GENERAL ACCOUNTING OFFICE, 2003a; complementado pelo autor.

Nota: Ao tempo do trabalho do GAO, a Estratégia para 2003 já estava atrasada em mais de sete meses. Viria a ser publicada em outubro de 2003, portanto com 8 meses de atraso.

Vale lembrar que tudo isso ocorre em um ambiente considerado de alta *accountability* horizontal, isto é, onde o desenho institucional (e diria mesmo constitucional) favorece as trocas (em termos de controles mútuos) entre os diversos poderes (ou “ramos” na terminologia norte-americana) ou mesmo no interior deles. O relatório do GAO que se comenta, apresenta situações de falta de *accountability* horizontal como, por exemplo, indicado na Tabela 6 acima, em que as datas de publicação das Estratégias anuais estiveram todas, sem exceção, fora do prazo determinado em lei. A Estratégia de 2001 só foi publicada pela premência e urgência imprimida pelo ataque terrorista de 11 de setembro. Por outro lado, vale lembrar que nenhum relatório anual de avaliação foi enviado ao Congresso, como determinado na lei (não é possível estabelecer se seria publicada não houvesse ocorrido o ataque terrorista).

As questões de liderança foram graves. Isso está certamente refletido no atraso de publicação da Estratégia, de acordo com a Tabela 6 acima. Os problemas foram ainda maiores: a lei não previa a designação de orçamento para o seu cumprimento e um Comitê de Coordenação previsto na Estratégia de 1999 de fato nunca funcionou. Por outro lado,

com o passar do tempo, o nível de senioridade dos representantes do Tesouro e Justiça foi sendo diminuído, o que não contribuiu nem para o desenho, nem para a implementação da Estratégia. No mais, nas questões relativas à cooperação internacional, que deveriam ter a cooperação do *National Security Council* (NSC) (órgão de assessoria direta do Presidente da República) nunca ficou claramente estabelecida (nem se havia no NSC uma estrutura responsável por aspectos da Estratégia).

Houve reconhecimento, tanto pelo Departamento do Tesouro quanto da Justiça, de que as Estratégias continham muito mais do que seria razoável para a implementação em um ano. Assim, serviam melhor para um efeito demonstrativo, com a explicitação de itens de relevância e conceitos, mas que funcionavam mais como referências do que como verdadeiras estratégias. Assim, talvez a própria Lei tenha surgido em um momento em que era ainda mais importante como parte de um processo de continuada afirmação do Legislativo sobre o Executivo, não tendo encontrado neste o eco necessário para a sua concretização. Exemplo disso está na afirmação de que a Estratégia não havia afetado as políticas já estabelecidas no nível das agências nem o redirecionamento de recursos. O Departamento da Justiça afirmou que, de uma forma geral, as Estratégias não haviam influenciado o seu trabalho de campo nem a forma como seus agentes conduziam o seu trabalho. A preferência recairia sobre uma estratégia menos detalhada, mais conceitual e focada, com menos prioridades e objetivos mais realistas em termos do que poderia ser alcançado em um ano de atividades.

Como verificado no trabalho do GAO, nenhuma das Estratégias foi precedida de um estudo de ameaças e riscos, ainda que houvesse emergido um consenso de que essas análises ajudariam no direcionamento de recursos e *expertise*, sempre muito demandados em investigações sobre lavagem de dinheiro. Embora uma avaliação de ameaças tenha sido feita e circulada pelo Departamento da Justiça, em 2002, tal avaliação não foi considerada suficiente pelo Departamento do Tesouro, ainda que possa ter sido utilizada de forma implícita no desenho da Estratégia para aquele ano (mais um exemplo de falta de entendimento no interior da liderança).

Como já dito, embora houvesse sido tentada a criação de mecanismos de *accountability* (avaliação do desempenho das ações e controles estabelecidos), nem mesmo o relatório anual exigido pela Lei foi enviado ao Congresso pelo Tesouro foi realizado. De fato, a Estratégia de 2001 continha tal perspectiva como seu segundo objetivo (“medir a efetividade dos esforços contra a lavagem de dinheiro”). Esse objetivo foi repetido na Estratégia de 2002, como o primeiro objetivo e com 9 prioridades, mas não seria repetido, nem implicitamente mencionado, na Estratégia de 2003.

Assim, com base nos levantamentos realizados e extensa comunicação com as partes envolvidas, o GAO concluiu que a Estratégia Nacional havia apresentado resultados conflitivos do ponto de vista de sua utilidade para as áreas do governo que atuam na aplicação da lei (*enforcement*) e também para os órgãos de supervisão do sistema financeiro do país. O mesmo se aplicava, ainda que em termos mais recentes, aos órgãos envolvidos com o financiamento ao terrorismo. Para o GAO, a não consideração de quaisquer dos fatores críticos, vistos como cruciais em processos de formulação e implementação de estratégias nacionais, pode ter contribuído para tal resultado. Isso em vista, o GAO recomendou que, na eventualidade de o Congresso decidir re-autorizar a exigência de uma Estratégia Nacional, tais elementos críticos deveriam ser considerados de forma a resolver e mitigar as deficiências identificadas. Assim, se re-autorizada, o Secretário do Tesouro, com o aporte do Procurador Geral (Ministro da Justiça) e o Secretário de Segurança Interna, deveriam assegurar: o fortalecimento da estrutura de liderança, inclusive com a possibilidade de carrear recursos de toda a sorte para a formulação e implementação da Estratégia, conectar a Estratégia a avaliações periódicas de ameaças e riscos, assegurando a emergência de prioridades claras e focadas, estabelecer mecanismos de *accountability*, orientando as agências a estabelecerem medidas de desempenho, estas necessariamente ligadas aos planos de desempenho anual das mesmas agências, além do provimento de relatórios periódicos ao Congresso sobre os resultados da implementação da Estratégia Nacional. Em sua grande parte, os comentários e recomendações do GAO não encontraram resistência entre as agências examinadas.

Novas avaliações pelo GAO

De novo, em fevereiro de 2004, o GAO produz um documento de 21 páginas, dirigido ao *Subcommittee on Homeland Security* (Sub-comitê de Segurança Interna), do *Committee on Appropriations* (Comitê de Orçamento) do Senado, com o título “*Investigations of Terrorist Financing, Money Laundering, and Other Financial Crimes*” (Investigações sobre o Financiamento ao Terrorismo, Lavagem de Dinheiro e Outros Crimes Financeiros). No referido relatório, o GAO explicita os problemas de jurisdição ocorridos entre o FBI (do Departamento de Justiça) e o ICE (do Departamento de Segurança Interno) no tocante às investigações sobre terrorismo, ficando decidido que o primeiro se ocuparia das investigações de terrorismo e o segundo dos demais crimes financeiros, inclusive lavagem de dinheiro.

Também sobre o tema do combate ao terrorismo, o GAO publica em 04.03.2004, testemunho do Sr. Lorin Yager, Diretor de Assuntos Internacionais e Comércio, e do Sr. Richard Stana, Diretor de Assuntos Relativos à Segurança Interna e Justiça. O documento, denominado “*Combating Terrorism: Federal Agencies Face*

*Continuing Challenges in Addressing Terrorist Financing and Money Laundering*¹¹⁷. O testemunho foi feito ante o *Caucus on International Narcotics Control*, do Senado dos EUA. Para além do Memorando de Entendimento firmado entre o FBI e o ICE, em maio de 2003, muito do que contém o relatório já estava presente em trabalhos da espécie sobre o assunto, nomeadamente os comentados acima.

Sobre o tema da coordenação entre as agências do Governo no campo da lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, o GAO publicou em 11.05.2004 um documento intitulado *“Investigating Money Laundering and Terrorist Financing: Federal Law Enforcement Agencies Face Continuing Coordination Challenges”* (Investigando Lavagem de Dinheiro e Financiamento ao Terrorismo: Agências Federais de Cumprimento de Normas Enfrentam Desafios de Coordenação Recorrentes). Trata-se de testemunho do Sr. Richard Stana, Diretor de Assuntos de Segurança Interna e Justiça do GAO ante o *Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy, and Human Resources*, do *Committee on Government Reform* da Câmara dos Deputados. O teor do documento guarda uma estreita relação com o relatório de setembro de 2003, sobre a Estratégia Nacional.

Na sequência de seu trabalho sobre o tema, em maio de 2005, o GAO publica outro relatório com o título *“USA Patriot Act: Additional Guidance Could Improve Implementation of Regulations Related to Customer Identification and Information”*¹¹⁸. Como resultado das análises realizadas, o GAO recomendou que a fim de auxiliar as instituições financeiras a implementarem seus programas de identificação de clientes (PICs), o FinCEN, em conjunto com os órgãos de supervisão do sistema financeiro e entidades de auto-regulamentação do mesmo mercado, deveria desenvolver diretrizes adicionais sobre temas correntes de implementação. Adicionalmente, para melhorar os resultados da conformidade com as exigências relativas aos PICs, o FinCEN deveria, em conjunto com aqueles mesmos órgãos de supervisão do sistema financeiro, desenvolver diretrizes adicionais para o uso uniforme pelos órgãos de supervisão. A propósito, foi publicado em junho de 2005, o *Bank Secrecy Act Anti-Money Laundering Examination Manual* (Manual Anti-Lavagem de Dinheiro do *Bank Secrecy Act*), um esforço monumental de concisão do chamado *Federal Financial Institutions Council* (FFIEC)¹¹⁹. Como indicado na sua introdução do documento, o Manual foi o resultado da colaboração entre os supervisores de bancos e o FinCEN, e tinha por objetivo assegurar a consistência

¹¹⁷ “Combatendo o terrorismo: as agências federais enfrentam continuados desafios no tocante ao financiamento ao terrorismo e lavagem de dinheiro”.

¹¹⁸ *“USA Patriot Act: Diretrizes Adicionais Poderiam Melhorar a Implementação dos Regulamentos Relacionados à Identificação de Clientes e aos Procedimentos de Compartilhamento de Informações”*.

¹¹⁹ Os órgãos de supervisão que fazem parte do FFIEC são: o Board of Governors of the Federal Reserve System (FED), Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), National Credit Union Administration, Office of the Comptroller of the Currency and the Office of Thrift Supervision.

da aplicação das exigências contra a lavagem de dinheiro do BSA. Atende, segundo entendo, também às preocupações do FinCEN, comentadas anteriormente, sobre o papel dos órgãos de supervisão bancária.

Finalmente, em outubro de 2005, o GAO publicou relatório realizado a pedido de várias áreas do Congresso. Com 76 páginas, o documento intitula-se “*Terrorist Financing: Better Strategic Planning Needed to Coordinate U.S. Efforts to Deliver Counter-Terrorism Financing Training and Technical Assistance Abroad*” (Financiamento ao Terrorismo: Melhor Planejamento Estratégico Necessário para Coordenar os Esforços dos EUA para Prover Financiamento para o Treinamento em Contra-Terrorismo e Assistência Técnica ao Exterior). O relatório, apesar de não ser específico sobre o tema da lavagem de dinheiro, foco deste trabalho, dá uma visão adicional sobre os problemas de coordenação, desta feita entre o Departamento do Tesouro e o Departamento de Estado ou, em outras palavras, como fazer funcionar as áreas de preocupação interna (Tesouro) com a ponta externa (Estado). Dirige-se ao *Caucus on International Narcotics Control* e ao *Committee on Homeland Security and Governmental Affairs*, ambos do Senado dos EUA. O documento apresenta um panorama dos esforços do Governo dos EUA no combate ao financiamento do terrorismo no exterior e examina os esforços para coordenar treinamento e assistência técnica ao exterior. Como resultado final de sua avaliação, o GAO recomendou aos Secretários de Estado e do Tesouro a implementação de um plano estratégico integrado e um memorando de entendimentos para o provimento conjunto de treinamento na área de contra-terrorismo (financiamento) e assistência técnica. Recomendou também que o Congresso exigisse de ambos os Departamentos um relatório sobre o *status* da implementação da estratégia e do memorando de entendimentos.

Importante para esse trabalho é notar que o Departamento do Tesouro não aceita o posicionamento do Departamento de Estado segundo o qual este lideraria todos os esforços dos EUA na provisão de treinamento em ações de contra-terrorismo (financiamento) e assistência técnica para países considerados mais vulneráveis (típico problema de jurisdição, para não dizer uma guerra interna por espaço (*turf war*)). Por outro lado, o relatório apresenta dois problemas específicos de *accountability* do próprio Departamento do Tesouro. Nos seus esforços de bloquear ativos de terroristas, o Tesouro deve enviar ao Congresso relatórios descrevendo a natureza e magnitude dos ativos de terroristas sob custódia nos EUA; contudo tais relatórios, preparados pela OFAC, não fornecem elementos para que se avaliem os progressos alcançados nesse campo. Em segundo lugar, o Departamento do Tesouro não possui um sistema de avaliação dos esforços de designação e bloqueio de ativos. Embora houvesse concordância da OFAC quanto à possibilidade de melhoria de seus dados, a sugestão dirigida ao Departamento do

Tesouro de ampliação de seu relatório sobre os ativos bloqueados foi rejeitada pelo Departamento em seus comentários técnicos. Sugeriram mesmo que o Congresso descontinuasse de vez o relatório, numa reação contra a possibilidade de aprofundamento desta ação de *accountability*.

O futuro da Estratégia Nacional dos EUA

Difícil especular sobre se os EUA possuirão em futuro próximo uma nova estratégia nacional para o controle concertado da lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo. Verdade é que, tendo havido um ciclo de cinco anos de estratégias na área de que se trata, seria de se supor que, na emergência de fatos novos e supervenientes, o Congresso poderia re-autorizar a Estratégia Nacional, ainda que incorporando as recomendações de seu braço investigativo, o *General Accountability Office* (GAO).

Até o momento, a única referência que se tem sobre a possibilidade de um novo ciclo de estratégias nacionais refere-se ao campo das ações de inteligência. De acordo com a lei publicada em 06.10.2004, a chamada Lei da Inteligência (*Intelligence Act - Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*/Lei da Reforma da Área de Inteligência e Prevenção do Terrorismo), muito deverá ser feito nessa área em termos estratégicos, e a lavagem de dinheiro, mesmo que pouco mencionada, poderá também ser matéria-prima de tais ações.

Lavagem de dinheiro – o “Mecanismo de Avaliação de Ameaças”

O fato que mais se parece, até o momento, com um prelúdio de uma nova estratégia nacional para o controle da lavagem de dinheiro nos EUA e reflete, de maneira clara, pelo menos uma das recomendações do GAO quanto aos elementos críticos que uma estratégia deve conter, está no documento tornado público pelo Governo dos EUA em 11.01.2006. Denomina-se “*U.S. Money Laundering Threat Assessment*” - MLTA (Avaliação de Ameaças Relativas à Lavagem de Dinheiro).

O documento foi divulgado pelo Departamento do Tesouro (disponível no portal do Departamento, exatamente na continuidade dos assuntos relativos às antigas Estratégias Nacionais). Estão envolvidas também outras agências do governo¹²⁰.

¹²⁰ Os 16 órgãos que colaboraram na realização do MLTA foram: do Departamento do Tesouro: as seguintes áreas do “*Office of Terrorism and Financial Intelligence*” (TFI) : (1) *Office of Terrorist Financing & Financial Crime* (TFFC), (2) *Financial Crimes Enforcement Network* (FinCEN), (3) *Office of Intelligence and Analysis* (OIA), (4) *Office of Foreign Assets Control* (OFAC), e o (5) *Executive Office for Asset Forfeiture* (TEOAF); duas áreas do *Internal Revenue Service* (IRS): (7) *Criminal Investigation* (CI) e (8) *Small Business/Self Employed Division* (SB/SE). Department of Justice: (9) *Federal Bureau of Investigation* (FBI), (10) *Drug Enforcement Administration* (DEA), (11) *Criminal Division, National Drug Intelligence Center* (NDIC), (12) *Organized Crime Drug Enforcement Task Force* (OCDETF). Department of Homeland Security: (13) *Immigration and Customs Enforcement* (ICE) e o (14) *Customs and Border Protection* (CBP). Participaram ainda o (15) *Board of Governors of the Federal Reserve System* e o *United States Postal Service* (USPS)/ (16) *United States Postal Inspection Service* (USPIS).

De acordo com as informações oficiais divulgadas, o MLTA é a primeira análise abrangente feita pelo Governo dos EUA (todas as análises que vimos até agora foram feitas pelo GAO, órgão do Legislativo) das grandes tendências e vulnerabilidades do país frente à lavagem de dinheiro. Seu propósito é informar à comunidade de órgãos que implementam leis e regulamentos, formuladores de políticas e reguladores no seu esforço de combater a lavagem de dinheiro de forma estratégica.

O MLTA investiga nove métodos de lavagem de dinheiro e apresenta com relação a cada um deles as vulnerabilidades e desafios, concentrações geográficas ou de outro tipo, e dá conta também do panorama legal e regulatório. Os tópicos vão desde os métodos mais tradicionais (como bancos, serviços de remessa de fundos e contrabando de dinheiro em espécie) até métodos alternativos (cassinos, lavagem de dinheiro em transações de comércio exterior, bancos de fachada e serviços de custódia e fiduciários). O documento aborda também algumas áreas de ponta como os pagamentos *on-line* e os cartões de crédito (*stored value cards*).

2.3 Principais achados

Neste alentado Capítulo procurei oferecer um panorama o mais amplo possível do arcabouço normativo e organizacional para o controle da lavagem de dinheiro. Sendo os EUA o centro de uma imensa rede internacional para o controle do ilícito, é natural que esse arcabouço seja complexo e, por essa razão, foi necessário fazer algumas simplificações, como no caso da descrição do sistema judiciário, mais pelo resultado de seus julgamentos do que mesmo pela sua complexa estrutura, o que escaparia aos limites deste trabalho.

Outra tentativa, para além de marcar a complexidade de normas e organizações, foi apresentar todo o sistema em movimento, atitude que adotarei também para o contexto brasileiro no próximo capítulo. A existência de um ciclo fechado de Estratégias Nacionais nos EUA (1999-2003) e a sua concomitante existência no Brasil (2004-2006...) constituem uma boa base para a comparação de sistemas em movimento, ainda que os sistemas não demandem necessariamente estratégia de concertação de esforços para que se ponham em movimento. Mesmo assim, a existência de tais estratégias, como verdadeiras instituições que constroem e habilitam, são momentos especiais em que ficam à mostra as diferenças e similaridades, no interior do cada país e entre diferentes países.

E como se não bastasse a existência desses momentos especiais que são as diferentes versões da Estratégia Nacional, o *General Accountability Office* (GAO), do Legislativo, realizou uma série de testemunhos públicos e relatórios que, com as suas concomitantes recomendações, pretendem apresentar desde já elementos para a melhoria de futuras estratégias nacionais sobre o assunto, além de evocar, nas questões de lavagem

de dinheiro e em temas correlatos, questões como a melhoria de processos e a crucial necessidade de *accountability*.

Quanto a esse ponto, embora a noção de *accountability* advogada pelo GAO possa parecer limitada, ou uma simples busca de indicadores de desempenho, deve-se ter em mente que “contar”, “explicar”, é o começo de toda atitude de *accountability*. Assim, contar como se comporta um determinado mecanismo em que são investidos o esforço pessoal e funcional de pessoas atuando no setor público com a utilização de recursos públicos é um bom começo de *accountability*.

Por outro lado, é interessante notar que há um déficit bem claro de *accountability* nos EUA, bem diferente daquele lugar quase ideal típico que se pudesse imaginar ao início desta pesquisa e, portanto, evitado das paixões que colocam agência contra agência em um embate inter-burocrático que, muitas vezes, pode dificultar o atingimento de metas. Isso fica claro nos relatórios do GAO. Ficam claras também as dificuldades de coordenação, a falta de planejamento estratégico anterior às Estratégias, o alinhamento de expectativas inexistente entre as ações constantes das Estratégias e as diretrizes internas dos órgãos e toda sorte de desencontros.

Por fim, resta aduzir que a própria atuação do GAO e a aceitação em grande medida de suas recomendações, como visto pela publicação do Manual de Supervisão (que certamente já estava em elaboração) e do MLTA, atestam o grau de *accountability*, esta sim, horizontal entre os poderes. Essa a lição e a razão da enumeração de tantos dos relatórios do GAO. Ainda que existam problemas entre diferentes agências do próprio Executivo, a *accountability* horizontal entre Congresso e Executivo é um fato incontestável nos EUA, nomeadamente no campo do controle da lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo.

CAPITULO 3 - BRASIL: Panorama do arcabouço organizacional e normativo para o controle da lavagem de dinheiro. As organizações em movimento.

Neste Capítulo desenvolvo três aspectos do controle da lavagem de dinheiro no Brasil: (1) conformação, evolução e perspectivas do arcabouço normativo, (2) estrutura organizacional e (3) a articulação institucional por meio do Plenário do COAF (que congrega vários órgãos do Poder Executivo) e da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (e Recuperação de Ativos) – ENCLA, em suas diversas versões (que congrega mais de 60 órgãos de todos os ramos do Governo, com acentuada participação do Poder Executivo).

Nas duas primeiras situações, a intenção é apresentar um panorama em certa medida estático, ainda que se comentem, por exemplo, mudanças em normas e organizações. No segundo momento, pretendo mostrar, com maior ou menor sucesso, os dois sistemas em movimento e os seus pontos de contato. Em todos os aspectos, há uma mescla entre descrição e análise.

3.1 O arcabouço normativo – conformação, evolução e perspectivas.

3.1.1 A Lei 9.613/98: norma básica para o controle da lavagem de dinheiro

No Brasil, a criminalização da lavagem de dinheiro se deu a partir da promulgação da Lei 9.613, de 03.03.1998 (CONGRESSO NACIONAL, 1998). Em dissertação de mestrado, comento os vários incentivos para a adoção da política pública global para o controle da lavagem de dinheiro, naquele trabalho caracterizada como um amplo regime internacional (SILVA, 2001).

No caso brasileiro, em termos de incentivos seletivos (positivos e negativos) e não seletivos, comento que a demora de dez anos na adoção dos ditames da Convenção de Viena (Decreto Legislativo n. 162, de 14.06.91), que criminaliza a lavagem de dinheiro em nível internacional, talvez tenha sido menos relacionada à impossibilidade técnica (embora possa, até certo ponto, ter sido real, tendo ocorrido também com países desenvolvidos), do que a uma falta de vontade política. Ao Brasil, segundo entendo, foram aplicados incentivos diretos, como durante a Cúpula das Américas em 1995 e os representados pela atuação do *Financial Stability Forum* (FSA). (SILVA, 2001).

Em linhas gerais, a Lei 9.613/98 comporta três grandes categorias de exigências que recaem sobre um grande número de entes¹²¹, entre eles as instituições financeiras, a

¹²¹ Lei 9.613/98. 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

saber: (1) identificação de clientes e manutenção de cadastro atualizado dos mesmos, (2) manutenção do registro de transações realizadas com esses clientes por um prazo determinado e (3) comunicação de operações suspeitas às autoridades competentes¹²². A regulamentação da Lei nos diversos setores da atividade bancária e econômica vai acrescentar e refinar os dispositivos da legislação, como na situação do Banco Central do Brasil (BACEN) que exige das instituições financeiras¹²³ o desenvolvimento de procedimentos internos de controle (em linha com o contido na Resolução CMN 2.554¹²⁴), inclusive treinamento dos empregados.

Outros dispositivos de relevo dizem respeito (1) à definição do crime de lavagem de dinheiro (Art. 1º. Capítulo I – Dos crimes de “lavagem” e ocultação de bens, direitos e valores¹²⁵), com a especificação dos crimes antecedentes e penas; (2) disposições

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 antiguidades; 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 (este último foi ampliado com a Lei nº 10.701, de 9.7.2003).

¹²² No caso das instituições financeiras há um extenso rol de operações e situações tendentes a criar a idéia de suspeita, de acordo com a Carta-Circular BACEN n. 2826, de 04.12.98.

¹²³ Circular n. 2.852 – 03.12.98, que regulamenta a Lei 9.613/98 para as instituições financeiras. “Art. 5º - As instituições e entidades mencionadas no art. 1º devem desenvolver e implementar procedimentos internos de controle para detectar operações que caracterizem indício de ocorrência dos crimes previstos na mencionada Lei nº 9.613/98, promovendo treinamento adequado para seus empregados.”

¹²⁴ A Resolução 2.554, de 29.09.98, do Conselho Monetário Nacional (CMN), dispõe sobre a implantação e implementação de sistema de controles internos pelas instituições financeiras em linha com sugestões emanadas do Comitê de Basiléia. As resoluções do CMN são, na prática, resoluções do BACEN.

125 Lei 9.613/98. 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 e seu financiamento (Redação dada pela Lei nº 10.701, de 9.7.2003); 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; 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 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

processuais especiais em que fica evidenciada, entre outros aspectos, a possibilidade de apreensão ou seqüestro de bens, direitos ou valores do acusado, ou existentes em seu nome, objeto dos crimes previstos na Lei, ainda no curso do inquérito ou da ação penal quando houver indícios suficientes (Art. 4º. Capítulo II – Disposições processuais especiais); (3) sanções como a perda, na eventualidade de condenação, de bens, direitos e valores em favor da União e a interdição do exercício de cargo ou função pública de qualquer natureza e de diretor, de membro de conselho de administração ou de gerências das pessoas jurídicas abarcadas pela Lei (Art. 7º. – Capítulo III – Dos efeitos da condenação) e responsabilização administrativa aos entes cobertos pela Lei, bem como aos administradores dessas pessoas jurídicas, que deixem de cumprir as obrigações previstas no documento legal (Art. 12º. – Da responsabilidade administrativa).

Um importante dispositivo está contido nos Artigos 14º a 16º da Lei ao criar o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), órgão do Ministério da Fazenda, “*com a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências de atividades suspeitas de atividade ilícitas previstas*” na Lei, “*sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades*”. O COAF, de acordo com o texto da Lei, deve normatizar o tema (controle da lavagem de dinheiro) para as entidades cobertas pela Lei que ainda não estejam sujeitas a nenhum fiscalizador ou regulador específico; deve também “*coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à lavagem de dinheiro*”; deve também comunicar “*às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos*” na Lei, “*de fundados indícios de sua prática ou de qualquer outro ilícito*”. A lei explicita a composição inicial do COAF¹²⁶, determinando que o seu “*Presidente será nomeado pelo Presidente da República, por indicação do Ministro de Estado da Fazenda*”.

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, 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.

126 Os membros originais do COAF eram os seguintes: (1) Banco Central do Brasil (BACEN); (2) Comissão de Valores Mobiliários (CVM); (3) Superintendência de Seguros Privados (SUSEP); (4) Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN); (5) Secretaria da Receita Federal (SRF); (6) órgão de inteligência do Poder Executivo (que veio a ser a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)); (7) Departamento de Política Federal

Ainda que de forma bastante tímida, a Lei 9.613 já estabelece o pano de fundo para a cooperação internacional ao determinar que o COAF deva “*coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores*” (Art. 14, § 2º).

3.1.2 Modificações da Lei 9.613/98 desde a sua criação

O texto da Lei 9.613 foi reformulado três vezes desde a sua promulgação em 1998. A primeira delas ocorreu com a divulgação da Lei 10.467, de 12.06.2002, que aplica a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais. Assim, foi acrescentado o inciso VIII ao artigo 1º da Lei 9.613/98 cobrindo o tema “*praticado em decorrência de transações comerciais internacionais (arts. 359-I, 359-J e 359-L do Decreto-Lei no. 2848, de 07.12.1940)*”.

A segunda reformulação, de menor monta, se deu com a aprovação da Lei 10.683, de 28.05.2003, e a terceira com a divulgação da Lei 10.701, de 09.07.2003. No primeiro caso, o efeito sobre a Lei no. 9.613 foi a inclusão da Controladoria Geral da União (CGU), órgão da Presidência da República, no rol de instituições participantes do plenário do COAF (a referida Lei dispõe, no geral, sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; a inclusão mencionada consta do Art. 17º do diploma legal de que se trata).

No segundo evento, a reformulação foi o resultado da aprovação dos projetos de lei do Senado (PLS 117/2002, de 06.05.2002) e da Câmara dos Deputados (PLC 7018/2002, de 19.06.2002), de acordo com proposição da Comissão Mista de Segurança Pública. As modificações foram de maior envergadura, tendo sido aprovada a Lei 10.701, de 10.09.2003 (no processo foi aprovado o PL 1.231/1999 e rejeitados os PLs 4.022/2001, 6.024/2001, 6.850/2002 e 171/2003)¹²⁷.

(DPF); e (8) Ministério das Relações Exteriores (MRE). A Controladoria Geral da União (CGU) foi incluída mais tarde no processo, com a promulgação da Lei no. 10.683, de 28.05.2003.

¹²⁷ As alterações foram as seguintes: (1) na lista de “crimes antecedentes” a retirada da referência ao “terrorismo” puro e simples (Capítulo I – Dos crimes de “Lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores – Art. 1º. - II) e a inclusão em seu lugar da expressão “de terrorismo e seu financiamento”; da mesma forma, no mesmo artigo 1º, inclusão de um inciso adicional sobre a corrupção contra a administração pública estrangeira (“VIII - praticado por particular contra a administração pública estrangeira”). (2) a inclusão do inciso XII ao Art. 9º (CAPÍTULO V - Das Pessoas Sujeitas À Lei) que trata das pessoas obrigadas pela Lei de forma a cobrir “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”. (3) direcionamento para que o Banco Central mantenha “registro centralizado formando o cadastro geral de correntistas e clientes de instituições financeiras, bem como de seus procuradores” (CAPÍTULO VI - Da Identificação dos Clientes e Manutenção de Registros - Art. 10A). (4) CAPÍTULO VII - Da Comunicação de Operações Financeiras - Art. 11 – reformulação do texto do inciso II a) (“todas as transações constantes do inciso II do art. 10 que ultrapassarem limite”) pela inclusão da necessidade adicional de comprovação de identificação do cliente (“... devendo ser juntada a identificação a que se refere o inciso I do mesmo artigo) (explicar o sentido desta mudança). (5) CAPÍTULO IX - Do Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Art. 14. Inclusão neste

3.1.3 Projeto de Lei em trâmite no Congresso Nacional

Em outubro de 2005, várias propostas para o aperfeiçoamento das normas brasileiras para o controle da lavagem de dinheiro estavam sob exame do Congresso Nacional (ver Anexo ao fim deste trabalho).

Em linhas gerais, as proposições em trâmite no Congresso brasileiro perfazem um total de 21, algumas delas agregando (por apensamento) outras proposições totalizando assim 28. Dos 21 itens em trâmite nas duas casas do Legislativo, a maior parte (13) refere-se a modificações na Lei 9.613/98 e as demais (8) sobre temas em torno do tema da lavagem de dinheiro. As modificações constantes da Lei 9.613/98 estão concentradas no aumento da lista de crimes antecedentes¹²⁸.

Proposições gerais

Na Câmara dos Deputados, as proposições de caráter mais geral, mas referenciadas à Lei 9.613/98, se relacionam (1) à comprovação da origem lícita de valores pagos a título de honorários advocatícios (PLC 577/2003, 01.04.2003) e (2) à correção de um defeito legal da Lei (PLC 3563/2004, de 13.05.2004)¹²⁹.

Também no Senado Federal há cinco proposições de mesmo escopo, ou seja, modificando a Lei 9.613/98 em aspectos diversos. Há, em primeiro lugar, (1) proposição para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro (PLS 209/2003, de 28.05.2003). O projeto lei já obteve parecer positivo do relator na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), em 17.08.2005, depois de tramitar pela Comissão de Assuntos Econômicos da Casa. Aguarda agora a decisão da CCJ sobre o tema (que tende a ser positivo). Em segundo lugar encontramos (2) projeto de lei propondo nova redação a dispositivos da Lei 9.613/98 de forma a prever afiançabilidade do crime de lavagem de dinheiro, a indisponibilidade de bens e maior controle sobre transações financeiras realizadas por servidores ou agentes públicos (PLS 242/2004, de 24.08.2004). Em

artigo de um terceiro parágrafo segundo o qual o “COAF poderá requerer aos órgãos da Administração Pública as informações cadastrais bancárias e financeiras de pessoas envolvidas em atividades suspeitas”.

¹²⁸ A legislação em vigor considera oito tipos de crimes precedentes à lavagem: o tráfico de drogas ou entorpecentes, o terrorismo e o seu financiamento, o contrabando ou tráfico de armas e munições, a extorsão mediante seqüestro, os delitos contra a administração pública ou o sistema financeiro nacional, praticados por organização criminosa, e, por fim, aqueles cometidos, por particular, contra a ordem pública estrangeira. São propostos agora como crimes antecedentes o tráfico ilícito de pessoas e órgãos humanos (3), tráfico de seres humanos (1), tráfico de mulheres e crianças (2) e crimes contra a ordem econômica e a previdência social (2) (colocar quais são os projetos).

¹²⁹ No primeiro caso, a relatoria da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara já havia apresentado parecer, em 18.05.2005, pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei e, assim, o tema não deve progredir (havia, de fato, outros quatro Projetos de Lei apensados à proposição original, o que de certa forma demonstra o interesse do tema - PL 596/2003, 712/2003, 866/2003 e 5562/2005). No caso da correção do texto da lei (par. 2º do Art. 2º da Lei 9.613/98), o assunto aguardava, em 20.04.2005, apresentação de parecer do relator também da Comissão de Constituição e Justiça da Casa. Um terceiro projeto de lei (PLC 5863/2005, de 01.09.2005) ainda havia na Câmara, esse para a redefinição do crime de lavagem de dinheiro como estabelecido na Lei 9.613/98, mas ampliando também as competências do COAF e outras modificações

09.03.2005, este projeto estava pronto para exame da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) com voto do relator pela sua aprovação. Ainda em outro momento, (3) propõe-se a formalização de sanções para as instituições financeiras no evento de remessas de valores ao exterior por meio de “laranjas” (o tema tem a ver com a exigência de que instituições financeiras possuam política e procedimentos de identificação de clientes) (PLS 47/2005, de 02.03.2005). Aguarda-se neste caso, desde 15.03.2005, o parecer da relatoria indicada pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Em quarto lugar, há projeto de lei também (4) sobre o aumento da eficiência da persecução penal nos crimes de lavagem de dinheiro (PLS 48/2005, de 02.03.2005), havendo sido indicado relator em 15.09.2005 pela Comissão de Constituição de Justiça (CCJ), após a matéria haver sido examinada pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Por fim, em quinto lugar, temos (5) proposição do Senador Pedro Simon que objetiva a maior formalização dos procedimentos adotados na prevenção e combate à lavagem de dinheiro já previstos na Circular 2.852/98 do BACEN. Pretende-se dar maior formalidade a uma norma infraconstitucional (PLS 51/2005, de 03.03.2005). Espera-se desde 01.04.2005 parecer do relator indicado pela Comissão de Constituição e Justiça.

Proposições para a inclusão de crimes antecedentes

Um importante bloco de proposições relativas à Lei 9.613/98 diz respeito à inclusão de crimes antecedentes ao art. 1º da referida norma jurídica. Na Câmara dos Deputados há três proposições da espécie. A primeira (PLC 1.471/2003, de 10.07.2003) coloca como crime antecedente o “tráfico de pessoas e órgãos humanos” (na verdade dá nova redação ao inciso I do artigo em tela). Trata-se, na verdade, do mesmo teor que havia sido vetado pelo Presidente da República quando da aprovação da Lei 10.467, de 12.06.2002. O tema agora espera, desde 23.03.2005, parecer da relatoria da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO). Estão apensadas a este projeto de lei outras duas proposições legislativas (PLC 4334/2004 e 5568/2005). A segunda proposição (PLC 2500/2003, de 14.11.2003) para a inclusão de novos crimes antecedentes, proveniente dos trabalhos da chamada CPI dos Combustíveis, refere-se aos “crimes contra a ordem econômica e tributária”. O tema foi aprovado em 29.03.2005 pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJC) e aguarda exame pelo plenário da Câmara dos Deputados. Uma terceira proposição coloca como crimes antecedentes (PLC 3160/2004, de 17.03.2004) “os crimes contra a ordem econômica e tributária, previdência social, tráfico internacional, mulher, criança, sendo que a pena será aumentada de um a dois terços se o crime for cometido de forma habitual ou por organização criminosa”. Em 17.03.2005 o

propostas. Em 28.10.2005 a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) indicou relator para a matéria. Aguardava-se o parecer da relatoria para posterior decisão da Comissão.

relator emitiu parecer pela aprovação do projeto de lei devendo ele agora ir ao exame da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

No Senado, por outro lado, há duas proposições da espécie, a primeira (PLS 280/2003, de 15.07.2003) propondo como crime antecedente o “tráfico de mulheres e crianças” (em 30.10.2003 pronto para exame pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) com parecer favorável do relator) e a outra (PLS 476/2003, de 19.11.2003) propondo a adição de novos crimes antecedentes (“crime de terrorismo e seu financiamento” e “crime contra a ordem tributária, a ordem econômica e a previdência social”) e novas pessoas físicas e jurídicas obrigadas a comunicar operações suspeitas (pessoas físicas ou jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis, as juntas comerciais e os cartórios, as empresas transportadoras de valores, as organizações não governamentais sem fins lucrativos, as pessoas físicas ou jurídicas que prestem serviços de advocacia, contadoria ou auditoria), assim como a criação de procedimento penal próprio para os crimes de lavagem de dinheiro, inclusive com aumento do prazo de guarda de documentos de 5 para 17 anos. O projeto está com a relatoria desde 09.08.2004 para reexame.

Outras proposições não diretamente relacionadas à Lei 9.613/98

Fora do âmbito da Lei 9.613/98, há outras proposições em trâmite nas duas casas do Legislativo brasileiro, sendo duas na Câmara dos Deputados e seis no Senado. Na Câmara, uma dessas proposições refere-se à assistência jurídica internacional em matéria penal (aguardando parecer do relator em 10.02.2004) (PLC 1982/2003, de 16.09.2003) e outra à instituição de uma verdadeira política pública contra o tráfico de seres humanos, especialmente mulheres e crianças (também aguardando o parecer da relatora, em 23.03.2005) (PLC 2845/2003, de 18.12.2003).

No Senado, as proposições da espécie referem-se aos seguintes temas: estabelecimento de procedimentos para o controle de transferências internacionais de recursos por não-residentes (em torno das chamadas contas CC5¹³⁰) (em exame pela Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, em 03.09.2003) (PLS 419/1999, de 15.05.1999); penalidade para o crime de concussão, em que se punem funcionários públicos que divulguem em seu proveito dados sobre investigações sigilosas (aguardando parecer da relatoria da CCJ, em 01.04.2005) (PLS 37/2005, de 02.03.2005); assistência jurídica internacional (proposta para regulamentar a assistência judiciária internacional em matéria penal nos casos de investigação, instrução processual e julgamento de delitos e estabelece mecanismos de prevenção e bloqueio de operações suspeitas de lavagem de

dinheiro) (aguardando novo exame do tema pela CCJ em 09.11.2005) (PLS 38/2005, de 02.03.2005); alteração da Lei 9.069/95¹³¹ prevendo que todo ingresso e saída de moeda nacional ou estrangeira dependem de respaldo documental e devem ser feitos por meio de transferência interbancária (PLS 39/2005, de 02.03.2005); proibir que instituições financeiras sem autorização possam captar recursos de residentes (Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) – pronta para a pauta da Comissão, com relatório favorável ao Projeto, em 31.08.2005) (PLS 39/2005, de 02.03.2005); proposição no sentido de que o Banco Central passe a supervisionar as empresas de *factoring* (sei lá o que mercantil) (matéria aguardando o parecer da relatoria da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em 30.08.2005) (PLS 43/2005, 02.03.2005) e, finalmente, modificação da Lei 105, de 10.01.2001, para dar novo tratamento ao sigilo das operações de instituições financeiras, com o fim de tornar mais eficiente a persecução pelo Estado (em 10.11.2005 a proposição passou a tramitar em conjunto com outra sobre o mesmo tema – os projetos foram encaminhados, em 10.11.2005, à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e posteriormente à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) (PLS 49/2005, 02.03.2005).

3.1.4 Reformulação ampla da Lei 9.613/98

Em agosto de 2005, a expectativa era de que o Governo encaminhasse ao Congresso um projeto de lei para, entre outras coisas, facilitar o rastreamento de dinheiro de origem suspeita e, principalmente, para dar conta do novo papel do Ministério da Justiça no campo de controle da lavagem de dinheiro. Até agora, como veremos mais adiante, o papel do Ministério no controle da lavagem de dinheiro se estabeleceu somente no nível interno e de forma administrativa.

Isso porque, em 24 daquele mês o Governo anunciou a conclusão de um texto de anteprojeto de lei que atualizaria a Lei 9.613/98. Segundo divulgado na imprensa, o Ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, teria apresentado naquela data ao Presidente da República o novo texto, na presença dos presidentes do Judiciário e do Legislativo, além do Procurador-Geral da Justiça. O destino do texto seria a Casa Civil para posterior envio ao Congresso Nacional. A crise política, com a instauração de várias CPIs simultaneamente e a repercussão do tema da lavagem de dinheiro, talvez tenha interrompido momentaneamente tal percurso.

De qualquer forma, o novo texto proposto apresenta uma série de modificações, com o objetivo, segundo informa o Governo, de fechar o cerco a esse tipo de crime no

¹³⁰ GAROFALO FILHO (2005:109): “Vamos lembrar que CC5 é a abreviatura de Carta-Circular n. 5, de 27.02.1969, um normativo do Banco Central que regulamentou as contas bancárias de pessoas físicas e jurídicas – não residentes no País – em bancos sediados no Brasil”.

¹³¹ Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o REAL, e dá outras providências.

Brasil. O texto de que se trata é resultado do trabalho integrado entre o Ministério da Justiça e diversos órgãos do Governo atuando em torno da Estratégia Nacional (que comentarei na seqüência deste trabalho). Segundo o Ministro Thomaz Bastos¹³², “[é] *um passo importante na construção de uma cultura de combate à lavagem de dinheiro no Brasil*” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005b).

O destaque da nova legislação é transformar a atual legislação para o controle da lavagem de dinheiro em um arcabouço de terceira geração, ou seja, sem uma listagem limitada de crimes antecedentes. Não há de fato uma ampliação da lista, como nas diversas tentativas em curso no Congresso. O que há de fato é o fim da lista restritiva e a explicitação de que todo dinheiro que se tente lavar originário de qualquer infração penal punida pelo Código Penal pode ser caracterizado como fonte de lavagem de dinheiro. Segundo o Ministro da Justiça, *"com o fim da lista restritiva, estamos entrando na linha dos países que possuem legislações mais adiantadas no combate à lavagem de dinheiro"*.

Ainda segundo a mesma fonte, *"o anteprojeto também torna mais rigoroso o acompanhamento de transferências internacionais e saques em espécie. A instituição financeira responsável pela movimentação terá que ser comunicada previamente pelo cliente, num tempo necessário para que a operação seja analisada pelo Banco Central. Os prazos e limites dos valores serão estipulados pelo próprio BC, como parte da regulamentação da nova lei"*.

Uma novidade adicional estaria na *"regulamentação da alienação antecipada dos bens apreendidos. Os valores serão calculados e depositados em conta bancária remunerada até que saia a sentença em julgado. O objetivo é garantir o valor justo e devidamente corrigido no final da decisão da justiça. Além disso, esses bens declarados "perdidos" poderão ser destinados também aos cofres dos estados por onde os processos transitam originalmente, e não apenas à União, como acontece hoje; o que torna justo o retorno e distribuição desses valores"*.

Não há, e isso não é estranho dado o ambiente brasileiro, um só procedimento relativo à Estratégia Nacional (ainda que se fale na coordenação de ações pelo DRCI do Ministério da Justiça) ou à necessidade de que o Executivo reporte as suas ações ao Legislativo, por exemplo. Não há exigência, portanto, explícita da necessidade de *accountability* (horizontal) entre os poderes, ainda que a Estratégia seja um momento importante de responsabilização.

¹³² Citado no site do Ministério da Justiça, em: <http://www.mj.gov.br/noticias/2005/agosto/rls250805lavagem.htm>.

3.1.5 Os acordos de cooperação internacional

De acordo com o Ministério da Justiça (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005a), a assinatura de acordos de cooperação internacional com nações que tenham grande potencial de cooperação internacional com o Brasil é meta prioritária do Governo brasileira. Outras prioridades nessa área seriam a mudança de cultura da sociedade e das autoridades em relação à lavagem de dinheiro e a repressão ostensiva às organizações criminosas.

Tais tratados bilaterais têm por objetivo permitir uma ampla troca de informações entre os países envolvidos, além da coleta e produção de provas em processos criminais, para o combate à lavagem de dinheiro, uma das modalidades mais frequentes e sofisticadas do crime organizado em todo o mundo. Possibilitam também a cooperação em fraude fiscal e, em situações excepcionais, a permissão de repatriação do dinheiro de origem ilícita antes mesmo de sentenças definitivas (transitadas em julgado) contra os acusados. Registros e documentos também poderão ser fornecidos e incorporados como provas em processos que estejam tramitando nos referidos países. Constituem moderno instrumento bilateral que prevê, ainda, a entrega de documentos e elementos de prova (administrativa, bancária, financeira, comercial e societária); restituição de bens e valores; busca pessoal e domiciliar; apreensão, seqüestro e confisco de produtos de delito; intimação de atos processuais e transferência temporária de pessoas detidas para fins de audiência ou acareação.

Com o acordo, ao invés de grandes dossiês que normalmente são enviados de um país para outro, será possível, por exemplo, efetivar bloqueios de contas suspeitas por meio de uma comunicação inicial. As provas poderão ser produzidas conjuntamente e, de forma semelhante aos serviços de inteligência, serão permutadas entre as duas nações. Ou seja, o tratado tem o papel de facilitar, ao máximo, a execução de investigações e ações penais sobre lavagem de dinheiro, evasão fiscal e demais crimes. Estão sendo negociados acordos específicos, em matéria penal, para a cooperação entre o Brasil e as ilhas Virgens Britânicas e Jersey.

O Brasil mantém acordos de cooperação em matéria penal (Tabela 7) vigorando com Colômbia, Coréia do Sul, Estados Unidos da América, França (dois tratados, sendo um deles em matéria penal e outro sobre Gratuidade da Execução de Cartas Rogatórias em Matéria Penal), Mercosul, Itália, Peru e Portugal. Já foram assinados e estão em fase de tramitação para entrar em vigor acordos com China, Cuba, Líbano, Suíça e Ucrânia (Congresso Nacional). Além disso, estão em negociação tratados com África do Sul, Albânia, Alemanha, Angola, Austrália, Bahamas, Canadá, Cingapura, Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), Emirados Árabes, Grécia, Hong Kong, Índia, Israel,

Japão, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Organização dos Estados Americanos – OEA (dois acordos), Panamá, Romênia, Suécia e Venezuela.

Tabela 7 – Acordos de Cooperação Jurídica Internacional Firmados e em negociação

Status dos Acordos	Países	Total
Em vigor	Colômbia, EUA, França, Itália, Argentina, Uruguai, Paraguai, Peru e Portugal	9
Em tramitação no Congresso Nacional	Canadá, China, Coréia do Sul, Cuba, Líbano e Suíça;	6
Assinados	Angola, Reino Unido e Suriname;	3
Negociados	Sete Países da CPLP (Comunidade de Países de Língua Portuguesa) e Bahamas;	8
Em negociação	África do Sul, Alemanha, Austrália, Bulgária, Emirados Árabes, Espanha, Grécia, Índia, Israel, Panamá, Polônia, Romênia, Hong Kong, Nigéria e Rússia.	15

Fonte: Site do Ministério da Justiça

3.1.6 Outras normas estruturantes do sistema (regulamentação da Lei 9.613/98)¹³³

Na seqüência deste trabalho apresento o arcabouço organizacional relevante para o controle da lavagem de dinheiro no Brasil. Entretanto, nem todos esses órgãos envolvidos no controle do ilícito editam normas que afetem o dia a dia das pessoas e das empresas. Grande parte de tais organizações estão localizadas no âmbito de atuação do Ministério da Fazenda, nomeadamente o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), o Banco Central do Brasil (BACEN), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). A Secretaria de Previdência Complementar (SPC) é órgão integrante do Ministério da Previdência Social (MPS). As normas produzidas pela Secretaria da Receita Federal, também da área da Fazenda, estão excluídas deste roteiro em virtude de serem da área fiscal.

Apresento aqui as normas produzidas por esses órgãos para regulamentar a Lei 9.613/98. A estrutura de tais órgãos e outras observações relevantes serão apresentadas na parte relativa ao arcabouço organizacional para o controle da lavagem de dinheiro.

Normas do COAF

O COAF publicou desde 1999 uma série de Resoluções que regulamentam a Lei 9.613/98 para diversos setores da economia não sujeitos a supervisão especial. Tais setores são: o segmento de compra e venda de imóveis (Resolução nº 1, de 13.04.1999), loterias e sorteios (Resolução nº 3, de 02.06.1999), jóias e metais preciosos (Resolução nº 4, de 02.06.1999), jogos de bingo (Resolução nº 5, de 02.07.1999), administradoras de cartões de crédito ou credenciamento (Resolução nº 6, de 02.07.1999), bolsas de

mercadorias e corretores (Resolução nº 7, de 15.09.1999), objetos de arte e antiguidades (Resolução nº 8, de 15.09.1999), transferência de numerário (Resolução nº 10, de 19.11.2001). A resolução que regulamentava a área de *factoring* (Resolução nº 2, de 13.04.1999) foi inicialmente revogada e substituída pela Resolução nº 12, de 31.05.2005. Esta foi revogada pela Resolução nº 13, de 30.09.2005 (o setor poderá, como vimos nos projetos de lei tramitando no Congresso Nacional, vir a ser supervisionado pelo Banco Central do Brasil). A partir de fevereiro de 2001, o COAF publicou diversas Cartas-Circulares, a última delas a de nº 12/05, de 22.02.2005, contendo medidas preventivas contra a lavagem de dinheiro (alteração da lista de países considerados não cooperantes de acordo com recomendação do GAFI).

Normas do Banco Central (BACEN)

Com o objetivo de regulamentar a Lei 9.613/98, o Banco Central publicou de início a Circular nº 2.852, de 03.12.98, em vigor até o presente. No dia seguinte veio a lume a Carta-Circular nº 2.826, de 04.12.98, que apresenta uma lista de situações que podem configurar operações suspeitas de lavagem de dinheiro. Muito dessa Carta-Circular está contido na parametrização dos sistemas para o controle de movimentações suspeitas implementada pelos bancos brasileiros.

Em suas inspeções do arcabouço utilizado pelos bancos para o controle da lavagem de dinheiro, o Banco Central se vale ainda dos parâmetros da Resolução 2.554¹³⁴, de 24.09.1998, do Conselho Monetário Nacional (CMN), que “dispõe sobre a implantação e implementação de sistema de controles internos”. Assim, além da obrigação de estabelecer sistema de controles internos (no sentido negocial, mais amplo do termo) que abarque toda a complexidade de suas operações, os bancos devem dedicar parte significativa desse sistema para a “prevenção e combate à lavagem de dinheiro”. Deve ser lembrado que a preocupação e o trato do tema lavagem de dinheiro impactam fortemente toda a estrutura de uma instituição financeira.

Além das normas acima o Banco Central publicou também a Circular nº 3.030, de 12.04.2001, que “dispõe sobre a identificação e o registro de operações de depósitos em cheque e de liquidação de cheques depositados em outra instituição financeira, bem como de emissões de instrumentos de transferência de recursos”, a Carta-Circular nº 3.098, de 11.06.2003, que “esclarece sobre o registro de depósitos e retiradas em espécie, bem como de pedidos de provisionamento para saques” e a Carta-Circular nº 3.136, de 17.05.2004, que “altera os títulos referentes ao Iraque e ao Afeganistão constantes do Regulamento

¹³³ A maioria dos dados descritos nesta seção foram retirados do site do COAF na internet <http://www.fazenda.gov.br/coaf/>.

¹³⁴ A Resolução 2.554, de tanto de tanto, surgiu como resposta do Banco Central, ou do Conselho Monetário Nacional, às recomendações do Comitê de Basiléia.

sobre Países com Disposições Cambiais Especiais da Consolidação das Normas Cambiais-CNC”.

Normas da Comissão de Valores Mobiliários (CVM)

Para implementar a Lei 9.613 no seu âmbito de atuação (mercado de capitais), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), órgão do âmbito do Ministério da Fazenda, publicou inicialmente a Instrução nº 301, de 16.04.99, que “dispõe sobre a identificação, o cadastro, o registro, as operações, a comunicação, os limites e a responsabilidade administrativa de que tratam os incisos I e II do art. 10, I e II do art. 11, e os arts. 12 e 13, da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, referentes aos crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores”.

Publicou também a Instrução nº 335, de 04.05.2000, que “acrescenta os incisos XXXV e XXXVI ao art. 1º da Instrução CVM nº 251, de 14 de junho de 1996, que dispõe sobre as hipóteses de aplicação do rito sumário no processo administrativo”, a Instrução nº 387, de 28.04.2003, que “estabelece normas e procedimentos a serem observados nas operações realizadas com valores mobiliários, em pregão e em sistemas eletrônicos de negociação e de registro em bolsas de valores e de bolsas de mercadorias e futuros...” e o Parecer nº 31, de 24.09.99, sobre “inteligência do art. 3º da Instrução CVM nº 301, de 16 de abril de 1999 (“Lavagem de Dinheiro”), no que se refere à manutenção e atualização dos dados cadastrais de clientes.”

A CVM possui em seu *site* na *internet* (<http://www.cvm.gov.br/indexpo.asp>, acessado em 28.12.2005) sob a rubrica “Fale com a CVM” a possibilidade de que pessoas físicas ou jurídicas, cadastradas ou não na CVM, possam denunciar “qualquer suspeita sobre lavagem de dinheiro cometida por seus clientes ou não clientes”.

Normas da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP)

Autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda, a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) regulamentou a Lei 9.613/98 no seu âmbito de atuação (controle e fiscalização dos mercados de seguro, previdência privada aberta, capitalização e resseguro) inicialmente com a publicação da Circular nº 89, de 08.04.1999. Houve a partir daí diversas versões desta Circular até chegar-se a um texto definitivo com a Circular nº 200, de 09.09.2002¹³⁵. A SUSEP publicou também a Resolução nº 97, de 30.09.2002, do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP)¹³⁶.

¹³⁵ Esta última Circular “*dispõe sobre a identificação de clientes e manutenção de registros, a relação de operações e transações que denotem indícios de cometimento dos crimes previstos na Lei nº 9.613, de 03.03.98, ou que com eles possam relacionar-se, a comunicação das operações financeiras e a responsabilidade administrativa de que trata aquela Lei*”. A própria Circular nº 200 foi alterada pela Resolução SUSEP 234/03, de 28.08.2003, que “*regulamenta a Atribuição de Funções Específicas aos Diretores das Sociedades Seguradoras, das Sociedades de Capitalização e das Entidades de*

Normas da Secretaria de Previdência Complementar (SPC)

A Secretaria de Previdência Complementar (SPC), órgão vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, regulamentou a Lei 9.613/98 com a publicação da Instrução nº 22, de 19.07.99, que “estabelece orientações e procedimentos a serem adotados pelas Entidades Fechadas de Previdência Privada - EFPP, em decorrência da Lei nº 9.613.”. Publicou também o Ofício Circular SPC/GAB nº 27, de 18.08.99, que divulga “orientações complementares referentes à Instrução Normativa nº 22, de 19/07/99, que estabelece procedimentos a serem adotados pelas Entidades Fechadas de Previdência Privada (EFPP), em decorrência da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de lavagem de dinheiro”.

3.1.7 Novas tendências normativas

As novas tendências normativas no Brasil no campo do controle da lavagem de dinheiro seguem as tendências internacionais sobre o assunto, não havendo nenhuma inovação propriamente autóctone. Como já enfatizado, o Brasil está longe de ser ou fazer parte do núcleo dinâmico da grande política pública global que cuida do tema (sob a égide do GAFI). Assim, a partir do texto do novo projeto de lei sobre o tema que o Governo pretende enviar ao Congresso (como comento na seqüência deste trabalho), deverá ser extinta a lista de crimes antecedentes e também fortalecidos aspectos relativos à recuperação de ativos, até agora tratados administrativamente no interior do Ministério da Justiça.

Outro tema que estará na pauta de modificações do arcabouço legal brasileiro diz respeito à definição do perfil das chamadas “pessoas politicamente expostas”, as PEPs. Assim caracterizadas, as PEPs deverão passar a ser objetivo de um acompanhamento mais rigoroso pelo sistema financeiro, seguindo a convenção da ONU contra a corrupção e a orientação do GAFI. Segundo informa a Folha de São Paulo (MICHAEL, 2005), a definição das Peps deverá ser feita pelo Banco Central (existe um estudo em curso) e se seguir o padrão europeu deverá centrar-se nos ocupantes de cargos eletivos ou altos funcionários da administração pública (afirmativa da Secretária Nacional de Justiça, Cláudia Chagas).

Previdência Complementar Aberta” (diretor responsável pelo tema lavagem de dinheiro junto à Autarquia).

¹³⁶ Esta Resolução “regula o processo administrativo e estabelece critérios de julgamento a serem adotados pelo Conselho Diretor da SUSEP para aplicação de sanção às sociedades seguradoras, de capitalização, às entidades abertas de previdência complementar e às corretoras de seguros, por descumprimento ao disposto nos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998”. Publicou também a Circular nº 74, de 25.01.1999, que “estipula prazos para guarda de documentos e armazenamento de dados pelas Sociedades Seguradoras, de Capitalização, Entidades Abertas de Previdência Privada e Corretoras de Seguros, Previdência Privada Aberta e Capitalização, relativos a Contratos firmados”.

Uma questão adicional diz respeito à regulamentação dos atos contra o financiamento ao terrorismo. Sobre esse ponto, a Estratégia Nacional deverá incorporar objetivo incorporando a conclusão de um anteprojeto de lei, hoje em estudo no Gabinete de Segurança Institucional, para aperfeiçoar a legislação sobre os crimes de terrorismo e os relacionados ao seu financiamento. Preocupações já incorporadas pelos bancos brasileiros com as áreas de *private banking* e *correspondent banking*, motivadas por pressões dos EUA, deverão também estar cobertas nesse contexto.

Outra medida, constante da Estratégia Nacional 2006, é a regulamentação de um provisionamento obrigatório mínimo para saques em espécie nos termos, limites, prazos e condições a serem fixados pelo Banco Central. A idéia é ganhar mais tempo (morosidade do Judiciário) para medidas judiciais de eventual bloqueio de saques em caso de operações consideradas suspeitas. Esse dispositivo consta do projeto de lei que pretende modernizar as ações de combate à lavagem (comentado na seqüência deste trabalho).

Prevê-se, por outro lado, a criação de uma estrutura, no âmbito do Poder Executivo, para gerenciar ativos originados em ações ilícitas e que estejam sob a custódia do Poder Judiciário. Enquanto a condenação de um acusado de praticar crimes não chega a uma decisão final da Justiça, caberia ao Judiciário orientar a gestão dos bens.

3.2 O arcabouço organizacional – estrutura e constrangimentos

3.2.1 Poder Legislativo

Não há no Congresso brasileiro nenhuma estrutura integralmente dedicada ao tema do controle da lavagem de dinheiro. Como se viu, existe uma extensa movimentação interna no Congresso brasileiro com relação ao tema, de iniciativa tanto da Câmara dos Deputados e do Senado. Da mesma forma, como se pôde observar quando da descrição dos projetos de lei tramitando nas duas Casas do Legislativo, as proposições se concentram na inclusão de crimes antecedentes à lista já existente, contra, portanto, a tendência de exclusão da lista e ampliação dos crimes antecedentes a qualquer crime previsto do Código Penal. Devem ser ressaltadas a qualidade intrínseca dos projetos do Senado e a quase indigência daqueles colocados na Câmara dos Deputados, de aspecto, até onde se pode observar, personalista, apressado e casuístico¹³⁷.

Segundo FIGUEIREDO (2000), há no Congresso Nacional, após a Constituição de 1988, duas estruturas de fiscalização capitaneadas por dois agentes, de um lado “*uma agência central com funções exclusivamente de fiscalização, como o Tribunal de Contas da União – TCU*”. Por outro lado, “*o sistema de comissões parlamentares, que combina funções legislativas e de fiscalização*”. Há também, segundo a autora citada, uma estrutura

¹³⁷ Isso pode ser o resultado de um uso menos eficiente na Câmara dos Deputados da área de Consultoria Legislativa.

de produção de informações no Congresso Nacional representada pela estrutura de consultoria parlamentar. Essa última estrutura, que não comentaremos, teria se desenvolvido durante os anos da ditadura militar instaurada em 1964, constituindo “*um resultado positivo, ainda que não intencional, da burocratização e modernização do governo militar no Brasil*”. Segundo a mesma fonte, “o apoio organizacional hoje prestado no Congresso é predominantemente ligado ao trabalho das Comissões, ao contrário da ênfase anterior na assistência individual aos congressistas”.

O problema é que essas estruturas existem quase que em potencial, já que a fiscalização de fato, embora possível, torna-se inócua em face de outras estruturas institucionalizadas no interior do Congresso (poder dos líderes partidários fomentado pelas normas internas das Casas, principalmente da Câmara dos Deputados, por exemplo). De qualquer forma, produziriam fatos que, ao atingir a opinião pública, podem exigir mudanças ou reexame de situações preocupantes ou conflitivas.

À exceção do Tribunal de Contas da União (TCU), nenhuma estrutura do Congresso brasileiro atua diretamente no controle da lavagem de dinheiro, seja por meio de participação do Plenário do COAF, da área da Fazenda, seja nas atividades de controle em torno do Ministério da Justiça.

Comissões do Senado e da Câmara dos Deputados

Há na Câmara dos Deputados e no Senado Federal um portentoso sistema de comissões. Na Câmara dos Deputados há 20 comissões permanentes¹³⁸. No Senado há três categorias de comissões, as comissões permanentes e suas subcomissões, comissões especiais (temporárias) e as comissões parlamentares de inquérito. No caso das comissões e subcomissões, há 10 comissões permanentes e 18 subcomissões (entre permanentes e temporárias)¹³⁹.

¹³⁸ Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados: Agricultura, Pecuária, Abastecimento Desenvolvimento Rural (CAPADR), Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR), Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), Defesa do Consumidor (CDC), Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), Desenvolvimento Urbano (CDU), Direitos Humanos e Minorias (CDHM), Educação e Cultura (CEC), Finanças e Tributação (CFT), Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), Legislação Participativa (CLP), Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), Minas e Energia (CME), Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), Seguridade Social e Família (CSSF), Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), Turismo e Desporto (CTD) e Viação e Transportes (CVT).

¹³⁹ Comissões Permanentes do Senado: (1) CAE - Comissão de Assuntos Econômicos (CAEMUNICIP - Subcomissão Permanente de Assuntos Municipais, CAEMINER - Subcomissão Temporária de Extração Mineral, CAESDP - Subcomissão da Dívida Pública e CAELIF - Subcomissão Temporária da Liquidação de Instituições Financeiras). (2) CAS - Comissão de Assuntos Sociais (CASTPREV - Subcomissão Permanente do Trabalho e Previdência, CASSAUDE - Subcomissão Permanente de Promoção, Acompanhamento e Defesa da Saúde, CASDEF - Subcomissão Permanente de Assuntos Sociais da Pessoa com Deficiência). (3) CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJIPP - Subcomissão - Imagem e prerrogativas parlamentares, CCJSSP - Subcomissão Permanente de Segurança Pública). (4) CE - Comissão de Educação (CECTCS - Subcomissão Permanente de Cinema, Teatro e Comunicação Social, CESCT - Subcomissão Permanente de Ciência e Tecnologia, CESL - Subcomissão Permanente do Livro, CESE - Subcomissão

Na Câmara dos Deputados, a principal comissão temática a se ocupar do tema da lavagem de dinheiro é, regimentalmente, a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPPCCO). De acordo com as normas internas da Câmara dos Deputados, são áreas de jurisdição da Comissão: a) assuntos atinentes à prevenção, fiscalização e combate ao uso de drogas e ao tráfico ilícito de entorpecentes ou atividades conexas; b) combate ao contrabando, crime organizado, seqüestro, *lavagem de dinheiro* (ênfase do autor), violência rural e urbana; c) controle e comercialização de armas, proteção a testemunhas e vítimas de crime, e suas famílias; d) matérias sobre segurança pública interna e seus órgãos institucionais; e) recebimento, avaliação e investigação de denúncias relativas ao crime organizado, narcotráfico, violência rural e urbana e quaisquer situações conexas que afetem a segurança pública; f) sistema penitenciário, legislação penal e processual penal, do ponto de vista da segurança pública; g) políticas de segurança pública e seus órgãos institucionais; h) fiscalização e acompanhamento de programas e políticas governamentais de segurança pública; i) colaboração com entidades não-governamentais que atuem nas matérias elencadas nas alíneas deste inciso, bem como realização de pesquisas, estudos e conferências sobre as matérias de sua competência.

Outras comissões da Câmara dos Deputados que examinam (ou examinaram) proposições relativas ao tema da lavagem de dinheiro e assuntos correlatos são a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se ocupa de aspectos relativos à constitucionalidade das proposições e opina obrigatoriamente sobre todas as proposições apresentadas à Câmara, e a Comissão de Finanças e Tributação, que cuida basicamente do sistema financeiro nacional. Em maior ou menor grau, outras comissões podem se interessar pelo tema quando ele tangencia o seu tema principal. Assim a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle poderia se interessar por um Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o controle que o Banco Central do Brasil exerce no tocante aos sistemas de controles internos dos bancos e remessas ao estrangeiro (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2001 e 2005b).

De acordo com CINTRA E LACOMBE (2004), nos estudos sobre os parlamentos mundiais atribui-se muita relevância à sua organização em comissões. Assim, quanto maior a sua força, tanto maior a autonomia da Câmara, seu poder transformativo,

Permanente do Esporte). (5) CMA - Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CFCAGE - Subcomissão das Agências Reguladoras e CFCPORO - Subcomissão "Operação Pororoca"). (6) CDH - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDHIRI - Subcomissão Permanente da Igualdade Racial e Inclusão e CDHIDO - Subcomissão Permanente do Idoso). (7) CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREPCBE - Subcomissão Permanente de Proteção dos Cidadãos Brasileiros no Exterior e CREPA - Subcomissão Permanente da Amazônia). (8) CI - Comissão de Serviços de Infra-Estrutura. (9) CDR - Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo. (10) CRA - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária.

sua capacidade de interferir na elaboração de leis, imprimindo-lhe sua própria perspectiva. Segundo os autores, a Câmara dos Deputados tem um quadro bastante diversificado de Comissões Permanentes. Isso porque, segundo o Regimento Interno da Câmara, elas são “*de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes e agentes do processo legiferante*” (Art. 21 do Regimento Interno). Assim, cumpre-lhes: “*apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação*” (Art. 21 do Regimento Interno)¹⁴⁰.

De fato, como consta do Regimento Interno da Câmara, são as Comissões Permanentes que, em razão da matéria de sua competência discutem e votam proposições a elas distribuídas sujeitas à deliberação do Plenário. Podem ainda, como indicam CINTRA E LACOMBE (2004), em caso de projeto de lei, discuti-los e votá-los sem que precisem depois ir ao Plenário. Trata-se do chamado “poder terminativo” das Comissões, que não se aplica nos eventos de projetos de lei complementar, de código, de iniciativa popular, de Comissão, relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, oriundos do Senado Federal ou por ele emendados, que tenham sido por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas, que tenham recebido pareceres divergentes ou que tramitem em regime de urgência (esta última situação é importante) (Art. 24 do Regimento Interno).

Na atualidade, a Câmara dos Deputados possui 20 Comissões Permanentes. Em sua composição, como definido no Art. 23 do Regimento Interno, vigora o princípio da proporcionalidade (“*Na constituição das Comissões assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos e dos Blocos Parlamentares que participem da Casa, incluindo-se sempre um membro da Minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar*”). Por outro lado, seu tamanho pode variar entre 25 e 61 deputados, e a indicação dos parlamentares para integrá-la, como explicado por CINTRA E LACOMBE (2004) é feita no início de cada sessão legislativa, ou seja, anualmente (Art. 25 e 26 do Regimento Interno). Por outro lado, na indicação dos parlamentares para as Comissões, é essencial (e regimental) o papel dos Líderes partidários, que podem a qualquer tempo substituí-los.

As Comissões desempenham importante papel regimental (formal) em todo o processo de tramitação de proposições. O Art. 53 do Regimento Interno, “[*antes da*

¹⁴⁰ Há também as comissões “temporárias, as criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração” (Art. 22, II do Regimento Interno).

deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas: pelas Comissões de mérito a que a matéria estiver afeta, pela Comissão de Finanças e Tributação, para o exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos ... , e para o exame do mérito, quando for o caso, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as Comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso”. Por outro lado (Art. 54), seus respectivos pareceres serão terminativos.

Assim (Art. 56), “[os projetos de lei e demais proposições distribuídos às Comissões serão examinados pelo Relator designado em seu âmbito... para proferir parecer” O parecer será discutido e votado no Plenário da Comissão. Por fim, “as deliberações das comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, prevalecendo em caso de empate o voto do Relator”.

O Tribunal de Contas da União - TCU

De acordo com o texto da Constituição de 1988, compete ao TCU o papel de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo¹⁴¹. Segundo FIGUEIREDO (2001), a Constituição de 1988 “aumentou consideravelmente a capacidade de fiscalização do TCU, bem como o âmbito de suas atividades”. Entre suas novas atribuições estaria a que lhe permite “superar o conceito de fiscalização estritamente dito e passar a um controle mais eficaz do andamento dos projetos governamentais”. A partir de 1988, o TCU foi liberado do excessivo controle exercido no passado pela Presidência da República, tendo “hoje o Congresso a prerrogativa de nomear dois terços dos seus ministros” (FIGUEIREDO, 2001).

A partir de 2006, o TCU participa da Estratégia Nacional com uma interveniência na meta destinada a “definir pessoas politicamente expostas” (PEPs), em atenção ao disposto no Artigo 52 da Convenção da ONU contra a Corrupção e na Recomendação no. 6 do GAFI (Meta 1). Essa participação é inédita na ENCLA e

¹⁴¹ Assim, as competências constitucionais privativas do TCU (71 a 74 e 161) são as seguintes: apreciar as contas anuais do presidente da República, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares; realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional; fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais; fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios; prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas; aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos, sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização; apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais; e fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.

corresponde à única participação do Congresso brasileiro diretamente no processo da Estratégia Nacional.

Por outro lado, desde 2001, o TCU publicou pelo menos três acórdãos sobre o tema da lavagem de dinheiro, tais sejam, o Acórdão 130/2001, de 30.01.2001 (auditoria operacional no Banco Central para apuração de irregularidades na sistemática de operação das Contas CC5), Acórdão 1213/2005, de 28.08.2005 (levantamento de dados no COAF, como preparação de uma auditoria operacional ampla em todo o sistema do Governo para o controle da lavagem de dinheiro)¹⁴² e Acórdão 1570/2005, de 11.10.2005 (auditoria no Banco Central do Brasil para avaliação dos controles das Contas CC5 em relação à prevenção e combate à lavagem de dinheiro e à evasão de divisas) (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2001, 2005a e 2005b). Planejava-se uma auditoria operacional de todo o sistema de controle da lavagem de dinheiro para o controle da lavagem de dinheiro (solicitada pelo Ministério Público junto ao TCU – MP/TCU) para o primeiro semestre de 2005, auditoria que não se realizou. Vale lembrar que o exame das operações do COAF foi realizado no primeiro semestre de 2004 e que seu resultado só foi tornado público no calor das denúncias do Deputado Federal Roberto Jefferson (PTB-RJ), mais tarde cassado.

3.2.2 Poder Executivo

Ministério da Fazenda

Como já dito de alguma forma anteriormente, o Ministério da Fazenda concentra os principais órgãos reguladores do tema da lavagem de dinheiro no Brasil, a saber: o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), o Banco Central do Brasil (BACEN), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). Somente a Secretaria de Previdência Complementar (SPC) está fora do seu âmbito, já que se trata de órgão do Ministério da Previdência Social (MPS).

Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)

A Lei 9.613/98 teve como resultado a criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), no âmbito do Ministério da Fazenda. Assim, o COAF é único órgão do Governo brasileiro criado especificamente para tratar do tema da lavagem de dinheiro e também o único integralmente dedicado ao assunto.

De acordo com o texto legal mencionado, cumpre ao COAF (i) disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades; (ii) coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à lavagem de dinheiro. Deverá cominar as

autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos em lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito.

Desde a sua criação, o COAF consolidou-se como unidade de inteligência financeira (FIU), elo entre as entidades do setor privado que têm a obrigação de reportar operações suspeitas, e os segmentos do setor público com obrigações no combate à lavagem de dinheiro. A função central do COAF, aquela em que o órgão apresenta maior valor adicionado ao trabalho dos demais órgãos, é a pré-investigação, a partir de informações recebidas do setor privado.

Nos termos da Lei 9.613/98 cabe ao COAF identificar, entre as operações consideradas atípicas que lhe são comunicadas, aquelas que apresentam fundados indícios de lavagem de dinheiro ou de qualquer outro crime e comunicá-las às autoridades competentes. A partir daí abre-se espaço para a investigação, a denúncia em juízo, o julgamento e a recuperação de ativos. O COAF busca consolidar-se, portanto, como o ponto inicial da ação numa cadeia que exige um trabalho coordenado e atuante de vários outros segmentos da administração pública.

O Decreto nº 2.799, de 08.10.1998, e a Portaria do Ministro de Estado da Fazenda nº 330, de 18.12.1998, aprovaram, respectivamente, o Estatuto e o Regimento Interno do COAF, estabelecendo a seguinte estrutura: (1) Presidência; (2) Plenário; e (3) Secretaria Executiva. O cargo de Presidente é de dedicação exclusiva. Entre outras atribuições, compete-lhe representar o COAF junto a autoridades nacionais e internacionais; promover e articular a cooperação mútua entre órgãos públicos de todas as esferas; editar os atos normativos e regulamentares necessários ao aperfeiçoamento dos trabalhos do Conselho; e oficiar às autoridades competentes sempre que forem detectados fortes indícios de lavagem de dinheiro. O Presidente do COAF é nomeado pelo Presidente da República, por indicação do Ministro de Estado da Fazenda.

O Plenário tem caráter multidisciplinar, funcionando como uma força-tarefa permanente¹⁴³. É 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 – BACEN; da Comissão de Valores Mobiliários – CVM; da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP; da Procuradoria-

¹⁴² Este Acórdão é amplamente citado neste trabalho, como indicado nos momentos apropriados.

¹⁴³ Ao Plenário do Conselho compete zelar pela observância da legislação pertinente, do seu Estatuto e do seu Regimento Interno; decidir sobre infrações e aplicar as penalidades administrativas previstas às pessoas para as quais não haja órgão fiscalizador ou regulador próprio; coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes na prevenção e na repressão à lavagem de dinheiro, dentre outras atribuições. O primeiro passo para implantação do COAF ocorreu em maio de 1998

Geral da Fazenda Nacional – PGFN; da Secretaria da Receita Federal – SRF; da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN; do Departamento de Polícia Federal – DPF; do Ministério das Relações Exteriores – MRE; do Ministério da Justiça – MJ e do Ministério da Previdência Social – MPS). A Controladoria Geral da União (CGU), da Presidência da República, foi adicionada à lista com a edição da Lei n 10.683, 28.5.2003.

A Secretaria-Executiva tem como função principal dar suporte técnico e administrativo para o exercício das competências do Conselho¹⁴⁴.

Tratamento de informações

O COAF trabalha basicamente com quatro tipos de informações, tratadas de forma rotineira, a saber: (1) comunicações de operações suspeitas, (2) pedidos de informações, (3) denúncias e (4) cadastro de pessoas obrigadas e respectivos responsáveis. Estas informações são colhidas e centralizadas no SISCOAF. Além das comunicações de operações suspeitas, realizadas pelas pessoas obrigadas, qualquer cidadão ou entidade poderá apresentar denúncias de indícios de lavagem de dinheiro.

Comunicações de informações suspeitas

Após a análise das informações recebidas em suas diversas formas, o COAF efetua, de acordo com o disposto no artigo 15 da Lei nº 9.613, comunicações das situações com fundados indícios da ocorrência de crime para a instauração dos procedimentos de investigação pelas autoridades competentes (Ministério Público e Departamento de Polícia Federal) Observa-se substancial crescimento no número das comunicações efetuadas pelo COAF a essas autoridades.

A partir da regulamentação da Lei 9.613/98, as comunicações de operações suspeitas dos setores econômicos obrigados começaram a ser enviadas para o COAF. Para alguns setores disciplinados pelo COAF, como empresas de fomento comercial (*factoring*), administradora de cartões de credenciamento e de cartões de crédito, de bingo, de sorteios e de bolsas de mercadorias e seus corretores, foram solicitados o prévio cadastramento das empresas e a indicação dos responsáveis pela observância e aplicação dos dispositivos legais. Os setores obrigados enviam regularmente comunicações das operações suspeitas

com a nomeação dos Conselheiros por Portaria do Ministro da Fazenda, atendendo a indicação dos respectivos Ministros de Estado. O mandato de Conselheiro é de três anos, sendo permitida a recondução.

¹⁴⁴ Deve ser comentada ainda a estrutura os problemas relativos ao quadro de pessoal. A estrutura inicial prevista era de doze servidores. Com o aumento da importância do tema da lavagem de dinheiro e conseqüente ampliação dos trabalhos, o Governo Federal autorizou, em dezembro de 2000, a destinação de seis cargos em comissão adicionais. No início de 2002, o quadro de pessoal foi elevado para um total de vinte e seis servidores, o que possibilitou definir e especializar funções, criando níveis de supervisão para as principais tarefas desempenhadas pelo Conselho. De novo, por meio do Decreto nº 5.136, de 07.07.2004, o COAF foi consolidado institucionalmente, aumentando o número de seu contingente e dotando-o de estrutura que, ainda que enxuta, tem-se mostrado capaz de responder às crescentes demandas necessárias ao combate dos crimes de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Uma nova ampliação está em estudo no Ministério da Fazenda.

diretamente ao COAF ou por intermédio do órgão de supervisão próprio – BACEN, SUSEP, CVM e SPC¹⁴⁵.

O COAF reúne e analisa as informações que recebe, sejam denúncias, comunicações de operações suspeitas ou pedidos de informações, que contêm operações financeiras e comerciais das mais diversas naturezas, ocorridas em território nacional ou não, sendo que a identificação de uma operação de lavagem exige, na maior parte, o exame de diferentes estruturas negociais e sobretudo a exigência de um crime antecedente. As averiguações são sempre conduzidas em sigilo e com celeridade.

Participações internacionais

A partir da XI Reunião Plenária do GAFI/FATF, realizada em setembro de 1999, o Brasil passou a integrar esse organismo como membro observador. O Brasil se tornou sócio efetivo desse seletivo grupo internacional a partir de 2000. A idéia é que o Brasil desempenhe um papel regional ativo no “combate” à lavagem de dinheiro, sendo o COAF o coordenador nacional dessa atividade. O Órgão tem tido ativa participação nas reuniões do GAFISUD, projeção implementadora do GAFI para a América do Sul. De qualquer modo, nas reuniões do GAFI a participação brasileira é coordenada pelo COAF, atuando também outros órgãos com interesse no tema do controle da lavagem de dinheiro. O COAF representa o Brasil no Grupo de Egmont, que coordena todas as unidades de inteligência financeira do mundo.

Banco Central do Brasil (BACEN)

O BACEN, visando regulamentar a Lei 9.613/98, além de editar as normas de praxe acima identificadas, criou o Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros (DECIF). A partir de nova reorganização do BACEN, o DECIF passou a chamar-se DECIC – Departamento de Combate a Ilícitos Financeiros, Supervisão de Câmbio e Capitais Internacionais.

O Departamento, que conta com componentes descentralizados em todas as localidades onde o BACEN está presente, tem por finalidade reunir em uma única unidade do Banco Central todas as atividades relacionadas a procedimentos operacionais e análise de irregularidades praticadas no mercado financeiro. Por outro lado, o BACEN instituiu procedimentos para monitorar operações enquadráveis como suspeitas e avaliação do nível de aderência das instituições sujeitas à sua regulamentação.

Segundo relatórios do Tribunal de Contas da União (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2001, 2005a e 2005b)¹⁴⁶, o BACEN avalia periodicamente o sistema de

¹⁴⁵ O COAF também recebe das mais diversas fontes, tais como órgãos e entidades governamentais e particulares, pessoas físicas ou jurídicas, denúncias sobre a prática de supostas ações de lavagem de dinheiro, bem como pedidos de informações de vários órgãos envolvidos com esse trabalho.

controles internos das instituições financeiras, por meio do instrumento denominado “Avaliação de Controle Interno e *Compliance* (ACIC), que avalia a qualidade dos controles da instituição financeira em termos dos mecanismos adotados para prevenção da lavagem de dinheiro. Já foram desenvolvidos trabalhos nas instituições financeiras visando identificar as deficiências nos procedimentos já implementados para prevenção e combate à “lavagem de dinheiro” dentro do Sistema Financeiro Nacional.

Quando no exercício de suas atribuições, o BACEN verifica indícios de crimes, sendo os fatos levados ao conhecimento do Ministério Público. Exceção é feita aos indícios de crime contra a ordem tributária, que são comunicados à Secretaria da Receita Federal, e de lavagem de dinheiro, ao COAF.

O Banco Central também é freqüentemente solicitado a prestar assessoramento técnico, algumas vezes com a cessão de funcionários, a responder consultas e fornecer dados e informações a outros órgãos, tais como Departamento de Polícia Federal, Secretaria da Receita Federal, Ministério Público, ABIN, Poder Judiciário e Comissões Parlamentares de Inquérito.

A partir do final de julho de 2005, o Banco Central colocou em funcionamento o Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS). Tal ação se deu em obediência à Lei 10.701, de 09.07.2003, que acrescentou o art. 10-A à Lei 9.613/98, instituindo a obrigatoriedade de manutenção, no BACEN de registro centralizado de dados formando o cadastro geral de correntistas e clientes de instituições financeiras, bem como de seus procuradores¹⁴⁷.

Participam do CCS, nessa primeira fase, todos os bancos comerciais, os bancos múltiplos, com e sem carteira comercial, os bancos de investimento e a Caixa Econômica Federal. O montante de registros é estimado em cerca de 133 milhões de relacionamentos.

¹⁴⁶ Acórdão TCU 1213/2005 Acórdão 130/2001, Plenário, de 30.05.2001 e Acórdão TCU 1570/2005 – Plenário, de 11.10.2005.

¹⁴⁷ O Cadastro entrou em operação em 25.08.2005. Permite o armazenamento de dados em uma base centralizada e a consulta detalhada, por autoridades competentes, a informações acerca de contas de depósitos e também de ativos financeiros sob a forma de bens, direitos e valores mantidos ou administrados em instituições do Sistema Financeiro Nacional. A consulta detalhada das informações sobre um correntista ou cliente poderá ser efetuada de duas maneiras: a primeira, a partir de um número de CPF ou CNPJ, obtêm-se informações sobre o tipo de conta de depósitos ou dos ativos financeiros que são mantidos pelo correntista ou cliente na instituição; os nomes completos dos correntistas ou clientes e, quando houver, dos representantes legais ou convencionais; o tipo de vínculo do detentor do CPF ou CNPJ, se titular ou representante legal ou convencional; cada data de início e, se for o caso, de término dos diversos tipos de relacionamento entre o detentor do CPF ou CNPJ e a instituição (contas de depósitos à vista, contas de depósitos de poupança, contas de depósitos para investimento, contas de depósitos de residentes, domiciliados ou com sede no exterior ou outros ativos financeiros). Na segunda modalidade de detalhamento, as informações anteriormente mencionadas são obtidas a partir de um número de conta de depósitos de um cliente ou correntista. É importante destacar também que o CCS não contém informações sobre os saldos mantidos em contas de depósitos, ou sua movimentação financeira, nem sobre os valores relativos aos bens, direitos e valores mantidos em instituições financeiras por correntistas e clientes.

A segunda fase de implementação do CCS, que incluirá as demais instituições financeiras e demais instituições autorizadas pelo BACEN, ocorrerá em data a ser fixada pela autarquia.

A utilização do CCS pelo Poder Judiciário se dará mediante a celebração de convênios com tribunais de todo o País, o que permitirá aos juízes a requisição de informações cadastrais e seu atendimento pelas instituições financeiras em tempo real. Vale destacar que a informação resultante da pesquisa por detalhamento somente será acessível pelo próprio usuário demandante, seja este o Banco Central do Brasil ou a autoridade legalmente competente que procedeu à requisição.

O BACEN é membro do seletto Comitê Executivo que está no centro da condução da Estratégia Nacional. Participa também do Plenário do COAF, por meio do DECIC. Na Estratégia Nacional 2006, tem quatro ações e cinco interveniências¹⁴⁸.

Comissão de Valores Mobiliários (CVM)

Como membro da Organização Internacional das Comissões de Valores, a IOSCO, a CVM participa de um grupo internacional para estudar as formas de combate à lavagem de dinheiro no mercado de valores mobiliários, tendo aderido, da mesma forma, às orientações do GAFI. Até 2002, a CVM havia realizado 67 inspeções para verificar o atendimento da Instrução nº 301/98 e havia instaurado 37 inquéritos administrativos contra intermediários, aplicando punição a 50 pessoas físicas ou jurídicas¹⁴⁹.

A CVM participa do Plenário do COAF e na ENCLA 2006 possui duas metas regulatórias. Por outro lado, tem três interveniências em outras metas.

Superintendência de Seguros Privados (SUSEP)

Em cumprimento à Lei 9.613/98, a SUSEP publicou a Circular 89, de 08.04.1999, destacando as situações que possam caracterizar indícios da ocorrência dos crimes previstos na Lei, relacionados às atividades das empresas seguradoras, de capitalização, entidades abertas de previdência privada e corretores de seguros. Estabeleceu, ainda, que essas entidades devem manter cadastros atualizados de seus clientes e informar à SUSEP a realização de operações ou a verificação de indícios de suspeição, além de desenvolver e implementar procedimentos internos de controle com vistas ao cumprimento das obrigações estabelecidas pela Lei no 9.613/98.

Na área de competência da SUSEP, a implementação de medidas visando à prevenção e ao combate ao crime de lavagem de dinheiro foi intensificada a partir de agosto de 2001, quando foram estabelecidos regulamentos e rotinas sobre o tema e

¹⁴⁸ Acórdão TCU 1212/2005: “Indubitavelmente, o Banco Central do Brasil, pela sua supervisão abrangente sobre o sistema financeiro, é a entidade mais importante no combate à lavagem de dinheiro entre os órgãos reguladores. Por ele passou, nos cinco anos de estatísticas, mais de 87% das comunicações enviadas e sob a sua supervisão ou regulação está quase todo o sistema financeiro, sobrando para os demais órgãos um papel residual”.

¹⁴⁹ Acórdão TCU 1213/2005.

promovido o treinamento de todos os técnicos envolvidos, oportunidade em que foi criado módulo específico de fiscalização, com a elaboração de manual detalhado.

Além da sua Circular nº 89/99, a Superintendência de Seguros Privados - SUSEP tem módulo específico de fiscalização, contando com manual detalhado. A SUSEP realizou, até 2002, 20 operações de fiscalização e lavrou 5 autos de infração¹⁵⁰.

A SUSEP participa do Plenário do COAF. Sua participação na ENCLA 2006 resume-se a duas ações de caráter regulatório (atualização de seus normativos) e duas interveniências.

Secretaria da Receita Federal

Da mesma forma que os demais órgãos acima mencionados, a Secretaria da Receita Federal (SRF) atua normativamente, expedindo atos normativos que definem critérios para identificação, acompanhamento e fiscalização de operações suspeitas que envolvam ligação com lavagem de dinheiro. O órgão possui unidade de inteligência, a Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação (COPEI), que tem apresentado resultados relevantes no combate ao crime. Outras duas unidades relacionadas ao combate à lavagem de dinheiro são: a Delegacia Especial de Instituições Financeiras (DEINF) e a Delegacia Especial de Assuntos Internacionais (DEAIN)¹⁵¹.

A COPEI é responsável pela obtenção, tratamento e difusão de informações no âmbito da SRF, além de representá-la junto a diversos órgãos, dentre eles o COAF. Com a promulgação da Lei no 9.613/98, a COPEI teve sua estrutura ampliada, e melhor se equipou para o desempenho de suas funções, principalmente no controle da lavagem de dinheiro.

A partir do ano de 2002, a atuação da SRF desenvolveu-se em duas frentes distintas: na expedição de atos normativos correlatos e no contínuo acompanhamento, fiscalização e repressão de atividades relacionadas com a prática de lavagem de dinheiro. Em termos normativos, merece destaque a expedição de atos administrativos que conceituam e estabelecem parâmetros para identificação, acompanhamento e fiscalização de operações suspeitas de irregularidades que envolvam paraísos fiscais, preços de transferências e outras atividades correlatas à lavagem de dinheiro. No tocante a operações efetivas, a COPEI tem obtido resultados no desvendo e repressão de práticas criminosas em diversas regiões do País. Dentre essas operações, destaca-se o recente desmonte, nos Estados do Paraná e Santa Catarina, de complexas operações relacionadas com lavagem de dinheiro, resultando na prisão de diversos infratores, dentre empresários e ex-servidores públicos.

¹⁵⁰ Idem.

¹⁵¹ Idem.

A SRF participa do Plenário do COAF. Lidera a implementação de três metas na ENCLA 2006 (acesso a informações protegidas pelo sigilo fiscal, exame da possibilidade de informatização do acesso de vários órgãos aos dados da SRF e normativos sobre o transporte de valores) e doze interveniências.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN

Embora não participe diretamente das atividades específicas de combate à lavagem de dinheiro, a PGFN integra o plenário do COAF, competindo-lhe desempenhar as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, bem como examinar previamente a legalidade de contratos, acordos, ajustes e convênios de interesse do Conselho.

Ministério da Justiça

O Ministério da Justiça desempenhou um papel pioneiro na formatação de todo o controle da lavagem de dinheiro no Brasil, papel esse centrado na personalidade do então Ministro da Justiça Nelson Jobim. Curiosamente, naquele momento a Lei 9.613/98 não previu nenhuma participação mais detalhada do Ministério, sendo essas ações legadas ao Ministério da Fazenda, mais acentuadamente com a criação do COAF em seu bojo. As novas regulamentações ou modificações em fase de formatação da Lei 9.613/98 pretendem colocar o Ministério em outro patamar. De qualquer forma, o Ministério da Justiça já exerce um papel de liderança no controle da lavagem de dinheiro por meio de sua área de recuperação de ativos, só recentemente criada e tornada operacional. Exerce também por meio desse órgão da Secretaria Nacional de Justiça um papel central na formulação e condução da Estratégia Nacional que comento na seqüência deste trabalho.

Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional (DRCI)

Em 18.02.2004, foi promulgado pelo Presidente da República o Decreto 4.991, que reestruturou o Ministério da Justiça, criando, no interior da Secretaria Nacional de Justiça (cujo objetivo, entre outros, passou a ser “*orientar e coordenar as ações com vistas ao combate à lavagem de dinheiro e à recuperação de ativos*”) o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional - DRCI. Compete ao Departamento: (i) articular, integrar e propor ações do Governo nos aspectos relacionados com o combate à lavagem de dinheiro, ao crime organizado transnacional, à recuperação de ativos e à cooperação jurídica internacional; (ii) promover a articulação dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, inclusive dos Ministérios Públicos Federais e Estaduais, no que se refere ao combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado transnacional; (iii) negociar acordos e coordenar a execução da cooperação jurídica internacional; (iv) exercer a função de

autoridade central para tramitação de pedidos de cooperação jurídica internacional; (v) coordenar a atuação do Estado brasileiro em foros internacionais sobre prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado transnacional, recuperação de ativos e cooperação jurídica internacional; (vi) instruir, opinar e coordenar a execução da cooperação jurídica internacional ativa e passiva, inclusive cartas rogatórias; e (vii) promover a difusão de informações sobre recuperação de ativos e cooperação jurídica internacional, prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado transnacional no País.

O DRCI desempenha um papel central na formulação, coordenação e execução da Estratégia Nacional. Tal participação será comentada a seguir, na parte dedicada à ENCLA. De fato, o Departamento tem tido um papel desproporcional¹⁵² em todas as edições da Estratégia Nacional que, em suas duas versões iniciais em 2004 e 2005 parecia uma lista de metas do próprio órgão. O DRCI participa do Plenário do COAF como representante do Ministério da Justiça e possui 10 metas na ENCLA 2006 e um total de oito interveniências.

Departamento de Polícia Federal (DPF)

A partir da Lei 9.034/95, que dispôs sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas, a Polícia Judiciária do Brasil iniciou sua estruturação para combater esse tipo de crime, o que deu causa, dentre outras, à criação de uma área especializada: Divisão de Repressão ao Crime Organizado e de Inquéritos Policiais – DCOIE, órgão que faria, a seguir, o contato entre o DPF e o COAF, e seu chefe viria ser o representante do DPF junto ao Plenário do COAF.

O DPF conta, desde 1997, com a Divisão de Repressão do Crime Organizado e de Inquéritos Especiais – DCOIE, subordinada à Coordenação Geral Central de Polícia, que inclui em sua missão o combate ao crime organizado. A lavagem de dinheiro vem-se despontando como prática corriqueira, tanto no que diz respeito a recursos do tráfico de drogas, como nos demais crimes antecedentes, fato que vem forçando a DCOIE a atuar com mais intensidade, objetividade e eficácia no sentido de inibir a ação desses grupos criminosos. Para tanto, a DCOIE conta, em sua estrutura, com diversos setores e serviços especializados para atender à demanda, tanto no campo de inteligência e análise documental, como no campo operacional.

O Departamento é membro do Plenário do COAF. Centraliza a implementação de três metas e tem 16 interveniências na ENCLA 2006. Participa do Comitê Executivo que direciona a ENCLA.

¹⁵² Como será comentado na seqüência, essa preponderância em termos de ações vai retrair-se em na versão 2006 da Estratégia Nacional em favor de áreas do Poder Judiciário.

Outros órgãos do Poder Executivo não normatizadores

Fecham a estrutura do Poder Executivo engajada no controle da lavagem de dinheiro o Ministério da Previdência Social (por meio da Secretaria de Previdência Complementar – SPC, que também é órgão normatizador), o Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Inteligência e Controladoria Geral da União - CGU, todos participantes do Plenário do COAF e também do GG-LD.

No Ministério da Previdência Social, o controle da lavagem de dinheiro se dá através da atuação da Secretaria de Previdência Complementar – SPC. Como já foi visto, a SPC é um dos órgãos normatizadores da Lei 9.613/98 para a área da previdência social.

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) desempenha o papel de apoiar a participação do Brasil em eventos internacionais e municiando os participantes de informações sobre o tratamento dispensado ao tema da lavagem de dinheiro em outros países. Em encontros bilaterais e multilaterais sobre a questão do crime organizado, o MRE tem incentivado a participação do COAF e a inclusão de temas sobre lavagem de dinheiro em pautas de negociações. O MRE tem ainda providenciado a divulgação, a autoridades de países selecionados, da legislação brasileira sobre lavagem de dinheiro e das atividades desenvolvidas pelo COAF. O Ministério participa com três interveniências na ENCLA 2006 e participa do Plenário do COAF.

A ABIN, órgão ligado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, participa do esforço nacional conjunto destinado à implementação da Lei no 9.613, de 1998. Como órgão de inteligência do Governo Brasileiro e membro do COAF, a ABIN acompanha as questões nacionais e internacionais por meio de análises conjunturais, identificando ameaças reais ou potenciais à ordem institucional e à segurança do País. Os conhecimentos produzidos com tais premissas e assim formalizados compõem os documentos de inteligência. Além da participação nas reuniões plenárias do COAF, a ABIN interage com organismos nacionais e internacionais que, de alguma forma, participam dos trabalhos de combate à lavagem de dinheiro. A ABIN participa do Plenário do COAF e da Estratégia Nacional 2006 com dez interveniências, a sua participação mais expressiva desde a criação da Estratégia.

A Controladoria-Geral da União (CGU), também da área da Presidência da República, participa do COAF, tendo em vista eventos em que o crime de lavagem envolve algum funcionário público do Poder Executivo¹⁵³. A CGU é membro do Plenário do COAF e participa da Estratégia Nacional 2006 com quatro interveniências.

¹⁵³ Acórdão 1213/2005.

3. 2.3 Poder Judiciário

Há pelo menos duas áreas no Poder Judiciário que se envolvem diretamente nas atividades de controle da lavagem de dinheiro: em primeiro lugar, de um ponto de vista mais geral, o Conselho da Justiça Federal (CJF) e em seguida as Varas Especializadas. Mas recentemente, como parte do esforço da ENCLA, outras áreas e associações do Poder Judiciário têm apresentado participação crescente no processo.

Conselho da Justiça Federal (CJF)

Sediado no Distrito Federal, o CCJF “tem como missão promover e assegurar a integração e o aprimoramento humano e material das instituições que compõem a Justiça Federal, sem prejuízo da autonomia necessária ao bom desempenho dessas unidades”. É formado por um Colegiado de “cinco ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e pelos presidentes dos cinco Tribunais Regionais Federais do país, sendo presidido pelo presidente e vice-presidente do STJ”.

O CJF mantém a Central de Informações da Justiça Federal sobre Crimes Contra o Sistema Financeiro Nacional e Crimes de Lavagem de Dinheiro. É também membro do Comitê Executivo da ENCLA, membro do colegiado do COAF e ativo participante da Estratégia Nacional. Na Estratégia Nacional de 2006 coordena a implementação de suas metas (“*criar grupo de trabalho para analisar a eficácia do cumprimento das ordens judiciais e das requisições do Ministério Público e da punição pelo seu descumprimento*” e “*apresentar ao CNJ proposta de criação do rol eletrônico de culpados do Poder Judiciário*”). Possui, por outro lado, quinze interveniências.

As Varas Especializadas

De acordo com a Resolução 314 do Conselho da Justiça Federal, foram criadas sete varas federais criminais em todo o país especializadas no combate aos crimes de lavagem de dinheiro e outros crimes contra o sistema financeiro nacional. As varas estão localizadas nas cidades de Florianópolis, Curitiba, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Vitória, Fortaleza e Recife e a sua especialização é considerada uma experiência única no mundo.

Segundo estatísticas levantadas pelo CJF, em outubro de 2003 essas varas especializadas já registravam 1097 inquéritos policiais sobre esses tipos de crimes. Mas o baixo número de ações penais instauradas, que em outubro de 2003 era de apenas 132, indica a dificuldade de se passar da fase investigatória para a fase da denúncia e, conseqüentemente, para o início da ação penal. A especialização de varas federais criminais no julgamento desse tipo de crime foi uma das propostas elaboradas pela

Comissão¹⁵⁴ formada em 2002 no CJF para estudar a aplicação da Lei n. 9.613/98, que define o crime de lavagem de dinheiro.

Comenta o jornal Valor Econômico (VALOR ECONÔMICO, 2005) a interposição de *habeas corpus* de empresário acusado de lavar dinheiro. O acusado defendia que o julgamento de seu processo em uma vara especializada depois de o processo haver sido distribuído seria inconstitucional e feriria o princípio do juiz natural. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) considerou legal a criação de varas federais especializadas no julgamento de crimes de lavagem de dinheiro. O tribunal afastou os argumentos do empresário considerando a especialização das varas como uma medida para facilitar o combate ao crime.

3.2.4 Ministério Público

O Ministério Público - MP é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, que tem como atribuição a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Constituição Federal, art. 127). É uma instituição permanente, um dos meios pelos quais o Estado manifesta sua soberania. O papel do MP se constitui precipuamente no de guardião da lei. Sua missão, embora inclua o exame da legalidade, vai muito além disso: abrange a defesa da democracia, da cidadania, e da justiça e da moralidade. Nisso se inclui o combate à lavagem de dinheiro. O MP investiga e promove ação perante o Poder Judiciário contra os que se utilizam de recursos provenientes da lavagem de dinheiro e é para ele que grande parte das comunicações do COAF se dirigem.

O Ministério Público Federal tem participado ativamente da ENCLA, não tanto com ações diretas sobre a sua responsabilidade, mas com um crescente número de interveniências. Na versão 2006 da Estratégia Nacional o Ministério Público teve 17 interveniências em ações de toda sorte.

3.2.5 Histórico de condenações (Figura 1)

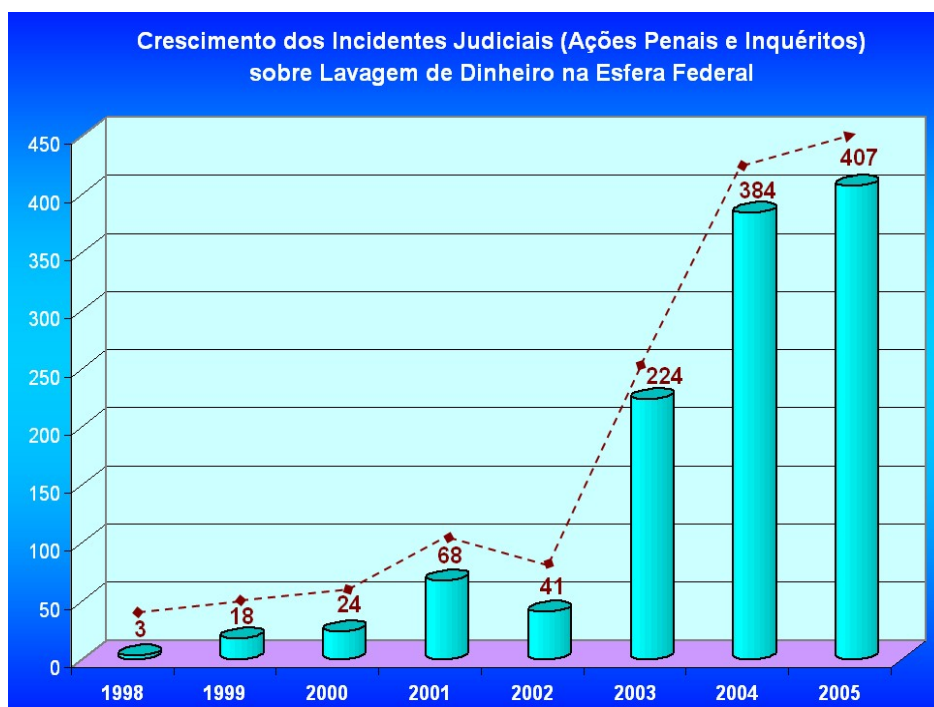
Até o ano de 2002, pode-se falar de um verdadeiro zero estatístico no que respeita ao número de condenações por lavagem de dinheiro. Segundo dados recentemente publicados, de 1998 até 2002, apesar de ter havido número significativo de inquiridos, em torno de 109 e terem envolvido o grande número de réus, o número de condenações foi em número de 3. Entretanto, a partir de 2002, começam a aumentar

¹⁵⁴ O grupo, presidido pelo ministro Gilson Dipp, era formado por representantes dos três poderes da República e elaborou uma série de sugestões para agilizar a repressão a esse delito. A Comissão foi criada após a realização da pesquisa "Uma análise crítica da lei dos crimes de lavagem de dinheiro", pelo Centro de Estudos Judiciários do CJF, que constatou a enorme dificuldade para que esse tipo de crime chegue a ser julgado. O governo federal inspirou-se nas recomendações elaboradas pela Comissão para lançar, em 2003, um pacote de medidas para combater o crime organizado e a "lavagem" de dinheiro e reunir um grupo semelhante em Pirenópolis.

o número de condenações, com os seguintes registros: 2002 – 9 condenações, 2003 - 172 condenações, 2004 – 87 condenações, 2005 – 90 condenações. Em todo o período que vai de 1998 até 2005, a Justiça Federal brasileira examinou 998 inquéritos, conduziu 171 ações penas envolvendo 1.972 réus, tendo tudo isso resultado em 361 condenações.

Vê-se claramente um aumento de condenações a partir de 2003 (Figura 2), ficando esse dado mais constante exatamente a partir do início da coordenação entre os órgãos do Governo em torna da Estratégia Nacional para o controle da lavagem de dinheiro¹⁵⁵.

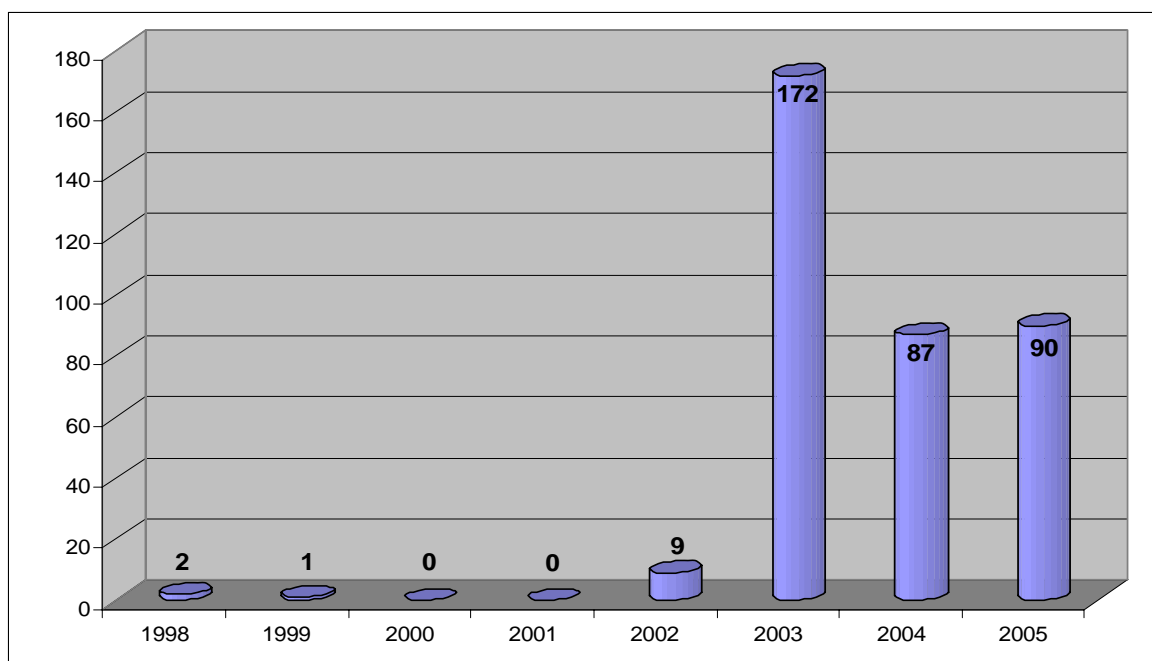
Figura 1 – Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos – ENCLA – Crescimento de Incidentes Judiciais



Fonte: DRCI (compilação e formatação).

¹⁵⁵ Valor Econômico, em 14.12.2005, citando a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos – ENCLA. “Os dados referem-se apenas aos processos que tramitam na primeira e segunda instâncias da Justiça Federal. Não inclui, portanto, as ações por crimes de lavagem de dinheiro em

Figura 2 – Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos – ENCLA - Total de Réus Condenados



Fonte: DRCI (compilação e formatação).

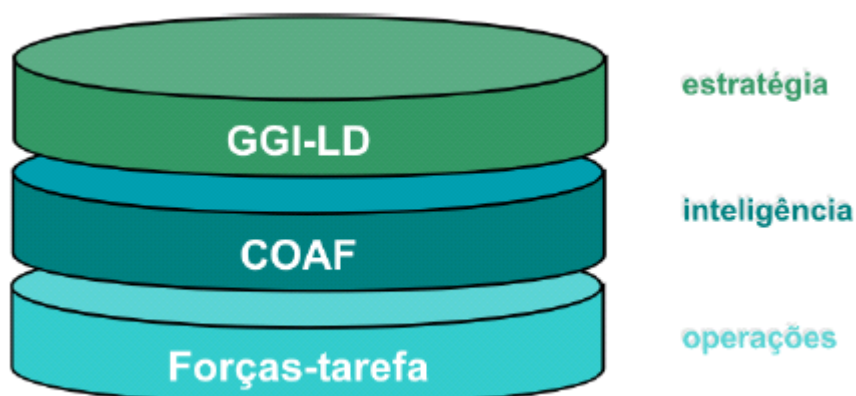
3.3 Dinâmica: o ambiente institucional e organizacional em movimento

No controle da lavagem de dinheiro no Brasil há pelo menos dois sistemas em movimento: um na provisão da matéria-prima (operações suspeitas) para as investigações a cargo do Ministério Público e Polícia Federal na área de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo e outro relativa à recuperação de ativos, portanto mais ligada ao tema da corrupção dos agentes públicos em geral.

3.3.1 Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro

A Estratégia Nacional de 2004, surgida ao final do ano de 2003, estabeleceu como seu primeiro resultado tangível um Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro. Esse sistema é composto por três níveis organizacionais, a saber, (1) um nível estratégico e *locus* de formulação de políticas públicas, em torno do Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD), (2) um nível de inteligência, centrado nas atividades específicas do COAF, e (3) um nível operacional, relativo às “operações de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, (...) no âmbito de competência dos respectivos órgãos”, que se articulam, “caso a caso, pela criação de forças-tarefas específicas” (GGI-LD, 2003).

Figura 3: Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro – Níveis de Atuação.



Fonte: Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – ENCLA 2004.

3.3.2 O Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro – GGI-LD

O GGI-LD é instrumentalizado ou tornado operacional pelo Departamento de Recuperação de Ativos (DRCI) da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (deve-se dizer logo que essa não é a sua única função). Reúne ele 29 órgãos dos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, além do Ministério Público Federal. Outras 15 instituições governamentais e não-governamentais – como associações, bancos e fundações – participam como convidados especiais. Há uma forte predominância do Poder Executivo¹⁵⁶.

Em março de 2005, o Governo instalou o Comitê Executivo da GGI-LD. Este seletivo grupo tem por objetivo de “acompanhar e dar mais celeridade às deliberações do GGI-LD em relação às medidas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro”. O Comitê está formado por representantes dos (1) Ministério da Justiça, (2) Ministério da

¹⁵⁶ Na ENCLA 2004 eram os seguintes os membros do GGI-LD: **Poder Executivo** - Advocacia-Geral da União (AGU), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Banco Central do Brasil (BACEN), Casa Civil da Presidência da República, Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Controladoria-Geral da União (CGU), Departamento de Polícia Federal (DPF), Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF), Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), Ministério da Justiça (MJ), Ministério da Previdência Social (MPS), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), Secretaria da Receita Federal (SRF), Secretaria de Direito Econômico (SDE), Secretaria de Previdência Complementar (SPC), Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) e Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). **Poder Legislativo** - Tribunal de Contas da União (TCU). **Poder Judiciário** - Conselho da Justiça Federal (CJF). **Outros** - Ministério Público Federal (MPF). **Convidados especiais** - Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP) e Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (SEFAZ/SP)

Fazenda, (3) Casa Civil, (4) Controladoria-Geral da União (CGU), (5) Advocacia-Geral da União (AGU), (6) Secretaria da Receita Federal, (7) Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, (8) Departamento de Polícia Federal (DPF), (9) Banco Central, (10) Ministério Público Federal e (11) Conselho Nacional dos Procuradores Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPGE). Trata-se, portanto, de um órgão centrado quase que exclusivamente nas organizações do Executivo. A instalação do Comitê Executivo, secretariado pelo DRCI, estava prevista na meta 22 da ENCLA 2005, com prazo de cumprimento até 1º de março.

3.3.3 Estratégias para o controle da lavagem de dinheiro

Em dezembro, realizou-se pela primeira vez no Brasil, sob a coordenação do Ministério da Justiça, um encontro de órgãos do Executivo, do Judiciário, do Ministério Público e de unidades representativas de alguns Estados da Federação para definir uma estratégia nacional de combate à lavagem de dinheiro para 2004. Esse encontro inédito teve como objetivo ampliar o grau de articulação entre as distintas instâncias da área governamental e potencializar o trabalho individual de cada órgão. Resultou na criação da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – ENCLA 2004 (GGI-LD, 2003).

A Estratégia em sua versão inicial era composta dos seguintes objetivos, a saber: (i) coordenar a atuação estratégica e operacional dos órgãos e agentes públicos do Estado brasileiro no combate à lavagem de dinheiro, (ii) potencializar a utilização de bases de dados e cadastros públicos no combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado. (iii) aferir objetivamente e aumentar a eficiência do Sistema Nacional de Combate à Lavagem de dinheiro, de Recuperação de Ativos e de Cooperação Jurídica Internacional, (iv) ampliar a cooperação internacional no combate à atividade criminosa e na recuperação dos ativos ilicitamente produzidos, (v) desenvolver no Brasil uma cultura de combate à lavagem de dinheiro, (vi) prevenir a lavagem de dinheiro — e 32 metas. Foi criado o Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro – GGI-LD, com representantes dos três Poderes. Por outro lado, há uma nova versão da Estratégia Nacional (GGI-LD, 2005a), composta de 43 metas nas áreas de “acesso a dados”, “recuperação de ativos”, “articulação institucional”, “capacitação e treinamento” e “atuação e cooperação internacional”. A Estratégia de 2004 foi avaliada por um relatório do próprio GGI-LD (GGILD, 2005b).

3.3.4 O controle dinâmico da lavagem de dinheiro no Brasil: COAF e Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – ENCLA

Podem ser identificados pelo menos dois grandes sistemas dinâmicos para o controle da lavagem de dinheiro no Brasil: um em torno do Plenário do COAF e outro em

torno da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – ENCLA (a partir de 2006 adicionada de “e Recuperação de Ativos”) ou, mais propriamente, do Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro – GGI-LD. Na verdade, a junção desses dois sistemas caracterizaria, pelo menos em teoria, o chamado Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (faltaria ainda aqui a parte relativa a forças-tarefas para completar o Sistema). Os dois sistemas se tangenciam basicamente pela participação do COAF nos trabalhos da ENCLA (sempre pouco expressivos) e na participação de alguns órgãos (Advocacia-Geral da União – AGU, Banco Central do Brasil – BACEN, Secretaria da Receita Federal - SRF, Departamento de Polícia Federal – DPF e Controladoria-Geral da União – CGU) tanto no Plenário do COAF quanto no Comitê Executivo do GGI-LD. O DRCI, órgão que entendo central à ENCLA, faz parte do Plenário do COAF e este não participa, estranhamente, do Comitê Executivo do GGI-LD.

Segundo entendo, uma parte do sistema é capitaneada pelo Ministério da Fazenda, sob a égide do COAF, onde o tema lavagem de dinheiro não é central face às suas responsabilidades de maior relevo. O COAF realiza um trabalho surdo, agora fora do foco da grande mídia. O outro lado do sistema é liderado pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI, da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça. Este Ministério, após comandar o processo de aprovação da Lei 9.613/98 a que se seguiu um período de obscuridade quanto ao tema, reapareceu na grande mídia nacional como um ponto de referência sobre o assunto. O Ministro da Justiça, diferentemente do seu colega da pasta da Fazenda, é a principal voz e interlocutor sobre o controle da lavagem de dinheiro no Brasil da atualidade.

O COAF teve de início uma participação bastante inexpressiva na Estratégia Nacional, com ações de importância quase nula. Em 2006, entretanto, o órgão participa da Estratégia Nacional como coordenador da implementação de duas metas (“*formatação de normativos sobre o transporte de valores nacionais e internacionais e a obrigação de prestação de informações pelas empresas transportadoras*”, em conjunto com a Secretaria da Receita Federal e o Banco Central; e “*regulamentar no seu âmbito as obrigações... relativas às Pessoas Politicamente Expostas – PEPs*”). O COAF Participa também como interveniente em outras dez metas.

3.3.5 A Estratégia Nacional – aspectos formais gerais

Um amplo exame das três versões da Estratégia Nacional (Tabela 8) vai apontar um número médio de metas, em torno de 35; um aumento acentuado em cada edição de órgãos participantes, de 27, em 2004, para 34, em 2005, e 61, em 2006. Da mesma forma, cresceu o número de órgãos responsáveis por metas, de apenas 8, em 2004, para 13, em

2005, e 16, em 2006. Isso de qualquer forma esconde uma forte concentração, como comento a seguir, primeiramente no Ministério da Justiça e depois no Ministério da Fazenda (principalmente a partir da versão de 2006). Por fim, os órgãos intervenientes passaram de apenas 19, em 2004, para 45, em 2006. Resta aduzir a dificuldade, também comentada adiante, de comparação das Estratégias de 2004 e 2005 com a Estratégia de 2006, mercê dos seus formatos e perspectivas distintas.

Tabela 8 – Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – Panorama geral das metas e participações

	2004	2005	2006
Metas (quantidade)	32	43	38
Participantes (total)	27	34	61
Participantes responsáveis por metas	8	13	16
Outros intervenientes	19	21	41
Participantes/meta	3,4	2,6	3,8

Fonte: Diversas edições da ENCLA

3.3.6 As ênfases da Estratégia Nacional

A partir de uma classificação das diversas ações da ENCLA em sete grandes categorias (articulação organizacional, normas e regulamentação, sistemas e acesso a dados, treinamento e capacitação, cooperação jurídica internacional, recuperação de ativos e estudos e avaliações) pode-se ter uma visão das principais preocupações ou ênfases dos formuladores da Estratégia. Pode-se delinear também um quadro da percepção das principais deficiências de nosso ambiente institucional para o controle da lavagem de dinheiro (Tabela 9).

Tabela 9: Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (ENCLA) – Ênfase das metas propostas nos anos de 2004, 2005 e 2006.

CATEGORIA DE METAS	2004		2005		2006	
	Metas	%	Metas	%	Metas	%
1- Articulação organizacional	8	25	7	16	2	7
2 – Normas e regulamentação	5	16	9	21	10	34
3 - Sistemas e acesso a dados	6	19	13	30	10	34
4 - Treinamento e capacitação	2	6	6	14	4	14
5 - Cooperação jurídica internacional	4	13	5	12	1	3
6 - Recuperação de ativos	2	6	2	5	2	7
7 – Estudos e avaliações	5	16	1	2	0	0
Total de metas/%	32	100	43	100	29	100

Fonte: Diversas edições da ENCLA

Vista de forma vertical, o que se tem como resultado da Tabela 10 é que no primeiro ano de implementação da Estratégia a principal área abordada foi aquela relativa à articulação organizacional, o que significa a organização dos diversos órgãos do Governo para a realização da Estratégia. Como era de se esperar, o segundo ponto de maior relevância era o relativo ao desenvolvimento de sistemas e, principalmente, o acesso a dados, como suporte e mesmo ampliação da articulação organizacional. Um terceiro ponto de relevância foi aquele referente a normas e regulamentação, isto é, o estabelecimento das grandes diretrizes que orientariam o sistema. De igual importância relativa aparece a categoria estudos e avaliações: várias participantes realizaram trabalhos informativos, como que a prover uma lacuna de conhecimentos sobre áreas de interesse para o combate ao ilícito. A área da cooperação jurídica internacional foi de chofre percebida como uma questão de relevo (13%). Treinamento e capacitação (6%) e recuperação de ativos (6%) apresentaram o mesmo nível percentual, cada uma dessas áreas com duas ações.

No ano de 2005, de longe a principal área de preocupação foi a relativa a sistemas e acesso a dados (34%), com um total de 13 ações. As normas e regulamentação seguiram em importância (21%), vindo logo após a articulação organizacional (21%). As ações de treinamento e capacitação foram em número de 6, ou 14% do total. Logo aparece em importância a categoria cooperação jurídica internacional (12%) e recuperação de ativos (5%). Passada uma fase inicial, decresceu a importância de estudos e avaliações (2%).

A ENCLA de 2006 possui o menor número de ações de todas as anteriores (29). Sua principal ênfase recai sobre a categoria normas e regulamentação (34%) e sistemas e acesso a dados (34%). Como se vê, esses dois conjuntos apresentam participação ligeiramente superior a 2/3 do total de ações da Estratégia. Tem-se em segundo lugar a área de treinamento e capacitação (14%), seguida pelas áreas de articulação organizacional e recuperação de ativos, cada uma delas com 7% do total. Não foi realizado nenhum estudo e avaliação no bojo da Estratégia de 2006.

Uma análise horizontal da Tabela 10, entretanto, deixa entrever no tempo uma diminuição da importância relativa da articulação organizacional, talvez em função do sucesso e completeza de tais metas, como se as tarefas mais básicas no campo organizacional, do relacionamento e articulação entre organizações, estivessem já providenciadas. Ressalte-se a crescente ênfase, no correr dos anos, nas categorias normas e regulamentação e sistemas e acesso a dados, de fato áreas cruciais para a implementação e sucesso da Estratégia. Deve-se mencionar o moderado crescimento na ênfase na categoria treinamento e capacitação (se comparado com as áreas de ênfase principais acima citadas),

a queda relativa das ações no campo da cooperação jurídica e, finalmente, o comportamento estacionário das ações no campo da recuperação de ativos.

Algumas ilações podem ser retiradas da descrição acima: em primeiro lugar o fato de a Estratégia, diferentemente do que se poderia supor, apresentar forte concentração no tema lavagem de dinheiro propriamente dito, em detrimento da recuperação de ativos. Por outro lado as tarefas de organização e articulação entre os órgãos que atuam na Estratégia parecem ter sido atacadas logo de imediato ao início do processo, mas ainda permanecem necessidades e lacunas nas áreas centrais de normas e regulamentação e sistemas e acesso a dados. Há nessas duas últimas categorias um sentido de urgência e muita coisa ainda a ser feita (são de fato áreas em que o trabalho, por assim, dizer nunca está de fato concluído).

Deve-se ter em conta que a análise acima padece de defeitos desde a categorização, totalmente arbitrária, assim como a falta de menção ou recurso ao conteúdo das ações. Muito da complexidade das ações escapa então aos propósitos da Tabela 9. Ela consegue, entretanto, construir um panorama de interesse para este trabalho.

3.3.7 O sentido de urgência das metas da Estratégia Nacional

Uma outra possibilidade de examinar o conjunto das Estratégias diz respeito à distribuição das datas para o cumprimento das ações durante o ano. Na versão de 2004 para a Estratégia, 38% do total de ações deveria estar concluído até março daquele ano. Por outro lado, até julho 85% das ações deveriam estar implementadas. Restava para os meses de outubro (9%) e dezembro (6%) um número bem menos expressivo para conclusão. Esse quadro é indicativo de um sentido de urgência próprio desses momentos iniciais de alguns trabalhos onde tudo ainda está para ser feito.

Na versão de 2005 da Estratégia há um maior equilíbrio das datas para conclusão de ações e em quase todos os meses há datas limite para a implementação. Para o mês de março há uma concentração de 22% das ações, uma de 18% em julho e 25% em outubro. Em dezembro, 13% das ações ainda estavam em fase de fechamento. Não há aqui nenhum sentido de urgência, talvez em função de tratar-se de um ano intermediário no mandato presidencial (2003-2006).

Em 2006, ano eleitoral, de novo está expresso um sentido de urgência devendo 86% das ações estarem concluídas até setembro deste ano. Já no mês de julho, 65% das ações já deverão estar concluídas. Restariam ao final apenas quatro ações para o mês de dezembro, ou 14% do total.

3.3.8 Desenvoltura e concentração organizacional

Uma análise vertical da participação dos diversos órgãos de Governo na ENCLA vai encontrar, em 2004, uma situação de absoluta concentração de metas em torno

do Ministério da Justiça, mais apropriadamente no DRCI. De fato, naquele ano, das 32 metas, 14 estavam a cargo do DRCI e mais 5 ao GGI-LD que, à época, deveria ser o próprio DRCI (que exerce o papel de secretariado do GGI-LD), o que perfazia um total de 59% das ações. Problema idêntico ainda ocorria na Estratégia Nacional para 2005, mas em grau ligeiramente acentuado. Naquele ano, o DRCI e GGI-LD considerados conjuntamente detinham um número significativo de metas, em torno de 63%. Isso significaria, segundo vejo, que o Ministério da Justiça assumiu uma parcela descomunal de trabalho no processo de institucionalização da Estratégia Nacional. No mesmo período, o Ministério da Fazenda tinha uma participação pífia na Estratégia Nacional, com 5 metas em 2004 e 2 em 2005. O COAF participou com apenas 3 ações em 2004, sendo dois estudos e uma meta de “realizar mensalmente reuniões ordinárias do plenário do COAF”, sendo que “os conselheiros devem passar a receber relatórios gerenciais das atividades desenvolvidas pela Secretária Executiva do COAF”, que soam mais como recomendações e menos como metas e dão conta, por outro lado, de certa problemática ou dificuldade organizacional.

A Estratégia Nacional de 2006 é uma versão bastante ampliada e mais dinâmica do que as suas versões anteriores. São 29 metas que, quando desdobradas, em alguns casos resultariam de fato em 38 metas. As metas, como já explicitado, não estão organizadas em grandes objetivos. Um fato positivo da organização da Estratégia está na explicitação, para além do órgão responsável, de uma série de intervenientes. São de fato 61 participantes no total, dos quais 16 responsáveis individualmente pela coordenação da implementação e 45 intervenientes. As metas ainda se concentram no DRCI (não há metas para o GGI-LD), em torno de 42%, e surpreendentemente na área do Ministério da Fazenda, com 34% do total, influenciado por uma maior assunção de metas pelo BACEN (4), Secretaria da Receita Federal (3) e COAF (2); as demais são reformulações de normativos colocadas para a CVM (2), e SUSEP (2). Fazenda e DCRI perfazem então 76% das metas, o que ainda indica uma forte concentração institucional.

Mas a despeito desse fato, há um movimento interessante nas interveniências, havendo órgãos que não atuam na frente de batalha (já que se pretende ser um “combate”) como responsáveis por metas, mas que aumentaram a sua participação como intervenientes na implementação de metas de forma vertiginosa. Assim é a situação do Ministério da Fazenda e do Ministério da Justiça, cada um com participação em 40 diferentes situações. Mas o que mais chama a atenção é a participação expressiva como intervenientes de órgãos da Presidência da República (31), centrada na ABIN (10) e Secretaria Nacional Antidrogas (8), Gabinete de Segurança Institucional (5) seguidos pela Casa Civil (4) e Controladoria-Geral da União (4), sendo que ABIN, Casa Civil e SENAD só participam como intervenientes. Outro momento que deve ser realçado é a participação de diversos órgãos

do Ministério Público, nenhum deles como responsáveis por ações, mas com um total de 46 diferentes (e concomitantes) interveniências, destacando-se 17 do próprio Ministério Público Federal e do Conselho de Procuradores-Gerais do MP dos Estados e da União. Na área do Poder Judiciário é relevante a participação do Conselho da Justiça Federal (CJF), com 15 interveniências e duas metas. No total, a área do Poder Judiciário aparece com poucas metas sob a sua responsabilidade, mas um total de 22 interveniências.

O que se depreende desse quadro é um maior envolvimento dos órgãos da área do próprio Ministério da Justiça, do Poder Judiciário e daqueles que segundo a Constituição de 1988 desempenham “funções essenciais à Justiça”, como o Ministério Público (46 interveniências) e a Advocacia-Geral da União - AGU (sem metas e com 12 interveniências). A ENCLA tem conseguido reunir e fazer funcionar de forma significativa a área de *enforcement* (aplicação de normas), até aqui considerada o elo fraco do controle da lavagem de dinheiro no Brasil.

3.3.9 A versão 2006 da Estratégia Nacional

Embora seja possível preocupar-se quanto à permanência no tempo da idéia e prática de uma Estratégia Nacional no Brasil, a versão 2006 da Estratégia Nacional pode ser considerada pelo número de ações, de participantes e intervenientes um avanço com relações às versões de 2004 e 2005.

Tabela 10: Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (ENCLA) – Datas de conclusão de ações nos anos de 2004, 2005 e 2006.

	2004		2005		2006	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Janeiro						
Fevereiro			1	2		
Março	3	38	10	23	3	10
Abril			4	9		
Mai			1	2		
Junho	16	47	1	2		
Julho			8	18	16	55
Agosto			2	5		
Setembro	6	9			6	21
Outubro			11	25		
Novembro						
Dezembro	4	6	6	14	4	14
Total de metas/%	32	100	43	100	29	100

Fonte: ENCLA 2004, 2005 e 2006.

Como já dito, em que pese haver ainda uma concentração organizacional em torno, primeiro, do Ministério da Justiça e, depois, do Ministério da Fazenda, este último apresenta em 2006 a sua mais expressiva participação em todas as Estratégias Nacionais. O Ministério da Fazenda parece ter finalmente acordado para a Estratégia Nacional. Por outro

lado, é evidente uma maior participação de diversos órgãos ligados ao Poder Judiciário, para além da participação já tradicional mas quase isolada do Conselho da Justiça Federal.

Quanto aos temas, aparece em primeiro lugar, como também já explicitado, a necessidade de reformulação de “normas e regulamentação”, principalmente no tocante às regras já divulgadas pelo BACEN, CVM, SUSEP (Fazenda) e SPC (MPS). Nesse bloco encontramos ainda metas referentes à (1) definição das “*pessoas politicamente expostas*”, a cargo da Controladoria-Geral da União (CGU), (2) “*transporte de valores*”, pelo COAF, DRF e BACEN, (3) proteção de informações sigilosas, pela ANPR, (4) “*técnicas especiais de investigação*”, pela Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE), (5) “*gestão de ativos*” confiscados, pelo DRCI, (6) “*tipificação de organização criminosa*”, pela Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL), do Ministério da Justiça, (7) “*provisionamento mínimo para saques em espécie*”, pelo BACEN, (8) “*aprimoramento da cooperação jurídica internacional*”, pelo DRCI, (9) “*disciplinamento da alocação de recursos humanos para forças-tarefas*”, pelo Departamento de Polícia Federal (DPF), (10) “*disciplinamento do acesso a informações fiscais pela autoridade policial em procedimento de investigação instaurado*”, também pelo DPF, (11) “*aperfeiçoamento da tipificação dos crimes de terrorismo*”, pelo Gabinete de Segurança Institucional da PR (GSI), e (12) “*regulamentação da lei sobre registros públicos*”, pela Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), do Ministério da Justiça. Esse grande movimento de regulamentação dá conta da fragilidade do ambiente institucional, composto também e talvez principalmente no exemplo em tela por normas formais. Decresceu, por outro lado, o conjunto ‘articulação organizacional’, o que pode significar que o arcabouço de organizações formais está perto do adequado.

O segundo bloco de metas mais importante diz respeito, em 2006, à categoria “*sistemas e acesso a dados*”. Tal categoria manteve a mesma importância das Estratégias Nacionais anteriores (2004 e 2005). É seguida em importância pela categoria “*treinamento e capacitação*” (4 metas), “*articulação organizacional*” (2), “*recuperação de ativos*” (2) e “*cooperação jurídica internacional*” (1). Um menor número de metas, segundo entendo, é indicativo de que a categoria, pelo menos no momento da negociação das metas, não era vista com preocupação.

3.3.10 Outro componente do Sistema Nacional de Combate à lavagem de dinheiro: o plenário do COAF

Como já foi dito, o sistema ENCLA e o sistema COAF tangenciam no fato de o próprio COAF participar da Estratégia Nacional, ainda que não faça parte do Conselho Executivo do GGI-LD. Por outro lado, o DRCI participa do Plenário do COAF no assento do Ministério da Justiça. Outros órgãos participantes da ENCLA participam também do

Plenário do COAF, tais como Advocacia Geral da União, Banco Central, Secretaria da Receita Federal, Departamento de Polícia Federal e Controladoria Geral da União.

3.3.11 Estratégia Nacional, COAF e *accountability*

Em termos de *accountability* (vertical), tanto o sistema COAF, quanto o sistema ENCLA produzem informações sobre as suas atividades. O COAF produz relatórios anuais desde a sua criação. A ENCLA, para além dos próprios textos das Estratégias Nacionais, divulgou, em 2005, um relatório sobre o cumprimento das ações de 2004. Tal relatório, apesar de estar disponível no DRCI, não foi divulgado em 2006 (sobre as metas de 2005). No lugar desse relatório, o sistema ENCLA tem publicado o Boletim ENCLA, agora na sua quinta edição (setembro de 2005). O Boletim é menos pontual e mais noticioso.

O problema dessa *accountability* espontânea, isto é, não exigida em lei, é que ela pode ser descontinuada de acordo com as conveniências dos respectivos sistemas sem maiores problemas para além do constrangimento circunstancial. Por outro lado, as informações podem padecer, como nos relatórios do COAF, de um grau acentuado de falta de comparabilidade, na medida em que não estão definidos a priori as informações mínimas que cada documento deve conter.

3.3.12 A terceirização do controle da lavagem de dinheiro

Como foi visto no marco teórico deste trabalho, o controle bem sucedido da lavagem de dinheiro é um bem público cujo fornecimento se dá por meio da intervenção de agentes públicos e privados. No contexto da lavagem de dinheiro, o controle começa exatamente no meio privado com a produção de situações ou operações de aspecto suspeito. Grande parte de tais informações é produzida pelo setor financeiro da economia – bancos, operadores dos mercados de capitais, corretores de seguros, etc. (como já visto, o setor financeiro não é o único a produzir tais dados).

De acordo com as normas em vigor (Lei 9.613/98 e sua regulamentação posterior como descrito no neste Capítulo), as instituições financeiras devem cumprir um conjunto de obrigações, entre elas, a identificação de clientes pessoa física e pessoa jurídica, manutenção de registro de transações e cadastros atualizados, indicação de um diretor responsável para responder frente aos supervisores no evento de falhas e sanções administrativas e pecuniárias, manter sistema para a identificação de operações suspeitas, comunicação de operações e situações suspeitas às autoridades (supervisor ou diretamente à unidade de inteligência financeira), manter sistema de controles internos para o controle do ilícito, conhecer seus funcionários e para eles prover treinamento apropriado.

A esse grande envolvimento das instituições financeiras no controle da lavagem de dinheiro corresponde um aumento de gastos ainda não avaliado por nenhuma fonte. Mas certamente um sistema tão amplo não ocorre sem custos, nem uma mudança tão geral

deixa de ter o seu ônus pecuniário. E os bancos temem mais do que nunca, principalmente após as fraudes envolvendo o Banco Rural, a sua exposição pública em situações de irregularidades que causem dano reputacional.

Desde setembro de 1998, com a edição da Resolução 2.554 (seguindo recomendações do Comitê de Basileia), os bancos brasileiros devem manter sistemas de controles internos e *compliance* com normas e regulamentos. Tal sistema se aplica também ao controle da lavagem de dinheiro. A Resolução 3.100, de 2004, reforça a necessidade da manutenção de sistemas de controles internos, desta feita não de caráter interno, mas para a divulgação e responsabilização de administradores juntamente quando da divulgação semestral e anual dos dados financeiros das empresas (essa Resolução é reflexo da aprovação nos EUA da Lei Sarbanes-Oxley na esteira do escândalo e quebra da empresa Enron, resultado de um conluio entre os seus administradores e a empresa de auditoria de suas demonstrações financeiras). Nos EUA, empresas estrangeiras estão considerando o fechamento de seu capital em função dos altos custos de implementação da Lei Sarbanes-Oxley. Isso em vista, pode-se inferir que o controle da lavagem de dinheiro também seja oneroso para os bancos em geral.

3.4 Principais achados

O propósito do presente Capítulo foi introduzir a complexidade normativa e organizacional do controle da lavagem de dinheiro no Brasil, seja em nível do Governo, seja no tocante ao envolvimento do setor financeiro da economia. De fato, há um grande número de estruturas envolvidas diretas ou indiretamente no controle da lavagem de dinheiro e mesmo na regulamentação das atividades de controle.

Há uma “*articulação institucional por força de lei*” no âmbito do COAF e, por outro lado, uma “*junção de caráter administrativo de um grande número de órgãos e interesses*” na implementação da Estratégia Nacional. O sistema em torno do COAF, por um lado, e da ENCLA, por outro lado, são coincidentes em alguns pontos através da participação de alguns órgãos nos dois sistemas. Entretanto, as fontes e as motivações são distintas. O sistema COAF está ligado diretamente aos esforços internacionais de controle (chamado “combate” nos meios oficiais) da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo. O sistema da ENCLA é mais recente e tem por referência os esforços internacionais contra a corrupção, principalmente de funcionários públicos. O sistema COAF tem por finalidade levantar evidências de operações problemáticas (mas não coletar provas, como se acreditava que seria a princípio). O sistema da ENCLA tem por objetivo não somente a recuperação de ativos, mas toda a implementação e desenvolvimento da política pública em torno do tema da lavagem de dinheiro (política pública para o controle da lavagem de dinheiro).

Vale lembrar ainda que o sistema COAF realiza atividades de inteligência financeira e normatização de setores, de certa forma muito similares àquelas realizadas pelo FinCEN nos EUA. Assim, não pretende e nem se estrutura para conduzir investigações, que estarão sempre a cargo do Ministério Público e do Departamento de Polícia Federal – DPF. Seu papel é prover a matéria-prima que certamente será retrabalhada por aqueles órgãos. Trata-se então, repetindo, de uma área exclusiva de inteligência financeira. O sistema ENCLA por outro lado, apesar de contar com a liderança insofismável do Ministério da Justiça/DRCI, não pode ser confundido com aquele Ministério (ainda que de início a ENCLA contivesse quase que exclusivamente ações a cargo do Ministério da Justiça). Por causa desse predomínio, o sistema possui um recorte mais jurídico.

No Brasil, o posicionamento da UIF no interior do Ministério da Fazenda só vem facilitar, segundo alguns, os contatos com a área financeira, situação que provavelmente não aconteceria se estivesse aquele órgão no Ministério da Justiça. Segundo outro ponto de vista, a localização mais adequada seria o Ministério da Justiça já que este responde pelo combate ao crime organizado no Brasil. Qualquer que venha a ser a sua localização no futuro, o COAF parece já nesse momento prescindir da existência de um Plenário, podendo já restringir-se à sua Secretaria Executiva. De fato, o Plenário parece contribuir pouco para o desenvolvimento dos trabalhos do órgão (há mais demandas de informações do que o seu aporte, o que poderia ser feito administrativamente sem a existência do Plenário), é percebido como extremamente ampliado (TCU) e como tendo já cumprido a sua função aglutinadora inicial (o FinCEN dos EUA, por exemplo, se apresenta como uma “rede” que coleta, preserva e divulga informações para todas as áreas do governo). E ainda que não se reconheça publicamente, a própria existência da ENCLA, a partir do final de 2003, torna o Plenário do COAF um verdadeiro anacronismo. Por outro lado, aventa-se a possibilidade de transformação do COAF em agência reguladora.

Deve ser dito, que a ENCLA representou uma verdadeira revolução no controle da lavagem de dinheiro no Brasil. Com o seu advento o próprio COAF pôde delimitar melhor as suas atividades, mercê também de uma administração mais profissionalizada. Por outro lado, percebe-se a partir de 2003 um maior envolvimento da área de *enforcement* na ENCLA, envolvimento esse que fez com que o Brasil saísse do zero estatístico em que permanecia desde o estabelecimento dos controles no início de 1999.

Embora o Judiciário fosse até aqui considerado como o grande vilão da história, mercê da sua conhecida morosidade e inoperância, percebe-se um maior envolvimento desse Poder nas atividades da ENCLA, além do funcionamento eficaz das varas especializadas. O elo fraco da cadeia, segundo se entende, não seria tanto o Judiciário, mas

sim uma histórica falta de coordenação entre os órgãos a que cabe controlar o ilícito (falta de *accountability* horizontal) – em grande medida cuidada pela Estratégia Nacional.

CAPÍTULO 4 -ESTADOS UNIDOS E BRASIL: Coincidências e Ausências

Com o pano de fundo apresentado no Capítulo anterior, ainda impreciso sob vários aspectos, muito se conta sobre o ambiente institucional dos dois países – EUA e Brasil. O começo pela descrição dos EUA (Capítulo 2) teve por objetivo apresentar desde logo o que poderia ser um quase tipo ideal, para o processo de implementação do caso brasileiro. A descrição do Brasil, logo em seguida (Capítulo 3), não pôde evitar desde logo algum tipo de comparação. De qualquer forma, após esse duplo e de certa forma coordenado exercício, muito já se esclarece sobre o problema de pesquisa, vale dizer, como “*no Brasil os atores envolvidos no controle da lavagem de dinheiro se movimentam e interagem na provisão do bem público controle da lavagem de dinheiro.*” Restaria aqui explicitar, além disso, (e esse é objetivo deste Capítulo 4) “*como se comparam, se interpenetram e se iluminam os esforços brasileiros e norte-americanos para a provisão do bem sob estudo*”.

Procuo aqui também, ao mesmo tempo em que confronto os dois ambientes institucionais, relacionar e enfatizar algumas questões teóricas de relevo. No desenvolvimento do trabalho resultou também importante explorar a questão da resiliência da estratégia de implementação brasileira, principalmente como configurada em uma Estratégia Nacional.

O objetivo deste Capítulo é, portanto, comentar as grandes distinções e semelhanças entre os EUA e Brasil no campo do controle da lavagem de dinheiro: o caráter propulsor da política pública global de um e o de repetidor de tais políticas no outro; os diferentes ambientes institucionais em que atuam as respectivas burocracias no fornecimento do bem público; as organizações de nomes semelhantes, mas de funcionalidades distintas; a presença ou a ausência de *accountability* como verdadeiro traço cultural, entre outros aspectos.

4.1 EUA e Brasil: o afastamento crucial

4.1.1 Confronto entre núcleos dinâmicos e jurisdições aderentes

Um afastamento crucial entre EUA e Brasil diz respeito ao posicionamento dos dois países no interior da política global e mesmo do regime internacional que se ocupa do controle da lavagem de dinheiro. Encontra-se aí a diferença entre “fazer o regime” e “participar do regime”, entre engendrar a política pública global, estar imerso (*embedded*) nela, e simplesmente repetir os seus ditames, ou entre ser o “núcleo dinâmico” do regime e uma “jurisdição repetidora”, tão-somente aderente às suas normas. Nada disso acontece

sem as conseqüências peculiares e esperadas para o processo de implementação da política pública em nível doméstico.

Longos doze anos separam a criminalização da lavagem de dinheiro nos EUA e no Brasil. Nos EUA, o controle da lavagem de dinheiro tem lugar a partir de 1970 com a publicação do *Bank Secrecy Act* (BSA). Pela primeira vez exigia-se das instituições financeiras a manutenção dos registros das transações efetuadas para possível utilização futura em investigações criminais. A criminalização da prática viria com o *Money Laundering Control Act* de 1986 (Lei de Controle da Lavagem de Dinheiro). Portanto, antes mesmo da Convenção de Viena, de 1988¹⁵⁷. No Brasil, a criminalização da lavagem de dinheiro ocorreu a partir da promulgação da Lei 9.613/98. Entretanto, a distância entre os dois países nesse respeito pode ser ainda maior.

No Brasil, articularam-se antigas e, pelo menos, uma nova organização (o COAF) para o controle do ilícito. Mais tarde foi criada uma área especial no Ministério da Justiça para a recuperação de ativos e cooperação jurídica internacional. Por outro lado, foi o sistema financeiro compulsado a funcionar como o primeiro ponto no levantamento e comunicação de operações suspeitas¹⁵⁸. Nos EUA, houve um desenvolvimento mais gradual das organizações. O FinCEN, rede captadora e difusora de informações de inteligência, só foi criado em 1990. De qualquer forma, o jogo da implementação da política pública para o controle da lavagem de dinheiro nos EUA é exercitado pelo Departamento do Tesouro, principalmente, e pelo Ministério da Justiça, subsidiariamente. Um novo ator, o Departamento de Segurança Interna, emerge como reação aos ataques terroristas de setembro de 2001.

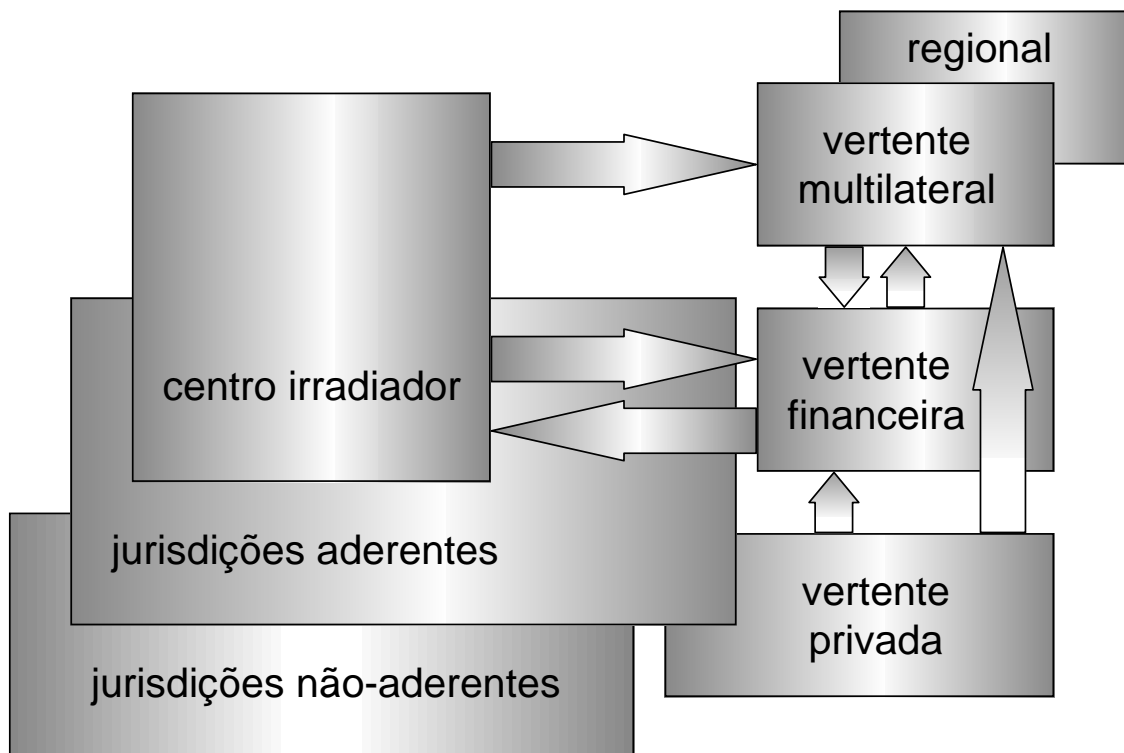
Na área do controle internacional da lavagem de dinheiro, o Brasil não é um centro gerador de idéias ou normas. A política pública global nos chega sob o formato de *soft-law* (não obrigatória, mas talvez por isso mesmo ainda mais compulsória) ou de *hard-law* (como direito internacional de aplicação obrigatória – *jus cogens*). A sua incorporação ao arcabouço jurídico brasileiro, por exemplo, pode se dar, em ambos os casos, pelo escrutínio do Congresso Nacional, como ocorreu com o controle da lavagem de dinheiro. Ou pode acontecer pela simples aplicação administrativa por agentes governamentais por força de autoridade previamente estabelecida em lei, mas sem o exame direto pelo Legislativo, como acontece com as normas do Comitê de Basiléia, de grande impacto econômico, incorporadas por resoluções do Conselho Monetário Nacional, via Banco

¹⁵⁷ Instrumento de direito internacional no campo do controle do comércio de drogas ilícitas que obrigava os países, entre outras coisas, a criminalizar a lavagem de dinheiro correspondente (SILVA, 2001).

¹⁵⁸ Uma das características centrais do regime, juntamente com a identificação de clientes e a manutenção de registros de transações (SILVA, 2001).

Central do Brasil¹⁵⁹. Ainda que o Brasil, a partir de 2000 tenha passado a participar do GAFI “central”, ainda somos uma jurisdição aplicadora dos ditames internacionais sobre o tema da lavagem de dinheiro. Nem mesmo regionalmente conseguimos ter posicionamento diverso e não há, de fato, uma liderança regional em torno do assunto.

Quadro 7: O regime de controle da lavagem de dinheiro: as fontes do regime e as suas vertentes



Fonte: SILVA (2001:101).

4.1.2 A dinâmica da política pública global

Como se depreende do Quadro 3 (Capítulo 1), o controle internacional da lavagem de dinheiro nasce em um ambiente doméstico, em algum lugar entre as esferas pública e privada. Deste ponto, pela dinâmica da área hegemônica em que se origina, se espalha para o domínio das grandes políticas públicas globais engendradas pelos Estados principalmente por meio das chamadas organizações intergovernamentais que apóiam (técnica e financeiramente) e de que participam.

É nesse lugar, então, que o controle da lavagem de dinheiro é colocado como um bem público global. E por tratar-se de um bem público que tecnicamente se situa entre os tipos “*weakest link*” e “*summation*”, isto é, em cuja provisão é importante até a mais ínfima quantidade e, por essa via, a participação de todos, ele não pode ser fornecido da

¹⁵⁹ E como pode acontecer com o aperfeiçoamento de aspectos da própria lei 9.613/98).

mesma forma que uma descoberta científica, que naturalmente pode beneficiar toda a humanidade (bens públicos do tipo “*one shot*”¹⁶⁰), devendo ser implementado por todos os Estados. Isto é, para realizar-se a política pública global deve tornar-se uma política pública doméstica, ainda que de motivação internacional.

Desse ponto de vista, para os EUA, o grande incentivador do controle internacional da lavagem de dinheiro, seria uma política pública global de motivação doméstica. Para o Brasil, por outro lado, no seu nascedouro, seria uma política local de motivação exógena ou internacional. Vê-se então que o controle da lavagem de dinheiro situa-se entre as áreas doméstica e internacional, mas sempre no eixo público. Mas uma descrição mais acurada do controle internacional da lavagem de dinheiro apontará que a sua produção também se dá no meio privado internacional, via união de grandes bancos para o autocontrole do ilícito; e que, domesticamente, o controle privado do ilícito pelos bancos, por exemplo, é de fato a base de todo o controle existente. Assim, o controle da lavagem de dinheiro pode ser visto mais acentuadamente como um bem público global que é implementado por meio de políticas públicas domésticas e que, no interior dos Estados, é produzido conjuntamente pelas estruturas privadas atuando nas economias nacionais e na seqüência pelas respectivas burocracias estatais (COAF, Ministério da Justiça, Polícia Federal, etc.).

4.1.3 Os incentivos para a adoção do regime

A não adoção de um regime internacional pode ter por razão desde a pura falta de vontade ou interesse até à mais óbvia ou absoluta falta de capacidade técnica para fazê-lo. A leitura mais desatenta que se possa fazer da Convenção de Viena, de 1988, vai revelar um texto denso e uma linguagem às vezes imprecisa como resultado de extenso processo de negociação, tudo isso para definir conceitos como a lavagem de dinheiro no caso das drogas e outros aspectos da cooperação jurídica internacional em torno do controle do tráfico de drogas ilícitas e da lavagem do dinheiro resultante dessa atividade¹⁶¹.

A Convenção de Viena, sem dispor de mecanismos de coerção construídos em seu interior¹⁶², como à época sempre acontecia no sistema ONU, já nasceu acoplada a um

¹⁶⁰ Vale aqui recordar que um bem público do tipo “*one shot*” é aquele que ao ser produzido por apenas um produtor já fica suficientemente provido. Em outras palavras, não é necessário que muitos fornecedores se envolvam na sua produção.

¹⁶¹ GILMORE (1999) nos lembra que, mesmo para países desenvolvidos, a questão da implementação não foi fácil¹⁶¹. Disso resulta ser necessário, para além da determinação política, do empenho técnico na implementação das normas (fato que poderia, em alguns casos, ensejar mesmo a necessidade de criação de verdadeiras instituições, como a absorção de novos conceitos jurídicos). Por outro lado, seria o caso de perguntar por que a Suíça levou tanto tempo para adotar a Convenção de Viena de 1988, para o grande constrangimento do GAFI, ou por que o Brasil só teria uma lei criminalizando a lavagem de dinheiro a partir de 1996. Seria falta de disposição política nos dois casos, ou uma mescla das duas coisas no segundo, ou mesmo tão-somente um aspecto técnico?

¹⁶² Ainda que a tipologia de OLSON (1995[1965]) os incentivos para promover a ação coletiva se concentre nos incentivos seletivos (positivos e negativos), há também o que o que considero incentivos não seletivos

poderoso mecanismo de incitação técnica e política, e que vai além desse papel de mero incentivo¹⁶³. Como grupo “latente”¹⁶⁴, e com um conjunto de membros que abrange toda a “população” existente, a ONU detinha todas as condições em potencial para realizar os seus propósitos¹⁶⁵ mas não o teria feito sem algum tipo de incentivo externo. Esse incentivo externo, como vejo, provém das fontes dinâmicas do regime (países hegemônicos), que nada mais são do que mecanismos de coerção, ou incentivos. No caso do controle da lavagem de dinheiro, o máximo que o sistema ONU exercita, por conta própria são os mecanismos de implementação de caráter técnico, como a assistência técnica prevista nos tratados e convenções, dirigida a países de menor grau relativo de desenvolvimento e a economias em transição. Exercita também mecanismos de incitação não específicos como as grandes conferências internacionais em torno do tema e mesmo reuniões especiais (das quais também podem resultar outros incentivos de caráter técnico). No regime de controle da lavagem de dinheiro, muito do incentivo (específico) à adesão (e *compliance*) ao regime será resultante do trabalho do GAFI. A ação desse órgão se dá, seja no nível político (pressão dos pares e mecanismo de exposição pública), seja no nível técnico em conjunto com órgãos especializados da ONU, atuando nas áreas do controle das drogas e da prevenção do crime e justiça criminal. Assim, em resumo, o grande mecanismo de coerção existente no regime provém de seu interior e está consubstanciado nas próprias ações do GAFI. Tal ação se estende desde a área política até a área estritamente técnica¹⁶⁶.

para adoção de um regime. Enquanto os primeiros, os seletivos, se dirigem a atores específicos ou a um grupo reduzido de atores, os demais, os não seletivos, se voltam para uma audiência maior, ou mesmo para uma ampla coletividade de atores. Não têm caráter coercitivo e, por esta via, guardam maior semelhança com os incentivos seletivos positivos. Há também os incentivos de caráter técnico. Estes se dirigem mais especificamente à implementação (são, portanto, específicos) e, também, a atores especialmente designados, mesmo que os programas de ajuda técnica possam se referir, por exemplo, às “economias em transição” (ex-países socialistas).

¹⁶³ Refiro-me aqui ao GAFI – Grupo de Ação Financeira sobre a Lavagem de Dinheiro, órgão criado na OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Antes mesmo que a Convenção de Viena vigorasse, o GAFI foi criado como um seletivo clube de participantes que até hoje é exclusivo no que respeita ao número de membros e inclusivo no momento de aplicação de suas normas. O GAFI produz as normas internacionais para o controle da lavagem de dinheiro e para obstar o financiamento ao terrorismo. (SILVA 2001:76).

¹⁶⁴ Um grupo latente é aquele de grandes proporções, que teria todas as condições para a realização de seus intentos, ou os intentos de seus membros, mas que é muito grande para mover-se. Daí a necessidade de mecanismos para incitá-los ao movimento. A ONU (Organização das Nações Unidas) é exemplo de um grupo latente.

¹⁶⁵ Inclusive no que respeita à lavagem de dinheiro, por se valer de estruturas já existentes.

¹⁶⁶ Ainda com relação aos incentivos específicos temos, em outro contexto (SILVA, 2001:103), ainda não muito explorado, a questão dos incentivos à implementação ou aderência de forma também bem clara, talvez até ainda mais clara. Por um lado a atuação do chamado *Financial Stability Forum* e, mais recentemente, do Fundo Monetário Internacional. Como se sabe (disponível em <<http://www.fsforum.org/>>) o *Financial Stability Forum* (FSF), como o GAFI criado no contexto do G-7, reúne doze padrões de aplicação internacional que o grupo pretende promover, entre eles as 40 Recomendações do GAFI (FATF/GAFI, 1990). O FSF também se ocupa de incentivos à implementação dos padrões e para isso estabeleceu o Grupo de Acompanhamento sobre Incentivos para Promover a Implementação de Padrões (Follow-Up Group on Incentives to Foster Implementation of Standards), tendo ele divulgado um relatório sobre o tema em 31.08.2000. O Relatório refere-se a dois tipos principais de incentivos: de mercado e oficiais. Os incentivos de mercados, em resumo, seriam providos por meio da atuação das instituições de crédito (ou investimento)

Portanto, a participação nas políticas públicas globais se realiza dentro de um quadro de poucas opções. No caso específico do controle internacional da lavagem de dinheiro, os incentivos são claros e possuem caráter coercitivo cada vez mais acentuado.

4.1.4 A queima de etapa: o salto da condição de “estado de coisas”

RUA (1998) nos adverte sobre a obviedade de se dizer que as políticas públicas são “públicas”. Mas é exatamente o que elas são. E sua dimensão pública não é dada tanto *“pelo tamanho do agregado social sobre o qual [incide], mas pelo caráter “imperativo”*. Isso significa dizer que uma de suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público” e que implicam em “atividade política”.

As políticas públicas nascem a partir de demandas. E tais demandas *“podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços como saúde, educação, estradas, transportes, segurança pública, normas de higiene e controle de produtos alimentícios, previdência social, entre outras. Podem ser, ainda, demandas de participação no sistema político, (...) e de acesso a cargos públicos para estrangeiros, de organização de associações políticas, direitos de greve. Ou ainda, demandas de controle da corrupção, de preservação ambiental, de informação política, de estabelecimento de normas para o comportamento dos agentes públicos e privados”* (RUA, 1998).

Deve-se, entretanto, notar que as demandas (e mesmo os apoios) *“não estão restritas ao plano interno da sociedade nacional”*. Outros “[p]aíses, ONGs e organizações

ou de avaliação de risco. A não implementação dos padrões por um país funcionaria como fator impeditivo para o recebimento de crédito e investimentos e implicaria avaliações de risco menos favoráveis. Como os doze padrões são pouco conhecidos pelo “mercado” (que até agora se vale de outros parâmetros), a intenção do FSF é divulgar o seu conteúdo e promover a sua utilização. Os incentivos oficiais, que de acordo com o Relatório podem constituir um poderoso meio de encorajar a implementação dos padrões e para reforçar os incentivos de mercado, se prendem ao receituário já conhecido (como descrito anteriormente no caso das avaliações do GAFI) e comportaria o “encorajamento das economias a adotarem os padrões e planos de implementação com credibilidade”, além da promoção de “disciplina de mercado” (que nesse contexto pode significar o desempenho de um papel que ajude o “mercado” a conhecer o objetivo de cada um dos padrões e a adotá-los em suas considerações estratégicas, como indicativo – se não implementados – de risco, como por exemplo, pela indicação nos prospectos de lançamentos de títulos no mercado internacional se o país em questão já implementou os padrões, ou como os implementou) e utilização dos padrões nos processos de avaliação de risco em instituições financeiras – como nos *ratings* de crédito dos bancos. Os incentivos oficiais comportariam ainda um objetivo de condicionar o acesso ao mercado dos países membros do FSF (que são os mesmos do G-7) à adoção dos padrões e de tornar mais severas as medidas de supervisão bancária. Assim, por exemplo, a abertura de um banco ou de uma nova agência ou escritório em um país do G-7 estaria condicionada à implementação dos padrões pelo país interessado (ou mesmo à apresentação de um plano factível de implementação). Por outro lado, para as agências já instaladas naqueles países, a supervisão bancária seria mais severa para as instituições de países que não adotam os padrões. Como os incentivos não são inéditos, a novidade fica por conta do fato de pela primeira vez serem explicitados em um documento (de forma escrita). O Fundo Monetário Internacional (em conjunto com o Banco Mundial) também instituiu um mecanismo para incentivar a adoção de padrões internacionais já estabelecidos, entre eles as 40 Recomendações do GAFI (FATF/GAFI, 1990). Faz isso por meio da publicação de Reports on the Observation of Standards and Codes (ROSCs). A preparação de tais relatórios teve início em 1999 e abrange um grande número de países, também da área da OCDE. Há inclusive um sobre a situação da implementação dos controles sobre a lavagem de dinheiro no Brasil, de junho de 2005, comentado neste trabalho.

internacionais [e intergovernamentais] podem interferir deliberadamente na política de outros [países], seja demandando medidas ou expressando/negando apoio aos seus governos". Essas demandas externas provêm, em sua maior parte, dos chamados regimes internacionais ou, como já me referi, das grandes políticas públicas globais. Estes são, na verdade, o resultado da concentração de um grande volume de poder organizado em torno de um assunto, de um valor. Em outras palavras, no dizer de STINCHCOMBE (1970), instituições.

Quadro 8: Incentivos de adesão do regime de controle da lavagem de dinheiro

Tipo de incentivo	Agente	Ação
Específico	GAFI IFS FMI/Banco Mundial	<ul style="list-style-type: none"> • Revisões mútuas e anuais • Processos de jurisdições não cooperantes • Relatório ROSC
Não específico	Governo dos EUA ONU	<ul style="list-style-type: none"> • Clinton (1995)¹⁶⁷ • Cúpula das Américas (1994) • Ações específicas nas Estratégias Nacionais (1999-2004) • Conferências internacionais • <i>Sites na Internet</i>
Técnico ¹⁶⁸	GAFI UNDCP ICCP ONU Governo dos EUA	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Internacional Contra a Lavagem de Dinheiro • Treinamento e assistência técnica

Fonte: SILVA (2001:110), ajustado pelo autor.

De acordo com RUA (1998), *“uma situação pode perdurar durante muito tempo, incomodando grupos e gerando insatisfações [conflito, em suma] sem, entretanto, chegar a um ‘estado de coisas’ — algo que incomoda, que prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental, ou*

¹⁶⁷ Declaração pública, no 50º aniversário das Nações Unidas, em 1995, do então Presidente Clinton, citando em COURTENEY (1996). Segundo a mencionada fonte, pela primeira vez um Presidente norte-americano teria denunciado o crime organizado e seus expoentes como a nova ameaça ao mundo livre, tendo ameaçado produzir uma lista negra com os países que patrocinavam a lavagem de dinheiro, e previu planos para restringir o seu acesso ao mercado dos EUA. Nas palavras do Presidente: "Auxiliaremos as Nações a fazer com que os seus bancos e sistemas financeiros se conformem aos padrões internacionais contra a lavagem de dinheiro. (...) E se elas se recusarem, aplicaremos as sanções apropriadas". Esta lista negra viria a ser produzida pelo GAFI.

¹⁶⁸ Com a crescente complexidade das normas – por exemplo, a Convenção de Viena é um acordo de grande complexidade (e mais ainda na época por ser uma novidade) – alguns países de menor grau relativo de desenvolvimento (e também as economias em transição) apresentam dificuldades quase que intransponíveis nesse particular. Faltava a estrutura burocrática e normativa que pudesse auxiliar no processo. Para garantir a implementação dos acordos no campo da lavagem de dinheiro, nessa área de convergência entre o controle internacional das drogas e da prevenção do crime, temos, respectivamente, a atuação do Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional das Drogas e do Centro para a Prevenção Internacional do Crime (CICP), assim como as grandes conferências internacionais sobre o problema da lavagem, das drogas e do crime organizado transnacional. Mas se a implementação de acordos internacionais já representa um fardo para os países industrializados e, no caso do controle de drogas e lavagem de dinheiro, as estatísticas, quando há dados, de fato não entusiasma [GILMORE (1999) p. 64]. Fica assim mais fácil entender os problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento e em transição. Por essa razão, há nas Nações Unidas a preocupação em prover essas regiões menos favorecidas com apoio técnico, colocando o que seria apenas um momento político em prática. [GILMORE (1999) p.64].

seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão”. Assim, somente “[quando esse estado de coisas passa a preocupar as autoridades e se torna uma prioridade na agenda governamental, então torna-se um ‘problema político’”.

Isso posto, se tomarmos um determinado cruzamento de duas ruas com muito tráfego, somente após um grande número de acidentes, de atropelamentos e outros danos pessoais e materiais é que o assunto da falta de um mecanismo para o controle de tais emergências ou contingências chegaria à agenda política para consideração. Mas como diz RUA (1998), *“nem sempre isso acontece”*. Situações há que *“permanecem ‘estados de coisa’ por períodos indeterminados, sem chegar a serem incluídos na agenda governamental, pelo fato de que existem barreiras culturais e institucionais que impedem que sequer se inicie o debate público do assunto”*.

O controle da lavagem de dinheiro no Brasil, por exemplo, apesar de o país ter adotado a Convenção de Viena, de 1988, permaneceu, até a divulgação da Lei 9.613/98, em uma condição que poderia ser classificado como um “estado de coisas”. De fato, era o que se denomina de *“non issue”*, um tema quase inexistente. Embora o Executivo já houvesse enviado um projeto de lei ao Congresso (que resultou na Lei 9.613/98), foi no discurso de posse de Gustavo Franco como presidente do Banco Central, em 20.08.1997, que se registrou a primeira referência pública sobre o tema no Brasil¹⁶⁹.

Desta forma, diferentemente do sinal de trânsito, ou mesmo de uma praça pública em algum lugar recôndito do Brasil, o trato do tema “controle da lavagem de dinheiro” chega, segundo entendo, como demanda a partir de fontes internacionais — ainda que negociadas pelo Brasil na ONU, mas até então não no GAFI, de que o Brasil ainda não participava — diretamente para a agenda política, sem antes ter sido objeto de um conflito no nível doméstico ou mesmo sem ter chegado a tornar-se um “estado de coisas”.

Com isso não estou dizendo que não houvesse a lavagem de dinheiro no Brasil, nem que o tema não devesse ser enfrentado. É justamente nos mercados financeiros mais sofisticados tecnologicamente, nas economias mais afluentes que grassam o crime organizado e a prática de lavagem de dinheiro, em certa medida características do Brasil no ambiente sul-americano. O fato é que o controle do ilícito não era percebido como uma urgência e foram necessários incentivos externos (principalmente negativos) para que o assunto começasse a preocupar um presidente do Banco Central em dia de festa, em dia de posse.

¹⁶⁹ Gustavo Franco pedia ao Congresso, sem que isso fosse absolutamente necessário por se tratar de tema já de interesse do Executivo, o célere exame e aprovação do projeto.

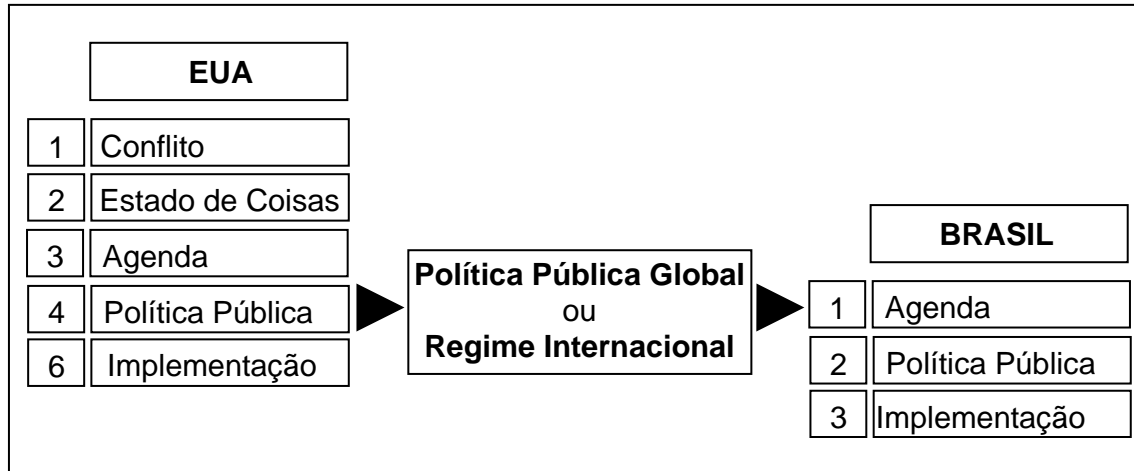
Esse estágio inicial como “estado de coisas” parece ser um momento necessário por que devem passar os temas/preocupações antes de atingirem a agenda política e se tornarem política pública. Sem esse estágio inicial, até mesmo o “problema político” se esvazia de conteúdo. Como explicita RUA (1998), “[u]m estado de coisas geralmente transforma-se em problema político quanto mobiliza ação política”. Ainda segundo a autora, “[p]ara que uma situação ou estado de coisas torne-se um problema político e passe a figurar como item prioritário da agenda governamental é necessário que apresente pelo menos umas das seguintes características: (1) mobilize ação política: expresse ou ação coletiva de grandes grupos, ou a ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, ou a ação de atores individuais estrategicamente situados; (2) constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não revolver o problema seja maior que o custo de resolvê-lo; e (3) represente uma situação de oportunidade, ou seja, signifique vantagens, antevistas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema”.

No que se refere ao controle da lavagem de dinheiro no Brasil, não existia propriamente uma situação de crise iminente. Pode-se afirmar, entretanto, que no início de 1998 estava em curso uma mobilização política em torno do tema, seja no discurso de Gustavo Franco em sua posse, seja no empenho institucional do Ministério da Justiça e pessoal de seu Ministro, Nelson Jobim. Finalmente, não se colocavam propriamente oportunidades para o Brasil, mas deve ser recordado que a mesma reunião de cúpula em que o Brasil foi confrontado com o tema (1994) também lançou as bases para a negociação da ainda até hoje não solucionada ALCA. Por outro lado, alguns incentivos estavam a caminho, tendo, a partir de 1992, aumentado a atenção supervisora das autoridades de regulação bancária nos EUA, em todo o sistema e sobre os bancos brasileiros atuando no mercado daquele país. Com isso quero dizer que estavam presentes elementos das três condições prescritas em RUA (1998) para que um tema chegue à consideração governamental.

Assim, esquematicamente, o tema controle da lavagem de dinheiro, ou a provisão do bem público “controle bem sucedido da lavagem de dinheiro” no Brasil ou, mesmo, a implementação da respectiva política pública entre nós tem um andamento ou desenvolvimento diferente daquele alcançado nos EUA. Naquele país, o controle da lavagem de dinheiro tem uma história longa, que remonta pelo menos ao primeiro quartel do século XX. Desde então, o problema percorreu todos os estágios de desenvolvimento, indo dos “acidentes pela falta de um sinal de trânsito” até o encaminhamento definitivo do assunto. E nem assim tem a implementação do tema sido absolutamente satisfatória nos

EUA, nem mesmo a partir da ocorrência de “situação de crise, calamidade ou catástrofe” de que nos fala RUA (1998).

Quadro 9: Política Pública para o Controle da Lavagem de Dinheiro – Andamento de sua adoção nos EUA e Brasil



Fonte: SILVA, Francisco A. C. A Implementação do Controle da Lavagem de Dinheiro no Brasil e EUA em Perspectiva Comparada. UNB: 2006.

O Quadro 9 estabelece pelo menos uma diferença básica entre o desenvolvimento da política pública para o controle da lavagem de dinheiro nos EUA e no Brasil. Como se vê, o assunto nos EUA é antes de tudo uma política pública local/nacional (1971/1986) que, em função da posição hegemônica dos EUA no mundo, se torna um tema de preocupação global (ascende à agenda política internacional) (1988)¹⁷⁰. Assim, reconhecendo-se que a eficácia das normas/regime só se realiza por meio da sua aplicação universal, torna-se necessário levar o tema à arena internacional e convencer os demais países a aplicá-lo. Até esse momento, os EUA já terão passado por pelo menos dois estágios: (1) em primeiro lugar o surgimento de um problema ou crise (seguramente uma fase anterior a 1971 e quando surge a idéia de se perseguir o dinheiro e não o criminoso; 2) o reconhecimento de um problema político (talvez a partir de 1971 com a exigência de que as instituições financeiras reportem operações suspeitas). A partir deste ponto, mas não tão discreto assim, inicia-se a fase da implementação (acumula toda a experiência adquirida na implementação da comunicação de operações suspeitas, prática agora reforçada pela criminalização do ilícito).

No Brasil, como já mencionei, o tema não é motivo para nenhum tipo de crise. Estas só virão principalmente após uma torrente de CPIs sobre o tema a partir da CPI do

¹⁷⁰ É de 1988 não somente a Convenção de Viena sobre o tema das drogas ilícitas, mas também a primeira declaração do Comitê de Basileia sobre o papel que os bancos deveriam ter no controle da lavagem de dinheiro.

Narcotráfico¹⁷¹, encerrada em novembro de 2000. Assim, não é percebido como um estado de coisas entre nós. Mesmo assim, em 1991¹⁷² o Brasil ratifica a Convenção de Viena e, por essa via, obriga-se a criminalizar a lavagem de dinheiro em seu arcabouço jurídico. Teríamos aqui, na verdade, um arremedo de “problema político” (ou alguma situação intermédia). Como acima explicitado, a criminalização vai ocorrer somente em 1998, portanto longos dez anos após a assunção do compromisso internacional de criminalização do ilícito. É, portanto, em torno de março de 1999 que o Brasil inicia efetivamente a seu processo de implementação da política pública para o controle da lavagem de dinheiro. Portanto, pelo menos treze anos após o seu início nos EUA, se considerado o ano da criminalização do ilícito naquele país (1986), ou vinte e oito anos, se considerado o ano a partir do qual as instituições financeiras passaram a comunicar operações suspeitas (1971).

Há, portanto, entre o Brasil e os EUA um importante “descompasso de implementação”. Tal “descompasso”, se estendido a outros países como parece ter ocorrido, pode ter comprometido a eficácia do regime nos seus primeiros anos de existência (o GAFI foi criado em 1989). Por outro lado, esse “descompasso de implementação” pode em grande medida explicitar porque as estratégias para o controle da lavagem de dinheiro dos EUA (1999-2003) e do Brasil (2004-2006...) são tão qualitativamente distintas. O maior grau de qualidade das ações dos EUA deixa entrever o fato de que ao ser iniciado o processo de formatação de estratégias (1999) o país já estava em um patamar de organização avançado no trato do controle da lavagem de dinheiro. O Brasil, por outro lado, em 2004, ainda tinha absolutamente tudo a realizar: necessitava editar normas adicionais, realizar estudos básicos, criar ou fortalecer vínculos organizacionais, criar bancos de dados ou mesmo abrir o acesso a bancos de dados já existentes, prover treinamento básico e outras medidas de organização de alto impacto. O papel do judiciário não parece ter sido um *issue* nas Estratégias Nacionais dos EUA, muito embora se fale de ênfase condenatória nos casos de maior relevância.

Portanto, a diferença crucial entre o Brasil e EUA, centrada nos seus respectivos papéis na arena internacional, faz com que aquele país seja o grande promotor do regime internacional para o controle da lavagem de dinheiro¹⁷³, enquanto que o Brasil tem um papel de mero repetidor dos ditames internacionais. Essa diferença tem influência no passo da institucionalização do controle da lavagem de dinheiro no Brasil, com reflexos no resultado do controle.

¹⁷¹ “Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar o Avanço e a Impunidade do Narcotráfico”. Relatório final em novembro de 2000.

¹⁷² Por meio do Decreto 154, de 26.07.1991. SOUZA NETTO, 1999:49.

¹⁷³ De fato, os EUA são o grande promotor de todos os grandes regimes internacionais; sua participação pode influenciar o grau de sucesso do regime pela força do seu poder de coerção.

4.2 Estratégias Nacionais

4.2.1 As estratégias como instrumentos de implementação

Em um abrangente trabalho sobre a “política da burocracia”, PETERS (1988) examina o que denomina “a política da *accountability* administrativa”, na verdade um amplo e acurado panorama dos controles que se pode exercer sobre a burocracia a partir de vários pontos do sistema político. Nesse trabalho, o autor apresenta uma lista de “instrumentos de *accountability*”, que se dividem em três grandes categorias: (1) métodos organizacionais; (2) pressão de grupo ou pública; (3) métodos políticos de controle; e, por fim, (4) constrangimentos normativos. Entre os “métodos organizacionais” vamos encontrar: publicidade e disciplina interna. Não há subdivisões no caso da “pressão de grupo ou pública”, assim como não há no para os “constrangimentos normativos”. Finalmente, os “métodos políticos de controle” se subdividem em controle pelo Legislativo, pelo Executivo e pelo Judiciário. O controle pelo Legislativo, por seu turno, abre-se em controle de gastos via orçamento, realização de investigações, solução direta de problemas encontrados pelo eleitorado com a burocracia e revisão da legislação secundária. No Executivo, por outro lado, temos a indicação/remoção de cargos, realização de investigações e controle fiscal.

As estratégias nacionais para o controle da lavagem de dinheiro podem ser entendidas de várias formas. Em primeiro lugar, elas são um tipo de “controle organizacional”. Sob esse aspecto, realizam a função de organizar os órgãos envolvidos no seu estabelecimento e desenvolvimento (implementação). Por outro lado, provêm a tão necessária abertura ou explicitação das ações do governo no campo de que se trata (publicidade). Por outro lado, são “controles de caráter político”, seja no campo do Legislativo, seja no âmbito de atuação do Executivo.

Em seu grande trabalho sobre a ação coletiva, OLSON (1995[1965]) se refere à necessidade de incentivos para a realização da ação coletiva. Assim, sem os incentivos apropriados às pessoas e mesmo componentes de um grupo tenderiam a adotar uma postura segundo a qual uma “outra pessoa certamente fará isso em meu lugar” — pegar “carona” no esforço dos outros. Da mesma forma, segundo o autor, as pessoas, assim como as organizações e os países, se deixadas à sua própria sorte sempre irão procurar maximizar a sua utilidade, seu bem estar, seu prazer. Em outras palavras, sempre escolherão o caminho que lhes confere o melhores resultados. Os resultados assim alcançados, porque não estamos nunca sozinhos no mundo, sempre acontecem de ser os

mais limitados (subótimos). Daí as lições tiradas do chamado Dilema da Tosca¹⁷⁴, daí a necessidade de coordenação do jogo da implementação.

Embora idealmente, em um ambiente de alta *accountability* (vertical e, principalmente, horizontal), a implementação do controle da lavagem de dinheiro pudesse ocorrer até mesmo sem o incentivo de uma estratégia de coordenação (embora devesse haver algum mecanismo implícito ou tácito de qualquer forma), a existência de estratégias, se não formais (legalmente exigidas) pelo menos formalizadas (colocadas publicamente), de fato podem redundar em resultados mais palpáveis e, principalmente, mais visíveis do ponto de vista da (pelo menos desde Madison) desejada *accountability*.

4.2.2 Estratégias Nacionais: aproximações e confrontos

Surgimento e formalização: Nos EUA, a Estratégia Nacional foi estabelecida pelo Congresso, no bojo da Lei da Estratégia. Segundo a referida Lei, o Secretário do Tesouro, em coordenação com o Procurador-Geral (Ministro da Justiça) deveria por um período de cinco anos consecutivos, a partir de 1999 e até 2003, estabelecer uma estratégia para o trato do tema. Tal estratégia conteria ações e prazos para a sua realização, ainda que isso não fosse claramente indicado na legislação. Ao final de cada ano o Departamento do Tesouro encaminharia um relatório do Congresso relatando os progressos alcançados.

No Brasil, a Estratégia Nacional para Combate à Lavagem de Dinheiro (a partir de 2006, também de Recuperação de Ativos), foi estabelecida de acordo com a iniciativa institucional do Ministério da Justiça. Isso se deu na esteira da aprovação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 29.12.2003, e da criação de uma estrutura no interior do Ministério para o trato do tema da recuperação de ativos. Como foi criada no âmbito do Executivo, não há a necessidade explícita de que se façam relatórios ou informativos para qualquer área que seja, no governo ou fora dele.

Produção de informações – *accountability*: Nos EUA, diferentemente do Brasil, é prática comum o Congresso solicitar em alguma parte de uma lei relativa a alguma política pública que o órgão a que cumpre regular e implementar a política se dirija periodicamente ao Congresso relatando os progressos alcançados e as dificuldades alcançadas. Como se não bastasse já haver uma lei exigindo a formulação de estratégias nacionais contra a lavagem de dinheiro e a apresentação de relatórios anuais de avaliação, o *General Accountability Office* (GAO) recomendou que fossem incorporadas ações nas

¹⁷⁴ Ver o Capítulo 5, *The Prisoner Dilemma*, Box 5.1, de HEAP E VAROUFAKIS (1995:146). A referência aqui é a famosa ópera Tosca, do compositor italiano Puccini. Há um chefe de polícia que cobiça a cortesã Tosca. Ele tem a oportunidade de levar esse desejo em frente já que o amante de Tosca foi preso e condenado à morte. Isso faz com que ele possa oferecer forjar uma execução em troca de seus favores lascivos. Tosca concorda e Scarpia ordena que se usem balas falsas na execução. Contudo, quando Tosca e Scarpia se abraçam ela o mata com uma faca. Scarpia também não cumpre o prometido usando balas verdadeiras. Assim

Estratégias Nacionais prevendo pontos de avaliação da própria estratégia. Temos aí, então, dois níveis de *accountability*, como se fosse a formatação dos meios e modos de realizar a informação, a preocupação com a qualidade do que vai ser comunicado ao Legislativo. Assim, não basta apenas operacionalizar a Estratégia Nacional. É preciso também instrumentalizar o modo como se vão comunicar os percalços e sucessos da implementação.

No Brasil, o COAF tem, desde a sua criação, publicado relatórios anuais sobre as suas atividades. Os relatórios nas suas quatro edições têm formato distinto, como que a lembrar o estilo dos seus diferentes dirigentes desde a sua criação e mesmo as diferentes fases do desenvolvimento de seu trabalho. Entretanto, é um instrumento de *accountability* que o órgão realiza (1) sem a devida exigência em lei (ainda que esteja em seus normativos internos) ou (2) que abarque um rol de informações mínimas com o fito de informar e prover a comparabilidade entre as diversas versões. Um núcleo de informações pré-estabelecido proporcionaria uma maior comparabilidade entre os diversos anos e, por essa via, maior *accountability*.

Comparativamente, em termos de informações a situação brasileira¹⁷⁵ é surpreendentemente melhor que a dos EUA onde o Departamento do Tesouro não enviou nem um relatório como exigido pelo Congresso na Lei da Estratégia. O Departamento alegou, como informa o GAO, que as próprias Estratégias como tal já constituíam um misto de estratégia (proposições de ações) e relatório de realizações (*accountability* demandada pelo Congresso). A virtude, entretanto, do sistema norte-americano está no fato de que a falta de *accountability* fica evidenciada pelo fato de ser exigência inscrita em lei¹⁷⁶. No Brasil, a publicação dos relatórios não redundava em nenhuma reação na medida em que não são expressamente obrigatórios. Os artigos na imprensa sobre o lançamento da Estratégia, por exemplo, não capturam a complexidade do tema nem o que fato está em curso com a formalização da Estratégia Nacional.

Atores envolvidos: Nos EUA, as Estratégias Nacionais constituem um jogo a cargo do Executivo com a supervisão do Legislativo – em outras palavras, é exercitado pelo Executivo a mando do Legislativo, portanto um forte indicador ou mesmo uma

enquanto Tosca espera encontrar o amante vivo e com ele fugir, de fato descobre que ele foi de fato executado; na seqüência ela pula da torre em que está para a morte.

¹⁷⁵ Em suas três versões (para vigorar em 2004, 2005 e 2006¹⁷⁵), a ENCLA publicou textos detalhados de todos os objetivos, em grandes linhas, de todas as ações dentro de cada objetivo e em uma seção em separado as ações de cada órgão envolvido (tais textos guardam muita semelhança com as Estratégias Nacionais dos EUA). Publicou também um amplo e detalhado relatório sobre o tratamento dado a todas as ações projetadas para realização em 2004 (primeiro ano da Estratégia Nacional). Na seqüência, não publicou nenhum relatório sobre os feitos de 2005 e instituiu o Boletim ENCLA, até agora em cinco versões, que não dão continuidade ao relatório sobre 2004 em nenhum aspecto.

instância formalizada de *accountability* horizontal. Não há participação explícita do Judiciário.

No Brasil, a Estratégia Nacional é um jogo realizado inteiramente pelo Executivo de acordo com a sua própria iniciativa, de acordo com os seus próprios valores. Outros poderes são incorporados na medida em que auxiliam na compleição do trabalho (o Judiciário, por exemplo, considerado o elo fraco da cadeia). A Estratégia Nacional brasileira não é formalmente *accountable* a nenhuma instância de controle. O Legislativo brasileiro não exerce nenhum controle sobre a sua formalização e execução, nem parece ter as estruturas ou a vocação para a realização de tal ação. Nem mesmo a reformulação da Lei 9.613/98, chamada de “modernização”, prevê mecanismos formais de *accountability* em geral.

Projeção internacional: Nos EUA as Estratégias Nacionais em todas as suas versões possuem uma seção totalmente voltada para as preocupações internacionais do país. Têm assim uma forte expressão internacional e um alcance extraterritorial. Isso reflete o papel central dos EUA, já comentado neste trabalho, no estabelecimento e desenvolvimento da política pública global para o controle da lavagem de dinheiro. Incluem também ações que refletem na participação dos EUA nos foros internacionais e nas organizações intergovernamentais que tratam do tema da lavagem de dinheiro (sistema ONU e GAFI).

A Estratégia Nacional brasileira não tem pretensões internacionais para além do cumprimento/*compliance* com as normas produzidas externamente. Não demonstra nenhuma pretensão a uma participação regional mais acentuada do Brasil. Tem, portanto, um caráter estritamente local, refletindo o posicionamento do Brasil no regime de jurisdição meramente aderente.

Prazo de vigência: Nos EUA, a Estratégia Nacional foi estabelecida para vigorar por um período pré-fixado de cinco anos, de 1999-2003. Havia a possibilidade de ser re-autorizada para além de 2003. O próprio *General Accountability Office* (GAO) havia realizado um relatório apontando dificuldades e indicando pontos de melhoria para a eventualidade de uma re-autorização. A Lei da Inteligência, do final de 2004, re-autorizou a idéia de uma estratégia, mas não parece ter havido nenhuma ação do Departamento do Tesouro para que isso de fato acontecesse. O tema parece ter sido atropelado pela urgência percebida em torno do tema do controle do financiamento internacional do terrorismo. Isso, entretanto, não significa dizer que não haja uma coordenação entre os diversos órgãos na falta de uma estratégia formal, nem que deixem de valer os entendimentos e a divisão

¹⁷⁶ Deve ser mencionado, entretanto, que o site do FinCEN na internet possui informações de grande utilidade e atualidade, mas que o órgão, por mim contatado via site, recebeu minhas perguntas por escrito

de trabalho proporcionada pela Estratégia enquanto vigia. Pode inclusive ter continuidade com o trato do tema do terrorismo (acentuado com a reorganização da área de inteligência proporcionada pela Lei da Inteligência).

No Brasil, a Estratégia Nacional não foi criada por um tempo limitado. Aponta, então, para a sua permanência pelo menos enquanto perdurarem os problemas de coordenação entre os diversos órgãos do governo brasileiro que cuidam da implementação da política pública para o controle da lavagem de dinheiro. Como não está limitada no tempo, coloca o problema de sua permanência no tempo, na sua capacidade de auto-reprodução, de resiliência para além dos governos e das personalidades. Esse tema é desenvolvido na seqüência deste trabalho.

Papel do Judiciário e do Legislativo: Como já indicado acima, nos EUA não há participação do Judiciário nem do Legislativo na Estratégia Nacional. O Judiciário não é percebido como sendo um problema na implementação da política pública para o controle da lavagem de dinheiro, talvez mesmo em vista o expressivo número de condenações que já realizou. Esse desempenho do Judiciário pode estar correlacionado a um relativamente longo e gradual período de aprendizagem a que esteve sujeito (processo comentado anteriormente neste trabalho). A não participação do Legislativo na Estratégia Nacional é evidente na medida em que aquele poder funciona, no caso em tela, como “principal” e o Executivo como “agente”.

No Brasil, o Legislativo participa da Estratégia Nacional por meio do Tribunal de Contas da União (TCU). Esta participação não coloca nenhum conflito de interesse na medida em que o Legislativo não funciona como principal no nosso contexto em particular. Há por outro lado uma participação cada vez mais crescente do poder Judiciário, considerado, ainda que não abertamente, o elo fraco no processo de implementação da política pública para o controle da lavagem de dinheiro. Foram criadas varas especializadas para o trato do tema da lavagem de dinheiro, o que pode ter influenciado o aumento das condenações levadas a efeito (de zero para 172 em 2003) .

No Brasil, como resultado da incorporação abrupta dos ditames internacionais (comentado anteriormente), o poder Judiciário só agora dá sinais de haver-se acostumado e começado a incorporar a novidade de seus parâmetros.

O que se evidencia nesta seção é que embora formais (ou formalizadas), as Estratégias Nacionais do Brasil e dos EUA já demonstram, e mesmo são exemplos, dos diversos graus de *accountability* existentes nos dois países. Mas mesmo assim, nos dois lugares, funcionam como instrumentos de controle e implementação.

Tais diferenças, acredito, vão indicar uma maior ou menor eficácia do processo de implementação e mesmo as dificuldades/facilidades próprias de cada sistema. Embora as Estratégias não cubram todo o espectro de atividades existentes para o controle da lavagem de dinheiro nos dois países, elas pelo menos apontam os pontos considerados centrais em um determinado ponto no tempo.

Mudar de uma situação de *accountability* baixa ou inexistente, como qualquer tipo de mudança, tem os seus custos. O novo projeto de lei que “moderniza” a Lei 9.613 não possui uma linha sequer sobre a Estratégia, muito menos sobre a necessidade de divulgar relatórios periódicos de avaliação.

4.3 Sistemas políticos policêntricos e *accountability*

Na base deste trabalho está a idéia de que em um ambiente impregnado¹⁷⁷ de *accountability* horizontal, os poderes, a despeito de possuírem um núcleo central teoricamente bem definido, decisiva e sistematicamente engajam-se em trocas uns com os outros. Nesta troca, nesse momento a um tempo fronteiro e complexo, se controlam mutuamente e produzem políticas públicas. Assim, as políticas públicas, e isso também é central neste trabalho, apesar de poderem nascer como idéia ou projeto de determinado poder, só se dão de fato nesses interstícios (*in-between*) de troca e controle.

Outra idéia deste trabalho é a existência de um ambiente impregnado de *accountability* horizontal nos EUA e, por outro lado, um ambiente rarefeito em termos do mesmo predicado no Brasil. A exigüidade de meios no Brasil determinaria, se não menos eficiência, pelo menos muito mais vontade política na realização das políticas pública. É que a falta de uma (*accountability*) parece corresponder à inexistência da outra.

Segundo entendo, a *accountability* horizontal consiste em verdadeiro ponto de apoio, em alavanca, para a realização das políticas públicas. Como um grande fluxo, um ambiente impregnado de *accountability* horizontal, em ações de troca e entendimento entre entidades governamentais imbuídas de responsabilidade e responsividade, pode fazer a diferença entre a produção, pelos mesmos meios, de bens privados ou bens públicos. Um ambiente rico em *accountability*, como o fluxo de um rio, pode constranger no que respeita as suas margens, suas normas, e, ao mesmo tempo, habilitar por meio de suas trocas, pelo seu fluxo e seu ir e vir.

EUA e Brasil são sistemas políticos policêntricos. Isso quer dizer que, pelo menos no desenho, há uma infinidade de instâncias de poder atuando às vezes sobre os mesmos objetos, em graus diferenciados às vezes, idênticos em outras, com uma coincidência (*overlapping*) que se pretende produtiva em termos da provisão de políticas

¹⁷⁷ Até aqui eu pensava em termos de alta ou baixa *accountability*. Prefiro, entretanto, na impossibilidade de medição, referir-me a ambientes impregnados ou não de *accountability* horizontal.

públicas. Embora a *accountability* não se dê apenas na policentricidade, esta parece ser o delineamento prático e por excelência da *accountability* na sua versão horizontal. Como insinuado nos capítulos sobre os EUA e Brasil, esse policentrismo, apesar de suas similaridades, apresenta no seu interior padrões de relacionamento entre os atores, ou entre os poderes/ramos, muito diferentes nos dois países. E tais diferenças vão nos prover um pano de fundo para um melhor entendimento da baixa *accountability* no ambiente brasileiro.

A idéia do controle dos poderes entre si não é uma invenção dos EUA, nem do seu constitucionalismo. Ao propor, nos *Federalist Papers*, uma necessária estruturação e imediato controle do governo, Madison nada mais faz, como nos aponta HUNTINGTON (1975)¹⁷⁸, do que cristalizar práticas e costumes já em voga nas colônias da América do Norte, seguindo o modelo trazido pelos colonizadores. Assim, enquanto o desenho constitucional inglês, deixando o seu passado medieval e difuso, havia evoluído para a consideração do Parlamento como o ponto central, como o novo soberano, assim na América do Norte, o povo foi eleito como ponto de partida do sistema de governo. Em torno dessa idéia, cristalizou-se um sistema de governo, à moda tudoriana e medieval, com várias entradas, ou como poderia hoje se chamar, com várias instâncias de veto.

Em outras palavras, a instituição original européia havia evoluído para dar conta da complexidade dos novos problemas surgidos, enquanto na América, em virtude de outras necessidades e talvez mesmo de um grau muito menor de complexidade das coisas a cuidar, permaneceu como um anacronismo. É desse anacronismo, da fossilização da herança medieval inglesa, que surge o desenho policêntrico de forma de governo adotada na república americana e, na seqüência, copiado em todo o mundo (inclusive pela jovem República brasileira).

E embora a base desse espírito constitucional original tenha sido questionada a partir do *New Deal* (SUNSTEIN, 2004), e mais recentemente, na atual administração Bush

¹⁷⁸ Para HUNTINGTON a Europa teria avançado mais rapidamente que os EUA na modernização e diferenciação das estruturas políticas, enquanto que nos EUA teria avançado mais celeremente a participação política. Isso talvez se explique pelo fato de que neste país o soberano era o “povo” (enquanto que na Europa continental eram os monarcas absolutistas ou o Parlamento na Inglaterra). Para HUNTINGTON, nos EUA “a autoridade ou soberania humana nunca se concentrou numa única instituição ou indivíduo, permanecendo dispersa através da sociedade como um todo e entre muitos órgãos do corpo político” (sempre foi policêntrica, portanto). Na América, portanto, a soberania como concebida no continente e na sua versão parlamentarista inglesa não foi aceita. E na “medida em que se aceitou a soberania na América, ela foi atribuída ao “povo”. Mas a não ser em raros momentos, como a eleição de uma assembléia constituinte ou a ratificação de uma constituição, a soberania nunca pôde ser exercida pelo povo. A autoridade existia numa multiplicidade de órgãos, cada um podendo justificar sua autoridade como derivada do povo, embora nenhuma pudesse demonstrar conclusivamente que era mais popular do que outros. A soberania popular é um conceito tão nebuloso quanto o da soberania divina. A voz do povo pode ser tão facilmente identificada quanto a voz de Deus. É, portanto, uma autoridade latente, passiva e última, não uma autoridade positiva e ativa”.

em função da avassaladora presença do partido Republicano, permanece como essência do direito constitucional norte-americano e provê uma boa medida no relacionamento entre as organizações governamentais e não governamentais. Com isso podemos dizer, que o constitucionalismo dos EUA já nasce imbuído de *accountability*¹⁷⁹.

No Brasil, uma prevalência do Executivo é parte da vida política republicana e não apenas um ir e vir ao sabor de algum tipo de resultado eleitoral, como ocorre nos EUA, principalmente no embate entre partidos e comitês no Congresso.¹⁸⁰ A esse propósito (SANTOS, 2003) indica que a República brasileira já nasceu sem a perspectiva dos “freios e contrapesos”. Assim, segundo o autor, o “*Executivo governava o país sem qualquer interferência do Congresso, cujos membros se elegiam no mais das vezes por obra e graça da influência dos governadores nos pleitos estaduais. Uma vez que o governo funcionava com base em um pacto entre presidente e governadores, aos congressistas, dependentes que eram dos chefes estaduais, não restava outra coisa senão seguir a orientação política emanada do chefe do executivo*”. Como resultado, ainda hoje “*estamos longe de um sistema baseado na noção de agenda compartilhada entre Executivo e Legislativo*”.

De acordo com (FIGUEIREDO, 2001)¹⁸¹, a Constituição de 1988 promoveu o aumento do poder do Executivo, pela permanência de muitas das prerrogativas dos generais presidentes, e também dotou o Congresso de uma expressiva parcela de novos poderes. Por outro lado, no âmbito do Legislativo foram aprimorados os mecanismos de fiscalização já existentes e desenvolve-se uma imponente estrutura organizacional e de informações para apoiar as funções legislativas e de fiscalização. O problema é que o Executivo exerce os seus poderes no limite, enquanto que o Legislativo não o faz com tanta veemência.

¹⁷⁹ Resta enfatizar que, no caso do Congresso dos EUA, como já visto no Capítulo 2, não existe, como no Brasil, uma dominação do Executivo, embora haja, como também já explicitado neste trabalho, um permanente movimento entre maior dispersão e maior centralização, revezando-se o poder dos comitês (descentralização) com um maior poder dos partidos no Congresso e, por essa via, do Executivo. Ao que parece, a fase atual seria de predominância dos partidos, nomeadamente do Partido Republicano.

¹⁸⁰ Tamanha é a sua proporção que escapa do círculo dos estudos acadêmicos e celeremente ganha a imprensa especializada. Por exemplo, o jornal Valor Econômico (VALOR ECONÔMICO, 2006) publicou, a propósito das mudanças aprovadas no Senado para a tramitação de Medidas Provisórias, editorial com o sugestivo título: “Executivo abusa das MPs e Congresso abdica de funções”. Segundo o editorial, “[n]ão será surpresa se a Câmara rejeitar a emenda constitucional aprovada já em dois turnos pelo Senado, que limita a edição de medidas provisórias (MPs) pelo Executivo. Já aconteceu isso antes. E a controvérsia que envolve o tema tem as suas razões. O Poder Executivo brasileiro historicamente abusou do uso de decretos-lei e medidas provisórias, e tem desconhecido com regularidade as limitações constitucionais à edição de normas legais - e legislar, teoricamente, é uma atribuição do Legislativo. O Congresso, no entanto, sistematicamente se abstém do seu dever de legislar. Talvez a pouca experiência brasileira em democracia impeça alguma clareza em relação a esse impasse: o Executivo legisla porque abusa de suas prerrogativas ou porque o Congresso abdica de suas funções?” Conclui o jornal, após haver escandido todo o assunto, que o “problema das medidas provisórias não é apenas de ordem legal, mas decorre de um sério desequilíbrio no sistema de tripartição de poderes”.

¹⁸¹ Ver também FIGUEIREDO, 2000, FIGUEIREDO e LIMONGI 1999 e 2002

PEREIRA e MUELLER (2000), por outro lado, ao examinarem o papel das comissões do Congresso, concluem que entre nós a combinação de medidas provisórias, vetos e pedidos de urgência fornecem ao Executivo um poderoso conjunto de instrumentos para controlar a agenda do Congresso. Embora as comissões estejam no centro do processo decisório do Congresso, talvez por isso mesmo sejam objeto de estrito e estratégico controle pelo Executivo. Como resultado, as comissões do Congresso brasileiro são extremamente frágeis, em contraste com os comitês do Congresso dos EUA.

Ao fim e ao cabo, a idéia que emana de todos esses trabalhos é que, de direito e de fato, o poder do Presidente sofre constrangimentos de alguma ordem. Mas tais constrangimentos certamente não vêm primariamente do Legislativo. Este, por outro lado, funciona de uma forma dúbia, a um tempo cumprindo a agenda do Executivo (aprovando as proposições do Executivo) e por outro lado produzindo informações (quando da realização de comissões de inquérito, por exemplo) que vão municiar instâncias da sociedade civil para a cobrança indireta de ação do Executivo. O aumento formal de possibilidades de controle do Executivo pelo Legislativo é quase que inteiramente compensado negativamente pela herança autoritária recebida pelo Executivo como resultado da promulgação da Constituição de 1988. Parece mesmo existir no Brasil, no limite, um “poder conjugado” do Executivo e Legislativo, um Judiciário e o Ministério Público.

Portanto, o objetivo desta seção foi mostrar um amplo quadro de diferenças institucionais: por um lado um sistema rico em *accountability* e, por outro, um sistema onde a *accountability* em sua versão vertical é sabidamente pequena. Isso pode significar, no caso do Brasil, ainda mais problemas para implementar políticas públicas, e entre elas o controle da lavagem de dinheiro.

No “controle da lavagem de dinheiro bem sucedido”, além do fato de ser um bem público e já nasce por essa via com problemas de provisão, temos o fato de o seu fornecimento ter sido, como já comentado, impingido ao país sem um tempo de socialização. Adicione-se a isso o ambiente rarefeito de *accountability* horizontal (anteriormente descrito). Talvez em função disso é que no Brasil se busquem agora meios e modos para a provisão do bem público de que se trata, nos limites das possibilidades do ambiente institucional brasileiro.

A prevalência de um poder sobre o outro — como no caso brasileiro da supremacia do Executivo sobre o Legislativo — é exatamente um contra-exemplo de *accountability* horizontal. E ainda que nos EUA também tenha ocorrido uma valorização e centralização e maior preponderância do Executivo sobre os demais poderes, principalmente o Congresso, e também certa abdicação de poderes pelo Legislativo, há

uma dose maior, se comparado ao Brasil, de harmonia entre os diversos poderes, principalmente entre Executivo e Legislativo.

4.4 Avaliações da implementação da política pública no Brasil¹⁸²

a) Fontes de avaliação interna

Há três fontes brasileiras que avaliam o processo de implementação de nossa política pública para o controle da lavagem de dinheiro. A primeira delas está consignada nos relatórios anuais do COAF, publicados por iniciativa daquele órgão desde a sua criação em 1998 (de acordo com o Art. 93 do Regimento Interno do COAF – São publicações do COAF: [...] III - relatório anual¹⁸³). Tais relatórios, em que pese a sua periodicidade, têm caráter bastante diferenciado entre si, e cobrem o período de novembro de 1998 até 2004. No início de março de 2004 ainda não estava disponível o relatório anual de 2005.

De acordo com a versão do relatório de atividades de 2004, o COAF teria passado por “*importante processo de reestruturação*”, tendo conseguido os “*meios necessários para [responder] aos seus crescentes desafios com maior qualidade e eficiência*”. Segundo o relatório, apesar de sua curta existência “*é reconhecido no Brasil e no exterior pela qualidade dos sistemas de tratamento de informações que emprega, bem como pela competência de seu corpo técnico, alvo permanente de treinamento e capacitação*”. Realça também a aproximação com diversas áreas da administração pública brasileira, tendo com reflexo “o aumento da confiança das instituições governamentais e privadas no COAF”.

O COAF produziu, por outro lado, uma apresentação intitulada “*As Unidades de Inteligência Financeira – UIFs*”¹⁸⁴, sem data, utilizada por seu Presidente em palestras sobre o órgão. O documento contextualiza a posição do COAF, o seu tipo (que tipo de UIF vem a ser¹⁸⁵) e demais aspectos. Nos dados estatísticos publicados dá conta de um aumento surpreendente da comunicação de operações suspeitas a partir dos setores regulamentados pelo COAF, de 5.217, no período 1998-2002, para 13.743, em 2005, totalizando 20.491 comunicações recebidas desde a criação do órgão. Muito desse aumento deve ser creditado ao incessante trabalho que a atual administração do COAF realizou junto ao setor de *factoring* que, partindo de um número reduzido de comunicações (84 no período 1998-2002) atingiu o total de 12.892, em 2005. Quanto aos setores com órgão regulador próprio,

¹⁸² A principal avaliação da implementação da implementação da Estratégia Nacional dos EUA pode ser encontrada em trabalho do GAO publicado em setembro de 2003 (GENERAL ACCOUNTABILITY OFFICE, 2003) e já amplamente discutido no Capítulo 2.

¹⁸³ COAF. (1998).

¹⁸⁴ COAF. (S.D.).

¹⁸⁵ Segundo a apresentação, o COAF é uma unidade de investigação financeira do tipo administrativo, que corresponderia ao tipo mais convencional de UIF. Os outros tipos seriam as UIF policiais e mistas. No caso das UIFs administrativas (67% do total), 29% estariam, como o COAF, no interior da estrutura do respectivo Ministério da Fazenda. COAF (S.D.).

as comunicações foram de 12.502, no período 1998-2002, para 15.377, em 2005, representando um total geral de 42.566 comunicações recebidas. As comunicações relativas às operações em espécie pelo sistema financeiro totalizaram 63.057 desde a sua criação. Todas essas comunicações totalizam um expressivo montante global de 302.006 comunicações recebidas pelo COAF até o ano de 2005. Em termos relativos, o recebimento de comunicações pelo COAF aumentou mais de 200% em 2005 (sobre 2004) e as comunicações de operações em espécie variaram no mesmo período em 70%.

Segundo a mesma fonte, no período que vai de 2002 até 2005, o COAF comunicou um expressivo número de operações suspeitas às autoridades brasileiras, indo de 39, em 2002, para 687, em 2005, num total geral de 1.318 comunicações. Por outro lado, as informações fornecidas pelo COAF (informações de ofício e sob consulta) foram de 39, no período de 1998-2002, para 1.674, em 2005.

Uma segunda fonte de avaliação brasileira está consignada nos papéis resultantes da Estratégia Nacional, mas especificamente um relatório sobre o andamento da conclusão das ações, de 2005, e mais recentemente da publicação “Boletim ENCLA”, todos disponíveis no *site* do Ministério da Justiça.

Finalmente, a terceira fonte de informações sobre situação geral da implementação dos controles da lavagem de dinheiro no Brasil está consubstanciada no “Acórdão 1213/2005 – Plenário”, divulgado no final de agosto de 2005 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2005a). De acordo com o documento, o trabalho deveria de início ser uma auditoria operacional na “estrutura e ações da União voltadas ao combate à lavagem de dinheiro”. Na realidade, restringiu-se a um “levantamento de auditoria operacional do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF”. Em outras palavras, o que deveria ser um trabalho abrangente, do tipo do realizado pelo GAO, nos EUA (GENERAL ACCOUNTABILITY OFFICE, 2003), ficou restrito a levantamento de informações (como uma pré-auditoria) relativas às atividades do COAF. Como resultado, foram apresentadas nove observações e sugerida a ampliação do trabalho (trabalho previsto para o primeiro semestre de 2006)¹⁸⁶.

¹⁸⁶ As observações constantes do Acórdão são as seguintes: (1) acesso ao sigilo: ausência de necessário acesso ao sigilo fiscal, acarretando prejuízo aos exames das comunicações de operações suspeitas e atípicas; (2) fiscalização dos órgãos sem regulador próprio: inexistência de fiscalização sobre os setores sem órgão regulador próprio, no que toca à exigência de comunicação das operações suspeitas, ocasionando negligência legal de tais setores, como bingos, imobiliárias e empresas de factoring; (3) conheça seu funcionário: falta de procedimentos formalmente documentados acerca de avaliação de competência e exame da vida progressiva dos funcionários contratados/cedidos ao COAF, providência considerada de suma importância para órgãos que atuam com informações sigilosas; (4) problemas funcionais: carência de pessoal e fragilidade da estrutura de cargos e remunerações, podendo ocasionar descontinuidade das atividades pela perda de funcionários experientes, bem como espaço físico exíguo para a realização de suas tarefas; (5) indicadores de desempenho: indicadores insuficientes para se aferir a eficiência do trabalho realizado pelo COAF; (6) amplitude do Plenário: dimensionamento excessivo de representantes no COAF, indicando a possibilidade de melhoramentos no rearranjo dos órgãos representados; (7) reuniões do Plenário: reduzida frequência de

b) Fontes de avaliação externa

A primeira das fontes externas sobre o processo de implementação da política pública para o controle da lavagem de dinheiro refere-se ao relatório publicado em 2005 pelo FMI. Trata-se na realidade do segundo ROSC do Brasil publicado pelo FMI (o primeiro havia sido publicado em dezembro de 2001 e cobria a transparência fiscal). Desta feita, o ROSC do FMI aborda o cumprimento pelo Brasil dos padrões internacionais sobre o controle da lavagem de dinheiro. O Relatório intitula-se “*Brazil: Report on the Observance of Standards and Codes — FATF Recommendations for Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism - IMF Country Report No. 05/207*” (Brasil: Relatório sobre o Cumprimento de Padrões e Códigos – Recomendações do GAFI contra a Lavagem de dinheiro e Combate ao Financiamento do Terrorismo – Relatório sobre País do FMI no. 05/207¹⁸⁷). Apesar de suas 20 recomendações, o tom do relatório é positivo. O relatório foi preparado pelo próprio GAFI, de acordo com metodologia “*endossada pelo [próprio] GAFI em outubro de 2002 e pela Diretoria Executiva do FMI*” (o que dá uma medida do estreito relacionamento entre os dois órgãos)¹⁸⁸.

Uma segunda fonte de avaliação do processo de implementação do Brasil pode ser encontrada em documentos produzidos pelo GAFI (processo de avaliação mútua entre os membros do grupo). De acordo com o relatório de avaliação mútua publicado em junho de 2004, o Brasil achava-se “*compliant*” (em conformidade) com a grande maioria das 40

reuniões do COAF em seu tempo de existência, incompatível com a prioridade que o tema tem recebido do governo e da sociedade; (8) sanções administrativas: ausência de atuação do COAF em relação à sua prerrogativa de aplicar as sanções administrativas previstas nos arts. 12 e 13 da Lei 9.613/98; (9) transparência: possibilidade de adoção de uma estrutura de correição para o órgão, visando atribuir-lhe maior transparência.

¹⁸⁷ IMF/GAFI. (2005).

¹⁸⁸ As principais conclusões (positivas) apontadas pelo relatório são de que o Brasil “estabeleceu um amplo arcabouço legal e regulatório para combater a lavagem de dinheiro (...) e parece que [os supervisores financeiros] estão assegurando a conformidade pelo setor financeiro”. Assim, o Brasil teria realizado melhorias em termos legislativos desde a sua primeira avaliação já como membro do GAFI (feita em 2000), principalmente no tocante ao relaxamento do sigilo bancário de forma a permitir um acesso mais amplo do COAF às informações financeiras. Da mesma forma, o Brasil conseguiu ampliar a lista de crimes antecedentes (financiamento ao terrorismo e corrupção de agentes de governos estrangeiros, já comentado na parte apropriada deste trabalho). Ressalta o papel de coordenação realizado pelo COAF, as 24 mil comunicações de operações suspeitas recebidas até setembro de 2003, assim como a participação cada vez mais acentuada da Polícia Federal nas investigações anti-lavagem de dinheiro. Comenta, por outro lado, a criação das varas de justiça especializadas no trato do ilícito. Como pontos a melhorar (deficiências), o relatório indica: (1) a permanência de limitações no tocante ao sigilo bancário no campo dos mercados de capitais (securities), limitações essas que seriam impostas ao trabalho de supervisão realizado pela CVM; (2) necessidade de aperfeiçoamento das normas relativas à identificação de clientes, especialmente na identificação dos beneficiários das contas de pessoas jurídicas (e respectivos pagamentos de seguros); (3) necessidade de ampliação dos mecanismos de assistência jurídica internacional; (4) adoção de normas formais para o controle do financiamento ao terrorismo, pela criminalização do tema (assim conformando-se integralmente às resoluções do Conselho de Segurança da ONU) e melhorar as medidas para o congelamento e seqüestro de bens relacionados ao financiamento ao terrorismo; e (5) necessidade de o Brasil mostrar mais claramente a efetividade do seu sistema contra a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo pela apresentação de processos judiciais e respectivas condenações.

Recomendações do GAFI (FATF/GAFI, 1990) sobre lavagem de dinheiro¹⁸⁹. Deve ser desde logo tornado claro que tal conformidade não significa efetividade, mas simplesmente que a recomendação foi incorporada ao arcabouço jurídico e que há procedimentos para a sua implementação. Por outro lado, em um número reduzido de casos o Brasil encontra-se “em grande medida” em conformidade (como nos dispositivos do sigilo bancário, que segundo o relatório ainda deveriam ser adicionalmente aperfeiçoados).

Uma terceira fonte, também externa, sobre como o Brasil se conforma às normas internacionais para o controle da lavagem de dinheiro, é produzida pelo governo dos EUA, mais apropriadamente no contexto de processo mais amplo conduzido pelo Departamento de Estado. O processo, relativo à estratégia internacional do país para o controle de narcóticos, produz a cada ano um relatório em duas partes, uma sobre a situação do controle de narcóticos e produtos químicos e ainda outra sobre o controle internacional da lavagem de dinheiro e crimes financeiros¹⁹⁰. O sentido desse processo é estabelecer as bases para a continuidade da ajuda norte-americana no campo do controle internacional das drogas ilegais. Assim, no campo específico da lavagem de dinheiro, cerca de 200 países são analisados anualmente e classificados em três grandes categorias: (1) países de foco principal de atenção (*primary concern*); (2) países com foco de atenção (*concern*) e (3) outras jurisdições monitoradas¹⁹¹.

4.5 Estratégias Nacionais – a capacidade de auto-reprodução

Uma preocupação que emerge da análise de todo o processo de implementação do controle da lavagem de dinheiro no Brasil, em comparação com os EUA, diz respeito à resiliência de tais políticas (como verdadeiras instituições) no tempo. Em especial, preocupa a possibilidade de permanência da atual Estratégia Nacional brasileira para o controle do ilícito. E embora não pretenda nem de longe me ocupar do delicado tema da

¹⁸⁹ GAFI. (2004).

¹⁹⁰ U.S. DEPARTMENT OF STATE. (2005) e (2006). “*The [...] International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) is an annual report by the Department of State to Congress prepared in accordance with the Foreign Assistance Act. It describes the efforts of key countries to attack all aspects of the international drug trade in Calendar Year 2005. Volume I covers drug and chemical control activities. Volume II covers money laundering and financial crimes.*”

¹⁹¹ No processo, o Brasil tem sido classificado como país de “*foco principal de atenção*”, assim como o são os próprios Estados Unidos (na verdade, os EUA são o seu próprio e único *primary concern*). Um país do tipo “*foco principal de atenção*” quer dizer que o país é considerado como um “*país importante no tocante à lavagem de dinheiro*” (*major money laundering country*), significando isso que o país possui “*instituições financeiras que realizam grandes transações envolvendo montantes significativos de fundos provenientes do tráfico internacional de narcóticos*”. Assim, o “*foco de análise na determinação sobre se um país ou jurisdição deve ser incluído nesta categoria está no montante de fundos reciclados e não no tocante às medidas anti-lavagem de dinheiro adotadas*” (nisto esse processo se diferencia das análises do GAFI que se centram na adoção das normas internacionais). No Quadro Comparativo (“*Comparative Table*”) (<http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2005/vol2/html/42391.htm>) anexo ao Relatório sobre a Estratégia Internacional para o Controle de Narcóticos, de 2005 (*International Narcotics Control Strategy Report – 2005*), em sua parte relativa à lavagem de dinheiro, estão descritas 16 critérios indicativos de conformidade de um país no tocante ao tema. Apesar de o Brasil ser uma jurisdição de “*foco principal de atenção*”

dependência dos fatos atuais com relação do passado (*path dependence*), acredito que tal tipologia pode ser útil para pensarmos as possibilidades futuras de nossa Estratégia Nacional.

Acredito não ser o caso de discutir a persistência da Estratégia Nacional dos EUA na medida em que ela foi, desde o seu início, criada para terminar em um período de cinco anos, findos os quais ela poderia ser re-autorizada. Mas tamanha era essa possibilidade, que o GAO realizou, em meados de 2003, um extenso relatório sobre o tema da re-autorização. Tendo sido encerrada ao final de 2003, restaria investigar que mecanismos (como o memorando de entendimentos entre o FBI e o ICE¹⁹², por exemplo) teriam permanecido para além do esforço formal (institucionalizado) de coordenação. Entretanto, no final de 2003 já estava dado um novo tema que viria a rivalizar com o controle da lavagem de dinheiro: o controle (também chamado “luta” nos meios oficiais) do financiamento ao terrorismo em nível global.

Não se pode dizer, entretanto, que finda a existência de uma estratégia formal determinada pelo Congresso dos EUA que não haja uma estratégia para o controle da lavagem de dinheiro naquele país. Em outro contexto, havia um documento oficial do FDIC (FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, 1999) que indicava, a propósito de uma determinação de que as instituições financeiras devessem possuir programas de *compliance*, ser melhor um programa não formalizado funcionando do que um programa formalizado (impresso, encadernado, assinado, etc.) que não funcionasse. Pode ser que os cinco anos de estratégia formal tenham cimentado ou melhorado as relações entre as diversas organizações do governo que cuidam do tema e que agora exista um trato formalizado do tema (ainda que não formal). Por outro lado, a Lei da Inteligência, comentada em outra parte deste trabalho, pode ter substituído todas essas iniciativas de forma mais estruturante.

O fato é que, ao final de 2003, a Estratégia norte-americana foi descontinuada, tornando-se em seguida não mais que uma linha da chamada Lei da Inteligência. Ao que tudo indica, não deve ser reeditada. No Brasil, a Estratégia Nacional surge como fato público ao final de 2003, para aplicação a partir de 2004. Emerge exatamente quando termina a Estratégia dos EUA e certamente, por essa via, levou em conta as dificuldades dos EUA, apontadas pelo GAO em 2003, em torno do desenvolvimento de suas Estratégias de 1999 até 2002: (1) competição inter-burocrática - que certamente há no Brasil; (2) definição clara de uma liderança - que entre nós está tacitamente atendida pela atuação do Ministério da Justiça; (3) falta de uma avaliação de riscos e ameaças para orientar as ações

(*jurisdiction of primary concern*), em todos os itens consignados, exceto um, o país tem a mesma classificação dos EUA. O único item divergente diz respeito à assinatura da Convenção sobre Terrorismo¹⁹¹.

das Estratégias - que não há no Brasil; e (4) mecanismos de *accountability* - que em certa medida foram estabelecidos entre nós.

A Estratégia Nacional brasileira, tendo em vista a sua informalidade, nasceu em aberto, como um empreendimento que teoricamente pode permanecer indefinidamente no tempo. Trata-se, de fato, menos de uma estratégia e mais de uma seqüência de planos anuais para o trato, antes de tudo, de um compromisso internacional do Brasil. Esse compromisso assume agora os seus próprios contornos e suas próprias especificidades à medida que passa o tempo e se avolumam os fatos em torno do tema. E isso acontece, segundo entendo, em função principalmente da turbulência política que marca o país, pelo menos desde a em muitos aspectos malfadada CPI do Banestado¹⁹³ (2003/2004), mas pode ir mais atrás até a CPI do Narcotráfico (2000). São esses verdadeiros pontos de inflexão no processo de socialização das normas para o controle da lavagem de dinheiro no Brasil e criam, a seu modo, uma urgência em torno do tema.

Com base na tipologia proposta por MAHONEY (2000), o mecanismo de reprodução de nossa Estratégia estaria centrado, segundo me foi dado observar, não somente em uma lógica, mas em pelo menos três delas, as mais importantes sendo aquela centrada no poder e também no seu caráter funcional. Assim, a reprodução e continuidade da Estratégia Nacional teriam por base o fato de que realiza uma função que é importante para um sistema mais amplo (controle internacional da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo). Por outro lado, determinaria também a sua reprodução o interesse de um grupo de atores de elite, centrado basicamente no Ministério da Justiça, mas também no COAF e no sistema financeiro (na própria supervisão e nos entes supervisionados). Deve-se ter em conta que mesmo no interior das organizações, o trato do tema lavagem de dinheiro, pela sua exposição na mídia e pelo desconhecimento mesmo de seu impacto prático em termos de risco legal e reputacional, tornou-se oportunidade para ascensão funcional e poder. Por fim, o mecanismo de legitimação pode estar presente, mas no caso do controle da lavagem de dinheiro não pude verificar uma real postura nesse sentido.

Quanto aos mecanismos que poderiam resultar em mudanças, um novo redirecionamento poderia advir se fossem mudados os pressupostos internacionais sobre o tema (como ocorreu a partir da derrubada do *World Trade Center* em setembro de 2001). Por outro lado, o enfraquecimento da área específica do Ministério da Justiça poderia comprometer as mudanças e mesmo a permanência da Estratégia Nacional. Não vejo como

¹⁹² “*United States Immigration and Customs Enforcement (ICE)*”, o atual serviço aduaneiro dos EUA.

¹⁹³ A Comissão Mista de Inquérito de Evasão de Divisas, ou CPI do Banestado, foi criada pela Câmara dos Deputados em 26.06.2003.

fatores utilitaristas ou de legitimação pudessem ocasionar mudanças no caso de que se trata.

4.6 Principais Achados

A intenção deste Capítulo foi articular uma ampla comparação entre EUA e Brasil. Embora os capítulos individuais já tenham provido momentos de comparação, foi ainda necessário articular outros aspectos como (1) a junção entre política pública global e política doméstica de motivação exógena, e nesse contexto os diferentes estágios de implementação nos dois países; (2) as aproximações e os afastamentos entre as duas Estratégias e a sua relação com um maior ou menor nível de *accountability* nos dois países; (3) diferentes motivações do sistema político, principalmente em se tratando de ambientes políticos policêntricos; (4) diferenças quanto à implementação e seus resultados; e, finalmente, (5) diferenças quanto à institucionalização das Estratégias Nacionais.

O Capítulo parte do particular para o geral. Principia pelo exame das Estratégias Nacionais dos dois países, de sua criação e desenvolvimento, e colhe aí indicações de maior ou menor *accountability* nos dois países. Parte então para o exame, ainda que rápido, do sistema político de EUA e Brasil e dos aspectos aí existentes em termos de *accountability* horizontal.

As Estratégias Nacionais do Brasil e dos EUA guardam diferenças marcantes entre si, sejam nas ações de que se compõem, sejam na forma de sua criação e implementação. Em um primeiro recorte, aparecem os diferentes posicionamentos de EUA e Brasil no cenário internacional, um como promotor do regime em todo o mundo e o outro como uma simples jurisdição repetidora dos ditames da política pública global. Isso tem implicações para a motivação com que os dois países se empenham na implementação de suas respectivas políticas públicas nacionais para controle do ilícito. Outra diferença crucial está no fato de que nos EUA a política pública é em primeiro lugar local e depois se torna internacional. No caso do Brasil ocorre exatamente o contrário. Essas diferenças iniciais vão resultar em diferentes processos de institucionalização do regime, e vão impactar o maior ou menor sucesso de cada país no controle da lavagem de dinheiro.

A rápida análise dos contrastes entre os sistemas políticos dos dois países que se segue tem por objetivo mostrar principalmente como se distingue, por exemplo, o funcionamento dos respectivos Congressos nacionais. Se no Brasil as comissões do Congresso são peças quase que decorativas, nos EUA elas aparecem antes mesmo dos partidos políticos e rivalizam com estes no tempo. Por outro lado, os diferentes arranjos constitucionais vão fazer com que existam nos dois países distintas relações entre o Legislativo e o Executivo. Nos EUA o Executivo tem papel preponderante, mas tem a sua desenvoltura cerceada por um Legislativo forte, principalmente nos momentos de ascensão

das comissões congressuais. No Brasil, por força do desenho constitucional, o Executivo domina a agenda política e aparece como uma presença avassaladora frente ao Legislativo. Em suma, nos EUA há ainda uma troca entre Legislativo e o Executivo, existe um nível considerável de *accountability* horizontal. No Brasil, frente à preponderância do Executivo, essa *accountability* é rarefeita. Esse baixo nível de *accountability* está refletido na forma como, no Brasil, se construiu a sua Estratégia Nacional.

CONCLUSÃO

Sustento neste trabalho que o “controle bem sucedido da lavagem de dinheiro” consiste em um bem público. Por seu turno, a produção desse bem público é influenciada, pelos padrões de interação entre os atores institucionais que, por sua vez, dependem da combinação de três variáveis: (a) grau de *accountability* horizontal; (b) ambiente institucional interno prevalecente nos dois países e (c) ambiente institucional externo (internacional).

Isso em vista, os dois principais achados do trabalho são, do ponto de vista empírico, que os EUA não são, nem de longe, um tipo ideal, como supunha ao iniciar a pesquisa e mesmo as primeiras decisões em torno de como e com o quê comparar. O outro achado importante, de caráter teórico, está na caracterização mesmo do simples “controle bem sucedido da lavagem de dinheiro” como um bem público, como dito acima, e que, apesar de suas necessárias ramificações nacionais, deve sempre ser analisado, primeiramente, como um bem público global.

Como bem público global tornado bem público de cunho nacional, é difícil inferir se a sua adoção pelo Brasil, por exemplo, se dá como imposição do meio internacional ou como a percepção de uma necessidade/utilidade. Essa talvez seja, como entendo, uma falsa questão. A adoção dos ditamos internacionais surge como uma necessidade no contexto da participação do Brasil no que se denomina sistema internacional, nas organizações internacionais e intergovernamentais produtoras de *hard* e *soft-law*. Não existe um espaço fora desse sistema em que se encaixe um país da importância, principalmente econômica, do Brasil. Em um segundo momento, pós-adoção das normas internacionais, a própria dinâmica das organizações e das normas internas vai determinar a continuidade e mesmo a resiliência das normas diretrizes importadas. No Brasil, essa situação foi fortalecida pelo surgimento, como descrito nos capítulos anteriores, de várias comissões parlamentares de inquérito.

Em termos de comparação, procurei explicitar e contrapor esforços empreendidos nos EUA e no Brasil, na esfera pública, e menos detidamente da esfera privada, para a implementação de uma política pública para o controle da lavagem de dinheiro. Como evidenciado, essas políticas domésticas nada mais são do que o resultado de uma também extensa política pública global ou mesmo de um regime internacional.

Adotei uma abordagem institucionalista, tendo por referência um conhecido mantra segundo o qual as instituições são carregadas de sentido, colocam as pessoas, coisas e mesmo Estados em movimento e fazem a diferença. Nesses termos, a comparação se deu entre sistemas, ou ambientes institucionais – no caso em tela Brasil e EUA –, que

poderiam ser entendidos, em grande medida e sob muitos aspectos, como similares, mas que apresentam, por outro lado, diferenças e contradições de relevo.

Em termos práticos, procurei comparar as respectivas Estratégias Nacionais para o controle da lavagem de dinheiro, principalmente por considerá-las como verdadeiras instituições, ou seja, como concentrações de quantidade considerável de poder em torno de um assunto, de um valor. Assim, são momentos privilegiados de sinergia (ou sua falta) entre as organizações do Estado e privadas atuando na base do dito controle. Além disso, essas estratégias constituem verdadeiros instrumentos balizadores da implementação de políticas públicas.

Acredito que uma importante contribuição deste trabalho foi elevar a simples “prevenção e combate à lavagem de dinheiro” dos meios oficiais e do senso comum ao *status* de produto deliberado de política pública, sendo assim configurada como um verdadeiro bem público, da mesma forma que o são uma praça pública aberta a todos em uma pequena cidade do interior do Brasil, um sinal de trânsito colocado em um cruzamento onde anteriormente reinava o caos, sem falar na proteção internacional dos direitos humanos, no controle dos gases poluentes e todo o movimento ambientalista internacional e assim por adiante, para citar bens públicos tangíveis e intangíveis.

A caracterização do “controle bem sucedido da lavagem de dinheiro” como um bem público também tem os seus revezes. Isso porque, ao fazê-lo dizemos que esse controle já nasce com problemas de provisão embutidos em sua maneira de ser. São problemas de subprovisão que vão desde o ambiente internacional até o meio doméstico.

Como resultado deste trabalho, pude verificar, no “caso brasileiro” um baixo nível de *accountability* horizontal, principalmente ao se compararem o estabelecimento e implementação das estratégias nacionais para o controle da lavagem de dinheiro. Para além do ambiente rarefeito em termos de *accountability* prevalecente no Brasil, devem ser ressaltadas as posições diferenciadas ocupadas pelos dois países no cenário internacional. Como resultado, os EUA despontam como o grande incentivador do regime, como propositor mais qualificado e poderoso de suas idéias e normas. O Brasil, apesar do seu envolvimento nas organizações intergovernamentais de relevo para o tema, aparece como jurisdição meramente participante e repetidora dos ditames internacionais em torno do controle da lavagem de dinheiro.

Embora os sistemas políticos dos dois países sejam bastante similares, e muito do constitucionalismo do Brasil tenha sido importado dos EUA já nos primórdios da República, instituições nominalmente idênticas podem de fato funcionar de forma bastante diversa nos dois países. Esse legado institucional diferenciado tende a proporcionar diferentes resultados em termos da implementação de políticas públicas.

Acresce que a institucionalização do tema do controle da lavagem de dinheiro, ou a sua socialização como norma, já tinha uma longa história nos EUA. No Brasil pré-Lei 9.613/98, o problema da lavagem de dinheiro parecia não existir. Estava em um estágio que se denomina “estado de coisas”, ou seja, um estágio anterior à formatação de uma política pública e mesmo anterior ao seu reconhecimento como um problema político. O estado de coisas seria aquela fase primeira e preliminar de uma situação indesejada e que pode persistir por um grande espaço de tempo sem que seja objetivo de debate ou de mobilização social. Uma situação que nem ainda havia chegado a ser reconhecida como um fenômeno ruim, ou mesmo que seja percebida como algo natural.

De fato, o problema emergiu abruptamente do meio internacional direto para a agenda política brasileira. Assim, até o advento da Lei 9.613/98 a lavagem de dinheiro no Brasil era tão somente um estado de coisas e não havia ainda se tornado um problema político. Mas enquanto a lavagem de dinheiro ainda não era um problema político no Brasil, internacionalmente já era assim considerado.

Assim, o tema aportou no Brasil sem que fosse providenciado o tempo necessário para a sua compreensão e adaptação pelo setor financeiro, burocracia e órgãos envolvidos na aplicação de normas (*enforcement*). Esta estupefação inicial, verificada a partir do início de 1999 quando as novas regras passaram a ter validade, teve como resultado um zero estatístico que perduraria até o ano de 2003. Foi exatamente neste ano que começou a ser implementada a Estratégia Nacional brasileira para o controle do ilícito. Desses diferentes momentos de institucionalização resultou o que denominei “descompasso de implementação” entre Brasil e EUA, desfavorável para as avaliações internas e internacionais do Brasil.

As diferenças existentes entre Brasil e EUA no campo da implementação do controle da lavagem de dinheiro — inclusive no que respeita à eficiência e eficácia dos dois sistemas — referem-se, segundo entendo, ao longo período em que o tema foi tratado nos EUA e pela institucionalização ou socialização ainda incipiente do assunto entre nós. Desse modo, parece não ser adequado falar-se em ineficiência no caso brasileiro, mas sim de um momento de inflexão que promete resultados positivos crescentes, a despeito de todas as dificuldades colocadas pelo ambiente institucional (principalmente pela falta de *accountability* horizontal).

Este trabalho, assim como as suas perguntas e hipóteses, foi concebido sob a forte influência de resultados estatísticos que beiravam zero (período anterior a 2003). Guarda, portanto, o reflexo de um tempo em que mal se podia falar sobre controle da lavagem de dinheiro no Brasil, ainda que já tivéssemos alocado tempo e esforço, ainda que

tivéssemos adotado todas as normas internacionais sobre o assunto, e tivéssemos mesmo articulado novas e velhas organizações (públicas e privadas) para o controle do ilícito.

Penso ter atingido o objetivo de investigar “*como no Brasil os atores envolvidos no controle da lavagem de dinheiro se movimentam e interagem na provisão do bem público controle da lavagem de dinheiro*”. Como visto, isso se realiza a partir principalmente da articulação da Estratégia Nacional para o controle da lavagem de dinheiro. Antes dessa articulação, o que havia era apenas uma vaga idéia de controle, sem contornos definidos, e pensava-se que a “luta” contra a lavagem de dinheiro poderia dar-se pela simples comunicação de operações suspeitas pelas instituições financeiras. Com a formalização de uma Estratégia Nacional e com a sua continuidade, presencia-se uma articulação entre as diversas áreas do Governo brasileiro, ainda que o Legislativo tenha uma participação quase que inexistente. Com isso ficaram claras as dificuldades existentes para o controle do ilícito. Essas dificuldades estão refletidas nas ações da Estratégia Nacional, que considero de pouca complexidade se comparadas as da Estratégia Nacional dos EUA. Isso porque, no seu nascedouro, o controle da lavagem de dinheiro no Brasil tinha necessidades básicas e estruturantes. Refiro-me aqui a ações de treinamento de pessoal, construção, acesso e interligação a bancos de dados, articulação institucional e realização de estudos. Nesses termos, o grande feito da Estratégia Nacional foi proporcionar a entrada da área de *enforcement* no trato do tema, com resultados positivos em termos de condenações. Por outro lado, tem surgido no bojo da Estratégia Nacional uma maior participação do Poder Judiciário.

Além disso, no Capítulo comparativo anterior (Capítulo 4) tentei, com algum grau de sucesso, apresentar “*como se comparam, se interpenetram e se iluminam os esforços brasileiros e norte-americanos para a provisão do bem sob estudo*”. Embora não acredite que o controle da lavagem de dinheiro nos dois países se restrinja (ou tenha se restringido, como no caso dos EUA) ao desenvolvimento das Estratégias Nacionais, estas desempenharam papel preponderante no controle do ilícito. No Brasil, a Estratégia Nacional já se encontra na sua terceira versão e apresenta resultados palpáveis para além das estatísticas de condenação sobre lavagem de dinheiro. É fato que uma participação mais atenuada do Ministério da Justiça na Estratégia de 2006 abriu espaço para outras áreas do Estado brasileiro, entre elas o visível e crescente envolvimento de diversas áreas do Judiciário e do Ministério Público. Por outro lado, diferentemente dos EUA, em que as estratégias nacionais eram estabelecidas por meios puramente burocráticos, a formulação das estratégias nacionais brasileiras tem sido precedida de intensa movimentação e de reuniões finais de grande sinergia entre os órgãos.

Obviamente que há muito a se aprender partir da experiência americana com as suas Estratégias Nacionais. E não tanto pelo que continham ou alcançaram, mas exatamente pelo que elas não continham ou não conseguiram alcançar. Refiro-me aqui um estudo do GAO, de 2003, em que aquele órgão aponta como pontos fracos da Estratégia Nacional norte-americana a falta de uma liderança bem definida, a inexistência de análises de ameaças e riscos anteriormente ao estabelecimento das ações a serem desenvolvidas e implementadas e, por último, mecanismos claros de *accountability* nesse caso, *accountability* em suas duas vertentes. A liderança não parece ser um problema brasileiro, sendo provida pelo papel central desempenhado hoje pelo Ministério da Justiça, via DRCI. Por outro lado, na questão do planejamento, na situação de estruturação atual, o sistema de coordenação anterior à realização da ENCLA parece funcionar a contento, ainda que com a maior complexidade dos desafios, talvez tenhamos que nos dedicar a um planejamento mais amplo, com a realização de planejamentos estratégicos e avaliação de riscos e ameaças. Na falta de uma estratégia nacional, os EUA realizaram recentemente uma ampla avaliação sobre ameaças existentes no campo da lavagem de dinheiro.

No campo da *accountability*, falta ao Brasil uma maior participação do poder Legislativo. Sem isso, a estratégia nacional continuará a ser um jogo do Executivo e tenderá a perder o seu ímpeto inicial, o sua resiliência. Por outro lado, a Estratégia Nacional deveria ser formalmente *accountable* a alguma instância de poder fora do Executivo. Assim, antes de tudo, é necessário que alguma estrutura do Legislativo se interesse de forma sistemática pelo tema da lavagem de dinheiro, o que parece ainda não haver.

Quando do início deste trabalho, havia um receio de que a comparação com os EUA levasse a um rol de recomendações apropriadas somente para o ambiente norte-americano. Embora, como assevera SOUZA (2000), os EUA tenham atingido, no geral, o maior grau de racionalidade/racionalização como preconizado por Weber, o país ainda estaria, no caso particular do controle da lavagem de dinheiro, muito longe de poder ser considerado como um modelo ideal típico. Isso porque, nos EUA, o controle da lavagem de dinheiro apresenta ainda muitos problemas e hesitações. Ainda assim, o país constitui importante ponto de referência frente ao qual é possível medir os esforços já empreendidos pelo Brasil e reconhecer, em alguns momentos, pontos a atingir e, em outros, nossa própria excepcionalidade.

A primeira pergunta de pesquisa (“*se o Brasil adotou todo o receituário internacional, inclusive com a criação/articulação de organizações - públicas e privadas - em torno do tema, por que motivo não apresenta resultados equivalentes aos dos EUA?*”) deve ser mais bem qualificada neste momento. Em primeiro lugar já a época da formulação

da pergunta, a escolha da palavra “equivalentes” indicava uma dúvida sobre a possibilidade, ou mesmo adequabilidade, de se conseguir ou mesmo de querermos conseguir uma eficiência nos mesmos moldes dos EUA.

Assim, na comparação com os EUA, a questão do “êxito” merece de fato uma especificação para além da pura e simples referência aos casos de condenação de criminosos, que lá são muitos: ser eficiente ou bem sucedido não é ser igual aos EUA. Ser eficiente talvez seja encontrar os meios e modos de o Brasil realizar as suas responsabilidades internacionais, e também seus objetivos domésticos, no interior dos constrangimentos colocados pelo ambiente institucional local. Aqui como lá, há elementos que constroem e ao mesmo tempo habilitam e tais elementos são diversos nos dois lugares.

Quanto à influência do ambiente institucional no comportamento dos atores envolvidos no controle da lavagem de dinheiro no Brasil e nos EUA, resta evidenciado que nos EUA as questões relativas a *compliance* (cumprimento de normas) são mais arraigadas e culturalmente mais palatáveis. Como explicita Janine Ribeiro (RIBEIRO, 2000), a existência da corrupção não é um fato próprio de países pobres ou de menor grau relativo de desenvolvimento, como o Brasil. Parece mesmo que a corrupção está no cerne da idéia moderna de república, constituída necessariamente sem o engaste (muito dispendioso) da virtude. Na falta desta grama aquela. A diferença entre ricos e pobres é que parece haver no mundo desenvolvido uma menor complacência com desvios e entre nós uma firme e sempre confirmada noção de que os afastamentos éticos não resultarão em punição. A impunidade, entre nós, é um horizonte de alta probabilidade.

Quanto às hipóteses de trabalho, ressalta-se a partir da descrição de todo o ambiente organizacional e normativo para o controle da lavagem no Brasil e EUA o insofismável papel das instituições, aqui sempre entendidas no seu aspecto mais amplo. Assim é que considero as estratégias nacionais, e principalmente a brasileira, como verdadeiras instituições.

Nesse contexto, foi importante caracterizar, em certa medida, por exemplo, as diferenças profundas entre o presidencialismo brasileiro e a sua contraparte norte-americana. Ressalte-se nesse contexto o papel preponderante do presidente brasileiro na formação e desenvolvimento da agenda do Legislativo. Por outro lado o Legislativo brasileiro ainda não se abriu devidamente para a importância do tema das fraudes contra o sistema financeiro. Falta desenvolver um gosto pelo controle com a inclusão de cláusulas de *accountability* nas leis e também a produção de documentos e análises sobre o tema da lavagem de dinheiro. Embora tenhamos um Congresso cindido entre fazer normas e

produzir informações, falta a esta última área a motivação para produzir dados sobre o tema da lavagem de dinheiro.

A preponderância do Executivo constitui indício de baixa *accountability* horizontal. E num ambiente de baixa *accountability* a provisão de bens públicos fica prejudicada exatamente pelo fato de que, com a complexidade da administração pública, dificilmente um bem é produzido sem o concurso de grande números de instâncias públicas e privadas (sistema policêntrico). Tal é o caso do bem público “controle bem sucedido da lavagem de dinheiro”.

Por fim, deve ser ressaltado ainda outro indício de falta de *accountability* no ambiente brasileiro: como já indiquei em outro lugar deste trabalho, a própria formulação, encaminhamento e desenvolvimento da Estratégia Nacional brasileira. Por ser um jogo jogado principalmente pelo Poder Executivo (nos EUA é um jogo determinado e controlado pelo Legislativo, ainda que jogado pelo Executivo), a necessidade de bem informar e justificar-se não aparece como uma necessidade central. Nesse ponto, principalmente, acredito haver espaço aberto para melhoria.

BIBLIOGRAFIA

- ABN AMRO Bank N.V et al. (2000). Global Anti-Money-Laundering Guidelines for Private Banking. Wolfsberg AML Principles. Wolfsberg (Switzerland), October. Disponível em <http://www.wolfsberg-principles.com/>. Acessado em 12.08.2001.
- ALSTON, Lee J. ET AL. (2005). Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil. University of Colorado at Boulder: Institute of Behavioral Science, Research Program on Environment and Behavior. Working Paper EB2005-0007, Sept. Disponível em: <http://www.colorado.edu/ibs/pubs/eb/eb2005-0007.pdf>. Acessado em 15.02.2006.
- ALMOND, A. A. E COLEMAN, J. S. (1969). A política da áreas em desenvolvimento. Rio de Janeiro: Programa de Publicações Didáticas – Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional – USAID.
- BARDACH, E. (1995). *The implementation game*. In: Stella Z. Theodoulou e Mathew A. Cahn, Public policy: the essential readings. Prentice Hall
- BRAZ, G. P. T. (1999). Crime organizado x direitos fundamentais. Brasília: Brasília Jurídica.
- CARAFANO J. J e HEYMAN D. (2004). *Rethinking the Department of Homeland Security*. In Heritage Special Report. SR-02, Dec.13. The Heritage Foundation.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, R. (1997). *O Lugar (e em lugar) do Método*. In: Idéias Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, Campinas, SP, v. 1/2, p. 174-178, 1997.
- CASTELLS (1998). *The perverse connection: the global criminal economy*. In: The information age: economy, society and culture – end of millennium. Vol. III, p. 166-205. Blackwell.
- CINTRA E LACOMBE (2004). *A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política*. In: Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra (Org.), Sistema Político Brasileiro: uma introdução. UNESP/Konrad Adenauer.
- COAF. (1998). Regimento Interno do COAF. Disponível em: https://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/i_sobrecoaf.htm. Acessado em 21.03.2005.
- _____. (2005). Relatório de Atividades 2004. Brasília: Ministério da Fazenda, fev. 2005. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/coaf/>. Acessado em 01.06.2005.
- _____. (S.D.). As Unidades de Inteligência Financeira – UIFs. Apresentação do Presidente do COAF, Sr. Antonio Gustavo Rodrigues. Apresentação em *power-point* disponibilizada ao autor pelo Presidente do COAF.
- CONGRESSO NACIONAL. (1998). Lei 9.613, de 3.3.98. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília.
- COURTENEY, A. (1996). *Washed and brushed up*. In: The Banker. London: Oct., v.146, issue 848, p.71.

- DEERING, C. J. e SMITH, S. S. (1997). *Committees in Congress*. Washington: CQ Press, third edition.
- DEPARTMENT OF THE TREASURY e DEPARTMENT OF JUSTICE. (1999). National Money Laundering Strategy - 1999. Washington: September.
- _____. (2000). National Money Laundering Strategy - 2000. Washington: March.
- _____. (2001). National Money Laundering Strategy - 2001. Washington: September.
- _____. (2002). National Money Laundering Strategy - 2002. Washington: July.
- _____. (2003). National Money Laundering Strategy - 2003. Washington: November.
- DEPARTMENT OF THE TREASURY. (2006). U.S. Money Laundering Threat Assessment Released. Press release disponível no site do Departamento do Tesouro dos EUA na internet. <http://www.treas.gov/press/releases/js3077.htm>, acessado em 19.01.2006.
- DESAI, M. (2003). *Public goods: a historical perspective*. In: Kaul, I et al, Providing global public goods: managing globalisation. UNDP/Oxford University Press.
- DIERMEIER E KREHBIEL (2003). *Institutionalism as a methodology*. In: Journal of Theoretical Politics, 15(2): 123-144. Sage.
- DURKHEIM, E. (2004). *Representações individuais e representações coletivas*. In: Sociologia e filosofia. Tradução de Fernando Dias Andrade, São Paulo: Ícone.
- EGMONT GROUP OF FINANCIAL INTELLIGENCE UNITS. (1997). *Statement of purpose*. Madrid: 24 June. Disponível em http://www.oecd.org/fatf/pdf/EGstat-9706_en.pdf. Acessado em 16.7.2001.
- ENCLA (2004). Estratégia Nacional para o Controle da Lavagem de Dinheiro. Brasília: Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro – GGI-LD. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/drci/documentos/Relat%C3%B3rio%20ENCLA%202004.pdf>. Acessado em 21.01.2006.
- FATF/GAFI. (1990). As quarenta recomendações. Disponível em http://www.oecd.org/fatf/pdf/40Rec_pt.pdf. Acessado em 18.06.2001.
- FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION. (1999). Compliance Examination Manual. Examination Concepts and Guidelines. Revision 3, 31 Jul. Disponível em: <http://www.fdic.gov/regulations/compliance/manual/index.html>. Acessado em 20.01.2006.
- FEDERAL FINANCIAL INSTITUTIONS EXAMINATION COUNCIL. (2005). Bank Secrecy Act / Anti-Money Laundering Examination Manual. Washington, DC. June.
- FIGUEIREDO, A. C. (2000). Institutional Power and the Role of Congress as a Mechanism of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience. Draft. Paper prepared for the Conference "Institutions, Accountability, and Democratic governance in Latin America". Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, May 8–9, 2000. Disponível em: <http://www.nd.edu/~kellogg/pdfs/argelina.pdf>. Acessado em 21.01.2006.

- _____. (2001). *Instituições e Política no Controle do Executivo. Dados*, 2001, vol.44, no.4, p.689-727. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v44n4/a02v44n4.pdf>. Acessado em 19.01.2006.
- FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGI, F. (1999). Institutional legacies and accountability: executive decrees in Brazil and Italy. Columbia University in the City of New York and Universidad Torcuato Di Tella/Working Group on Authoritarian Legacies in Latin America and Southern Europe in Buenos Aires (Argentina), August 1998. Disponível em: <http://www.columbia.edu/cu/ilas/publications/papers/Cheibub&Limongi1.htm>. Acessado em 21.01.2006.
- _____. (2002). Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. Rio de Janeiro: DADOS, V. 45, No. 2, pp. 303-44. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10790.pdf>. Acessado em 21.01.2006.
- FINANCIAL ACTION TASF FORCE. (2002). Annual Report – 2001-2002. Paris: June. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/13/1/34328160.pdf>. Acessado em 21.01.2003.
- FINANCIAL STABILITY FORUM. (2000). Report of the follow-up group on incentives to foster implementation of standards. Meeting of the Financial Stability Forum. 7/8 September 2000. August. Disponível em <http://www.fsforum.org/Reports/RepInFoIS.html>. Acessado em 16.06.2001.
- FINCEN. (2005). Strategic Plan FY 2006-2008 – Safeguarding the financial from the abuse of financial crime. Department of the Treasury. Disponível em: http://www.fincen.gov/strategicplan2006_2008.pdf. Acessado em 27.01.2006.
- FROSSARD, D. (2003). *O grande crime*. In: Aziz Filho e Francisco Alves Filho, Paraíso armado: interpretações da violência no Rio de Janeiro. São Paulo: Garçoni.
- GAFI. (2004). Federative Republic of Brazil: mutual evaluation report on anti-money laundering and combating the financing of terrorism. Paris: documento FATF-XV.EVAL(2003)06.REV.1, June 2004. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/coaf/>. Acessado em 01.03.2006.
- GAROFALO FILHO, E. (2005) Câmbios: princípios básicos do mercado cambial. São Paulo: Saraiva.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE. (2003a). Combating Money Laundering: Opportunities Exist to Improve the National Strategy. Washington, DC. September.
- _____. (2003b). Investigations of Terrorist Financing, Money Laundering, and Other Financial Crimes. Washington, DC. February.
- _____. Combating Terrorism: Federal Agencies Face Continuing Challenges in Addressing Terrorist Financing and Money Laundering. Washington, DC. March, 4.

- _____. (2004b). Investigating Money Laundering and Terrorist Financing: Federal Law Enforcement Agencies Face Continuing Coordination Challenges. Washington, DC. May, 11.
- GENERAL ACCOUNTABILITY OFFICE. (2005a). Terrorist Financing: Better Strategic Planning Needed to Coordinate U.S. Efforts to Deliver Counter-Terrorism Financing Training and Technical Assistance Abroad. Washington, DC. October.
- _____. (2005b). USA PATRIOT ACT: Additional Guidance Could Improve Implementation of Regulations Related to Customer Identification and Information Sharing Procedures. Washington, DC. May.
- GILMORE, William C. (1999). *Dirty money: the evolution of money laundering countermeasures*. Council of Europe Publishing.
- GOLUB, S. S. e HOPKINS, R. F. (2003). Public goods and institutions in the era of globalization. Paper prepared for presentation at the 100th Meeting of the American Political Science Association. Philadelphia, PA, August 28-31.
- GHORRA-GOBIN, C. (1998) - The comparative social science approach: outline for a debate on methods and objectives based on three MOST projects carried out by international networks of researchers. UNESCO/MOST: Discussion Paper No. 40. Disponível em: <http://www.unesco.org/most/ghorraen.htm>. Acessado em 21.01.2005.
- GRIECO, J. M. *Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism*. In: David Baldwin (ed), Neorealism and Neoliberalism: the contemporary debate. New York: Columbia University Press, 1993.
- HAAS, P. M. (1992). *Introduction: epistemic communities and international policy coordination*. In: International Organization, 46, nº 1 (special issue).
- HALL, P. A. e TAYLOR, R. C. R (1996). Political science and the three new institutionalisms. Max-Planck-Institut. MPIFG Discussion Paper 96/6, June.
- HEAP, S. P. H E VAROUFAKIS, Y. (1995). Game theory, a critical introduction. Routledge.
- HUNTINGTON, Samuel. (1973). *Congressional responses to the twentieth century*. In: Theodore J. Lowi e Randall B. Ripley (edit.). Legislative politics U.S.A. Boston: third edition.
- IMF/GAFI. (2005). Federative Republic of Brazil. Report on Observance of Standards and Codes FATF Recommendations for Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. Washington, DC: IMF, June 2005.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND AND WORLD BANK. (2001). Enhancing contributions to combating money laundering: policy paper. Staffs of the IMF and World Bank, April. p; 10. Disponível em <http://www.imf.org/external/np/ml/2001/eng/042601.htm>. Acessado em 12.07.2001.
- KAUL, Inge et al. (1999). Global public goods: international cooperation in the 21st century. UNDP/Oxford University Press.

- KEH. Douglas I. (1996). Drug money in a changing world: economic reform and criminal finance. UNDCP Technical Series, Number 4. Disponível em http://www.odccp.org/pdf/technical_series_1996-01-01_2.pdf. Acessado em 01.07.2001.
- KEOHANE, Robert. O. (1980). *Thinking theory thoroughly*. In: James N. Rosenau, The scientific study of foreign policy. London.
- KRANE, Dale e KOENIG, Heidi. (2005). The State of American Federalism, 2004: 'Is Federalism still a core value'? University of Nebraska at Omaha e Northern Illinois University. Paper prepared for the 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association – APSA. Washington, DC, August 31-September 4.
- KRASNER, Stephen D. *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*. In: Stephen D. Krasner (org.), International regimes. Cornell University Press.
- LIJPHART, A. (1975). *The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research*. In: Comparative Political Studies, 8 (2), pp. 158-177.
- MAHONEY, J. (2000). *Path dependence in historical sociology*. In: Theory and Society, 29:507-548.
- MAJONE, G E WILDAVSKY, A. (1984). *Implementation as Evolution*. In: Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky (ed.), Implementation. Berkeley: University of California Press. p. 163-180.
- MARX, K. (1980). O capital: crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Livro 1, vol. 1.
- MAZMANIAN e SABATIER (1989). Implementation and public policy: with a postscript. Rowman & Littlefield.
- MICHAEL, Andrea. (2005). *Lavagem de dinheiro: "Pessoas Politicamente Expostas" serão submetidas a acompanhamento rigoroso do sistema financeiro / Combate a fraudes terá alvos preferenciais*. In: Folha de São Paulo. 26 Nov.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2005a). Brasil assina acordo com Acordos de cooperação jurídica em matéria penal Reino Unido para o combate à lavagem de dinheiro. - Brasília, 06/04/2005 (MJ) site do MJ notícias.
- _____. (2005b). MJ apresenta anteprojeto de combate à lavagem de dinheiro. - Brasília, 25/08;2005. Site do MJ notícias. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/noticias/2005/agosto/rls250805lavagem.htm>. Acessado em 26.08.2005.
- MOTIVANS, Mark. (2003). Money laundering offenders, 1994-2001. Special Report, U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, Federal Justice Statistics Program, July. Disponível em: www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/mlo01.pdf. Acessado em 23.01.2006.
- MSNBC.COM. (2005). Senate rejects reauthorization of Patriot Act - Failure of vote to pre-empt filibuster is major defeat for administration. The Associated Press - Updated: 8:06 p.m. ET

Dec. 16, 2005. Disponível em <http://www.msnbc.msn.com/id/10485860/>, acessado em 23.01.2006.

NACIONES UNIDAS PNUFID. (1999). Refugios financieros, secreto bancario y blanqueo de dinero. Nueva York: ODCCP.[Em inglês: Financial havens, banking secrecy and money laundering.– Ver UNITED NATIONS (1998)]. Boletín de Prevención del Delito y Justicia Penal. Número doble 34 y 35, nº 8 de la Seria Técnica del PNUFID. Disponível em <https://www.imolin.org/finhaspa.htm>. Acessado em 14.07.2001.

NADELMANN. E. A. (1993). Cops across borders: the internationalization of the U.S. criminal law enforcement. University Park, Pa: Pennsylvania State University Press..

_____. (1990). *Global prohibition regimes: the evolution of norms in international society*. In International Organization. 44 (4), Autumn. Disponível também em <http://www.criminology.fsu.edu/transcrime/articles/GlobalProhibitionRegimes.htm>. Acessado em 14.07.2001.

NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION. (2006). U.S. Government Manual 2005-2006 Edition. Disponível em: <http://www.gpoaccess.gov/gmanual/browse-gm-05.html>. Acessado em 25.01.2006.

NAYLOR, R.T. (1999). Follow-the-money methods in crime control policy. Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption, York University, Toronto (Canada). Disponível em <http://www.yorku.ca/nathanson/Publications/washout.htm>. Acessado em 01.07.2001.

NETO, J. L. S. (1999). Exposição de motivos no. 692 do Projeto de Lei. In Lavagem de dinheiro: comentários à lei 9.613/98. Curitiba: Juruá.

NORTH, D. C. (1981). Structure and change in economic history. W.W. Norton & Company: New York, London.

O'DONNELL. (1999). *Horizontal accountability in new democracies*. In: Andréas Schedler (ed.) The self restraining state: power and accountability in new democracies. Boulder/London: Lynne Rienner.

OLIVEIRA, Francisco de. (2001). *Celso Furtado: Formação econômica do Brasil*. In: Lourenço Dantas Mota (org.), Introdução ao Brasil: um banquete no trópico. São Paulo: SENAC.

OLIVEIRA, L. L. (2000). Americanos: representações da identidade nacional no Brasil e nos EUA. Belo Horizonte. Editora UFMG.

_____. (2001). *Eduardo Prado: A ilusão americana*. In: Lourenço Dantas Mota (org.), Introdução ao Brasil: um banquete no trópico. São Paulo: SENAC.

OLSON, M. (1995[1965]). The logic of collective action: public goods and the theory of groups. Harvard University Press.

PAZ, O. (1995). Vislumbres da Índia. São Paulo: Mandarin.

- PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. (2000). *Uma teoria da preponderância do Executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 43 junho.
- PETERS, B. G. (1988). *The politics of bureaucracy*. New York and London: Longman, 3rd Ed.
- _____. (1998). *Comparative Politics, Theory and Method*. New York: University Press, NY.
- PRESTES, C. (2005). *STJ declara legais varas de lavagem de dinheiro*. Valor Econômico. Rio de Janeiro: 28 set, p. E2.
- PRZEWORSKI, A. E TEUNE, H (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York, London, Toronto, Sidney: Wiley-Interscience.
- RAPOPORT, A. (1998 [1960]). *Lutas, jogos e debates*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- REINICKE, W. H. (1998). *Global public policy: governing without government?* Washington: Brooking Institution.
- RIBEIRO, R. J. (2000). *Da política da corrupção*. In: Renato Janine Ribeiro, A sociedade contra o social: o alto custo da vida pública no Brasil. São Paulo: Cia. das Letras.
- RISSE-KAPPEN, T. ET AL. (1999). *The power of human rights*. Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- RUA, M. G e CARVALHO, M. I. V. (1998). O estudo da política: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15.
- SANTOS, W. G. (1993). As razões da desordem. Rio de Janeiro: Rocco.
- _____. (2002). Roteiro bibliográfico do pensamento político-social brasileiro (1870-1965). Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/Casa Oswaldo Cruz.
- SANTOS, F. (2003). O poder legislativo no presidencialismo de coalizão. Belo Horizonte: UFMG e Rio de Janeiro: IUPERJ.
- SILVA, F.A.C. (2001). A formação de um regime internacional para o controle da lavagem de dinheiro. Dissertação de mestrado. UNB.
- SKOGSTAD (2004). The dynamics of institutional resilience and transformation: the case of the Canadian Wheat Board. Paper for presentation to the Canadian Political Science Annual Meeting, Winnipeg, Manitoba, June 3rd.
- SOUZA NETTO, J. L.. (1999). Lavagem de dinheiro: comentários à Lei 9.613/98. Curitiba: Juruá.
- SOUZA, Jessé. (1999). *A ética protestante e a ideologia do atraso brasileiro*. In: Jessé de Souza, org.), O malandro e o protestante: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira. Brasília: UNB.
- _____. (2000). Modernização seletiva: uma interpretação do dilema brasileiro. Brasília: Editora UNB.
- STARR, P (1988). The meaning of privatization. Yale Law and Policy Review, 6: 6-41

- STESSENS (2000). *Money laundering: a new international enforcement model*. Cambridge University Press.
- STINCHCOMBE, A. L. . (1997). *On the virtues of the old institutionalism*. In: Annual Review of Sociology, 23:1-18.
- _____. (1970). La construcción de teorías sociales. Buenos Aires: Ediciones Buena Vista, 1970.
- SUNSTEIN, Cass. (2004). *O constitucionalismo após o New Deal*. In: Paulo Mattos (coord.) et al. Regulação econômica e democracia – o debate norte-americano. São Paulo: Ed. 34.
- TARDE, G. (2003). Monadologia e sociologia. Rio de Janeiro: Vozes.
- TAVITS, M. Institutions or culture? A comparative study of government performance. Paper prepared for delivery at the American Political Science Association Meeting. Philadelphia, Aug. 28-30, 2003.
- THELEN (1999). *Historical institutionalism in comparative politics*. In: Annual Review of Political Science. Annual Reviews.
- THEODOULOU, S. T. (1995). *The contemporary language of public policy: a starting point*. In: Stella Z. Theodoulou e Mathew A. Cahn, Public policy: the essential readings. Prentice Hall.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. (2001). Acórdão 130/2001. Disponível em: www.tcu.gov.br, acessado em 15.01.2006.
- _____. (2005a). Acórdão 1213/2005. Disponível em: www.tcu.gov.br, acessado em 15.01.2006.
- _____. (2005b). Acórdão 1570/2005. Disponível em: www.tcu.gov.br, acessado em 15.01.2006.
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE/BUREAU OF JUSTICE STATISTICS. (2003). Special report: money launders offenders, 1994-2001. June.
- U. S. STATE DEPARTMENT. (2000). Outline of U.S. Government – The Judicial Branch: Interpreting the Constitution, Chapter 5. Site do Departamento de Estado dos EUA. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/products/pubs/outusgov/homepage.htm>. Acessado em 30.01.2006.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE. (2005). International Narcotics Control Strategy Report – 2005. Volume II – Money Laundering and Financial Crime. Disponível em: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2005/vol2/>. Acessado em 01.02.2006.
- _____. (2006). International Narcotics Control Strategy Report – 2006. Volume II – Money Laundering and Financial Crime. Disponível em: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2006/vol2/>. Acessado em 01.03.2006.
- U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. COMMITTEE OF FINANCIAL SERVICES, SUBCOMMITTEE ON OVERSIGHT AND INVESTIGATIONS. (2005). Oral Statement of William J. Fox, Director, Financial Crimes Enforcement Network. United States Department of the Treasury, Before the United States House of Representatives Committee on Financial Services Subcommittee on Oversight and Investigations. May, 26. Disponível em <<http://financialservices.house.gov/hearings.asp?formmode=detail&>

- U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. COMMITTEE ON GOVERNMENT REFORM - MINORITY STAFF SPECIAL INVESTIGATIONS DIVISION. (2004). Secrecy in the Bush Administration. Sept. 14. Disponível em: http://democrats.reform.house.gov/features/secrecy_report/pdf/pdf_secrecy_report.pdf. Acessado em 25.01.2006.
- U.S. SENATE. (2002). The Committee System in the U.S. Congress. Congressional Research Service, Library of Congress. August 29, 1994, revised by the Senate Historical Office, September 2002. Disponível em: http://www.senate.gov/general/common/generic/about_committees.htm. Acessado em 23.01.2005.
- U.S. SENATE. HOMELAND SECURITY AND GOVERNMENTAL AFFAIRS. PERMANENT SUBCOMMITTEE ON INVESTIGATIONS. (2005). Hearing & Reports 106-109th Congresses – Updated 10/7/05. Disponível em http://hsgac.senate.gov/_files/LINKSTOPSIHRGSRPTS106109.pdf. Acessado em 25.01.2006.
- UNITED NATIONS. (1988). (The Vienna) Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances.
- UNITED NATIONS. UNDCP. (1998). Financial havens, banking secrecy and money laundering. New York: ODCCP. [Em espanhol: Refugios financieros, secreto bancario y blanqueo de dinero. – Ver NACIONES UNIDAS (1999)]. Crime Prevention and Criminal Justice Newsletter. Double issue 34 and 35, issue 8 of the UNDCP Technical Series. Disponível em <https://www.imolin.org/finhaeng.htm>. Acessado em 14.07.2001.
- UNITED NATIONS/GENERAL ASSEMBLY. United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Doc. A/RES/55/25. 8 Jan., 2001.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF THE TREASURY – FINCEN (2000). 2000 – 2005 Strategic plan. Washington DC.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF THE TREASURY & DEPARTMENT OF JUSTICE (2003). National Money Laundering Strategy. Washington DC.
- VALOR ECONOMICO. (2006). EUA estão ignorando o "próprio quintal", diz Kerry. Brasília: 27.01.2006.
- VALOR ECONÔMICO. (2006). Executivo abusa das MPs e Congresso abdica de funções. 10/02/2006 - Edição nº 1448, 10.02.2006, P. a12.
- WEBER, M. (1999). Ciência e política: duas vocações. São Paulo: Cultrix.
- WILSON, Woodrow. (1973). *The imperious authority of the standing committee*. In: Theodore J. Lowi e Randall B. Ripley (edit.). Legislative politics U.S.A. Boston: third edition.
- WOODIWISS, M. (2000). *Organized crime: the dumbing of discourse* In: George Mair e Roger Tarling, (eds.), The British Criminology Conference: selected proceedings. v. 3. Liverpool, June. Disponível também em <http://info.lboro.ac.uk/departments/ss/bsc/bccsp/vol03/woodiwiss.html>. Acessado em 14.07.2001.

- ZAGARIS . (2000). The emergence of an international money movement enforcement regime in the new economy: implications for practitioners and policymakers. Speech in Paris, Oct. 17 2000. (Recebido por e-mail em 29.12.2000). Uma versão ligeiramente modificada apareceu em: 21 TAX NOTES INT'L 2401-6 (Nov. 20, 2000).
- _____. (1997). Complying with the requirements of the new international money laundering laws. Disponível em <http://www2.itpa.org/open/archive/laundlaws.html>. Acessado em 01.07.2001.
- _____. (2005). *Revisiting novel approaches to combating the financing of crime: a brave new world revisited*. In: Villanova Law Review, Vol. 50, no. 3.
- ZARING, D. (1998). *International law by other means: the twilight existence of international financial regulatory organizatio*". In: Texas International Law Journal. Austin: Spring.

ANEXO

CONGRESSO NACIONAL – PROPOSIÇÕES RELATIVAS A LAVAGEM DE DINHEIRO

	PL	AUTOR	TEOR	STATUS
PLC	4034/1993 18.08.1993	Raquel Cândido PTB/RO	<u>FISCALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS IRREGULARES</u> Dispõe sobre o controle e fiscalização de operações financeiras cujos recursos apresentem indícios de irregularidades e coíbe a lavagem de dinheiro decorrente do narcotráfico.	02.02.1995 – Arquivada de acordo com o art. 105 do Regimento Interno. 05.10.1993 - Relatório contrário do relator na Comissão de Defesa Nacional.
PLC	4354/1993 08.12.1993	Dep. Carlos Lupi – PDT/RJ	<u>CONTROLE DO PATRIMÔNIO PELA RECEITA FEDERAL</u> Dispõe sobre o controle do patrimônio por parte da Receita Federal: o cartório de registro de imóveis deverá informar à Receita toda e qualquer matrícula ou registro de bens imóveis objetivando a redução da sonegação fiscal e lavagem de dinheiro.	03.01.1995 – Mesa Diretora da Câmara dos Deputados – arquivado nos termos do artigo 113 do Regimento Interno – houve voto contrário à proposição na Comissão de Finanças e Tributação (CFT)
02-PLC	2688/1996 27.12.1996 03.03.1998	Poder Executivo	<u>POLÍTICA PARA O CONTROLE DA LAVAGEM DE DINHEIRO</u> Dispõe sobre a criação de um arcabouço para o controle da lavagem de dinheiro; cria estrutura para tal fim e dá outras providências.	Transformada em norma jurídica com a divulgação da Lei 9.613, de 03.03.1998. Senado: PLC 66/1997 – trâmite de 22.11.1997 a 03.03.1998.
PLC	2794/1997 26.02.1997	Dep. Lima Neto – PFL/RJ	<u>PENA PARA DIRIGENTES ENVOLVIDOS EM OPERAÇÕES IRREGULARES</u> Propõe a incluir no Código Penal brasileiro, onde couber, punição em dobro para dirigentes de empresas (responsáveis ativa ou passivamente) que se envolvam em operações irregulares de lavagem de dinheiro, definidas como legalização de recursos provenientes de operações criminosas.	13.11.1997 – Prejudicado em face da aprovação do PLC 2688/96.
PLC	1231/1999 17.06.1999	Luiz Antonio Fleury PTB/SP	<u>ARTIGO 366 DO CODIGO DE PROCESSO CIVIL</u> Modifica o par. 2º do art. 2º e o par. 3º do art. 4º da Lei 9613/98.	25.06.2003 - Declarado prejudicado tendo em vista a aprovação do PL 7018/2002 a que estava apensado. Apensados a este PL: PL 6850/2002 PL 7018/2002
PLC	1524/1999 18.08.1999	Dep. Antônio Carlos Biscaia PT/RJ	<u>PRISÃO TEMPORÁRIA</u> Acrescenta alíneas ao inciso III do art. 1º da Lei 7960/89, que dispõe sobre prisão temporária, incluindo entre os crimes que cabem prisão temporária, as fraudes ocorridas em licitações, lavagem de dinheiro, caracterizados como crime do colarinho branco.	20.12.2004 – aprovado requerimento solicitando a retirada deste PL pelo deputado proponente. 07.10.1999 – apensado ao PL 4445/98 Apensado ao PL: PL 4445/98
PLC	4022/2001 31.01.2001 25.06.2003	CPI do Narcotráfico	<u>REGISTRO CENTRALIZADO DE CORRENTISTAS</u> Altera a Lei 9613/98, estabelecendo que o poder público mantenha registro centralizado formando o cadastro geral de correntistas e clientes de instituições financeiras, bem como de seus procuradores; autorizando o COAF a requerer ao judiciário a quebra de sigilo bancário e fiscal das pessoas envolvidas em atividades suspeitas.	Dispositivo incluído no PLS 117/2002 e PLC 7018/220 que redundaram na Lei 10701/2003.
PLC	4143/2001 19.02.2001 12.06.2002	Ministério da Justiça - Mensagem da Presidência da República 140, de 16.02.2001.	<u>CORRUPÇÃO DE FUNCIONÁRIOS ESTRANGEIROS</u> Acrescenta dispositivo ao Decreto-Lei 2848/1940 – Código Penal e ao art. 1º. Da Lei 9613/98. Incluir no Código Penal o Capítulo: “Dos crimes praticados por particular contra a administração pública	Senado: PLC 113/2001 – trâmite de 25.10.2001 a 07.08.2002. Sancionada Lei 10467, de 12.06.2002, com a inclusão do inciso VIII ao art. 1º da Lei 9613/98 – “praticado em decorrência de transações comerciais internacionais (arts. 359-I, 359-J e 359-L do Decreto-Lei no. 2848, de 07.12.1940)”.

			estrangeira”; descrevendo as condutas e as penas cominadas; aplicando a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais.	
PLC	5458/2001 27.09.2001	PLS 219/2000	<u>criação de unidade de fiança penal</u> Define a unidade de fiança penal (UFP); altera artigos do Decreto-Lei 3689, de 03.10.1941 – Código de Processo Penal e dá outras providências.	19.03.2003 – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) – aprovado por unanimidade o parecer (voto pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição).
PLC	6024/2001 20.12.2001	Poder Executivo	<u>crime antecedente – tráfico de pessoas ou de órgãos humanos</u> Altera o art. 1º. Da Lei 9613/98, incluindo o tráfico de pessoas ou de órgãos humanos como crime antecedente.	Rejeitado no processo de aprovação do PL 7818/2002 que resultou na promulgação da Lei 10.701/03
PLC	6850/2002 22.05.2002	Dep. Dr. Hélio PDT/SP	<u>crime antecedente – crimes contra a ordem econômica, tributária e contra as relações de consumo; tráfico de pessoas ou de órgãos humanos</u> <u>competências do COAF</u> Altera a Lei 9613/98 incluindo entre os crimes antecedentes os crimes contra a ordem econômica, tributária e contra as relações de consumo, assim como, o de tráfico de pessoas ou órgãos humanos; estabelecendo a competência do COAF para require a quebra de sigilo bancário e fiscal.	Rejeitado no processo de aprovação do PL 7818/2002 que resultou na promulgação da Lei 10.701/03
PLC	6945/2002 11.06.2002	Dep. José Carlos Coutinho – PFL/RJ	<u>operações financeiras do narcotráfico</u> Estabelece o combate ao narcotráfico por meio de pesquisa de suas operações financeiras e confisco do produto do crime.	31.01.2003 – Mesa Diretora da Câmara dos Deputados – arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno.
PLC	7018/2002 19.06.2002	Senado Federal PLS 117/2002	<u>crime antecedente: financiamento ao terrorismo; comercialização de bens de luxo ou atividades que envolvam grande volume de recursos em espécie</u> Tipifica como crime o financiamento ao terrorismo e o tráfico de órgãos humanos ou pessoas; estabelecendo a obrigatoriedade de registro de clientes que comercializem bens de luxo ou de alto valor, ou que exerçam atividades que envolvam grande volume de recursos em espécie.	09.07.2003 – Mesa Diretora da Câmara dos Deputados – Transformado na Lei 10.701/2003. Vetado parcialmente (Art. 1º inciso “VIII – de tráfico ilícito de órgãos ou pessoas”). Este PL foi apensado ao PL 171/2003.
PLC	171/2003 25.02.2003	Dep. Alberto Fraga PMDB/DF	<u>crime antecedente: diversos</u> Acrescenta incisos ao art. 1º. Da Lei 9613/98: tráfico ilícito de materiais químicos, radioativos ou nucleares; receptação; exploração sexual, incluídos o lenocínio e o tráfico de mulheres, crianças e adolescentes; contra o meio ambiente; de trabalho escravo ou análogo à escravidão; tráfico ilegal de material ou transferência de registro genérico para outro país; tráfico de órgãos humanos; tráfico ilegal de bens culturais tombados pelo Poder Público, pedras preciosas ou metais nobres; compra, venda e transferência ilegal de moeda estrangeira, ou falsificação; jogos ilegais; e contra a ordem tributária.	17.03.2003 - Apensado ao PL 7018/2002 e teor rejeitado quando da aprovação do referido PL que resultou na promulgação da Lei 10701/03.
PLC	577/2003 01.04.2003	Dep. Alberto Fraga – PMDB/DF	<u>honorários advocatícios</u> Acrescenta artigo à Lei 9.613/98, obrigando a comprovação da origem	<u>Próximo passo:</u> pronta para a pauta da CCJC e sujeita à apreciação do Plenário. 18.08.2005 – Comissão de Constituição, Justiça e

			lícita de valores pagos a título de honorários advocatícios e dá outras providências.	Cidadania (CCJC) – Parecer do relator pela inconstitucionalidade e injuridicidade do PL em tela, do PL 596/2003, 712/2003, 866/2003 e 5562/2005 (todos a ele apensados).
PLC	596/2003 01.04.2003	Dep. Luiz Antonio Fleury – PTB/SP	<u>HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS</u> Estabelece que os acusados dos crimes que menciona devem comprovar a origem lícita dos recursos financeiros necessários ao pagamento dos honorários de seus advogados.	28.04.2003 – apensado ao PL 577/2003.
PLC	1471/2003 10.07.2003	Dep. Lobbe Neto – PSDB/SP	<u>CRIME ANTECEDENTE: TRÁFICO DE PESSOAS E ÓRGÃOS HUMANOS</u> Dá nova redação ao inciso I do art. 1º da Lei 9.613/98 incluindo o tráfico de pessoas e órgãos humanos como crime antecedente.	<u>Próximo passo:</u> parecer da CSPCCO. 23.03.2005 – Aguardando parecer da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) A este PL foram apensados os PLs 4334/2004 e 5568/2005.
PLC	1982/2003 16.09.2003	Dep. Eduardo Valverde PT/RO	<u>ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTERNACIONAL</u> Assistência judiciária internacional em matéria penal	<u>Próximo passo:</u> apresentação de voto do relator. 10.02.2004 – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) – Designado relator. 09.12.2003 – Aprovado na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO).
PLC	2500/2003 14.11.2003	CPI dos Combustíveis	<u>CRIME ANTECEDENTE: CONTRA A ORDEM ECONÔMICA E TRIBUTÁRIA</u> Acrescenta inciso ao art. 1º da Lei 9.613/98 – crime contra a ordem tributária	<u>Próximo passo:</u> Plenário. 29.03.2005 – parecer da Comissão de Construção e Justiça e de Cidadania (CCJC) pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; e no mérito pela aprovação com emenda.
PLC	2845/2003 18.12.2003	Dep. Nelson Pellegrino PT/BA e outros	<u>POLÍTICA PÚBLICA CONTRA O TRAFICO DE SERES HUMANOS, ESPECIALMENTE MULHERES E CRIANÇAS</u> Enfrentamento do tráfico de seres humanos; Convenção das Nações Unidas sobre o Crime Organizado Transnacional.	<u>Próximo passo:</u> apresentação de voto da relatora. 23.03.2005 – Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público – Designada relatora.
PLC	3160/2004 17.03.2004	Dep. Zarattine PT/SP	<u>CRIME ANTECEDENTE AUMENTO DE PENA</u> Incluindo à Lei 9.613 os crimes contra a ordem econômica e tributária, previdência social, tráfico internacional, mulher, criança, sendo que a pena será aumentada de um a dois terços se o crime for cometido de forma habitual ou por organização criminosa.	<u>Próximo passo:</u> pronto para a pauta da CCJC 17.03.2005 – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) – Parecer do relator pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação.
PLC	3563/2004 13.05.2004	Dep. Alberto Fraga PTB/DF	<u>CORREÇÃO DE DEFEITO LEGAL</u> Revoga o par. 2º do Art. 2º da Lei 9.613, de forma a sanar defeito legal.	<u>Próximo passo:</u> apresentação de voto da relatora. 20.04.2005 – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Designada Relatora.
PLC	4344/2004	Ann Pontes PMDB/PA	<u>CRIME ANTECEDENTE: TRÁFICO DE PESSOAS</u> Acrescenta inciso ao art. 1º. Da Lei 9613/98, incluindo como crime antecedente para lavagem de dinheiro o tráfico de pessoas.	Apensado ao 1471/2003
PLC	5047/2005 04.10.2004	PRL-1 CSPCCO	<u>INSTRUÇÃO PRELIMINAR NAS INFRAÇÕES PENAIAS QUE ESPECÍFICA</u>	04.10.2005 – Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) – Parecer da relatora pela rejeição.
PLC	5562/2005 30.06.2005	Dep. Capitão Wayne – PSDB/GO	HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS Acrescenta artigo à Lei 9.613/98 obrigando a comprovação da origem lícita de valores pagos a título de honorários advocatícios e dá outras providências.	07.07.2005 – Apensado ao 577/2003
PLC	5863/2005 01.09.2005	Dep. Colbert Martins – PPS/BA	<u>REDEFINIÇÃO DO CRIME DE LD COMPETÊNCIAS DO COAF OUTRAS ALTERAÇÕES À LEI 9.613/98</u> Modifica a Lei 9.613/98, redefinindo o crime de lavagem de dinheiro, ampliando as competências do COAF e intitulando o Cap. VII – Dever de Informar e o Cap. VIII – Da Responsabilidade Administrativa e Penal.	<u>Próximo passo:</u> apresentação de voto do relator para posterior exame pela Comissão. 28.10.2005 – Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) – designado relator.
PLC	5568/2005	Dep. Capitão	<u>CRIMES ANTECEDENTES:</u>	07.07.2005 – Apensado ao 1471/2003

	30.06.2005	Wayne – PSDB/GO	<u>DIVERSOS</u> Amplia a lista de crime antecedentes: receptação; exploração sexual, incluídos o lenocínio e o tráfico de mulheres, crianças e adolescentes; de trabalho escravo ou análogo à escravidão; e tráfico de órgãos humanos.	
PLS	419/1999 15.05.1999	Sen. Mozarildo Cavalcanti	<u>TRANSFERÊNCIAS INTERNACIONAIS</u> Estabelece procedimentos de controle para transferências internacionais de recursos por não-residentes (contas CC5) e dá outras providências.	<u>Próximo passo:</u> exame do tema pela CCJ 03.09.2003 – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) - pronto para a pauta na Comissão – recebido relatório do Sen. José Maranhão, com voto pela rejeição dos PLS 419, 521 e 678/1999. Tramita em conjunto com o PLS 521 e 678/1999.
PLS	117/2002 Projeto 7018/2002 na Câmara dos Deputados	Comissão Mista de Segurança Pública CN	Várias modificações à Lei 9613/98.	Ver PLS 117/2002 do Senado - sancionada Lei 10701, de 10.09.2003. Aceito: 1.231/99 – Rejeitados: 4.022/2001, 6.024/2001, 6.850/2002 e 171/2003. Veto parcial: inciso VIII ao art. 1o. – “de tráfico ilícito de órgãos ou pessoas”. Veto parcial.
	188/2003		retirado	
PLS	209/2003 28.05.2003	Sen. Antonio Carlos Valadares	<u>EFICIÊNCIA DA PERSECUÇÃO PENAL</u> Dá nova redação a dispositivos da Lei 9613/98 objetivando tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro.	<u>Próximo passo:</u> exame da matéria pela CCJ. 17.08.2005 – retorna à Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça (CCJ) com voto do relator pela aprovação do PL com as emendas apresentada na Comissão de Assuntos Econômicos.
PLS	280/2003 15.07.2003	Sem. Lúcia Vânia	<u>CRIME ANTECEDENTE</u> Altera a Lei 9613/98 para incluir como crime antecedente o tráfico internacional de mulheres e crianças.	<u>Próximo passo:</u> exame da matéria pela CCJ. 30.10.2003 – Pronto para pauta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) com voto pela aprovação do PL pelo relator.
PLS	291/2003 17.07.2003	Sen. Augusto Botelho	<u>CRIME ANTECEDENTE</u> Acrescenta inciso IX ao artigo 1º da Lei 9613/98 para prever o tráfico internacional de mulheres e crianças como crime pressuposto do crime de lavagem de dinheiro.	30.09.2003 – Processo arquivado. 28.08.2003 – Sem. Proponente solicita retirada da matéria.
PLS	418/2003 15.10.2003	Sen. Antonio Carlos Valadares	<u>SIGILO BANCÁRIO</u> Altera a Lei Complementar 105, de 10.01.2001, e dá outras providências.	10.11.2005 - A partir desta data a matéria passa a tramitar em conjunto com o PLS 49/2005.
PLS	476/2003 19.11.2003	Sen. Gerson Camata	<u>CRIMES ANTECEDENTES NOVAS PESSOAS OBRIGADAS COMUNICAÇÃO OPERAÇÕES SUSPEITAS</u> Altera a Lei 9613/98 para adicionar novos crimes antecedentes e novas pessoas físicas e jurídicas obrigadas a comunicar operações suspeitas, assim como para criar procedimento penal próprio para os crimes de lavagem de dinheiro.	<u>Próximo passo:</u> resultado do reexame da matéria pelo relator 09.08.2004 – Assunto com o relator para reexame.
PLS	242/2004 24.08.2004	Sem. Ney Suassuna	<u>AFIANÇABILIDADE DO CRIME DE LD</u> <u>INDISPONIBILIDADE DOS BENS E CONTROLE DE TRANSAÇÕES DE SERVIDORES E AGENTES PÚBLICOS</u> Dá nova redação a dispositivos da Lei 9613/98 para prever a afiançabilidade do crime de lavagem de dinheiro, a indisponibilidade de bens e maior controle sobre as transações realizados por servidores ou agentes públicos, e dá outras providências.	<u>Próximo passo:</u> exame do relatório pela CCJ. 09.03.2005 – Pronto para a pauta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) com voto do relator pela aprovação do PL.
PLS	37/2005 02.03.2005	Sen. Antero Paes de Barros	<u>CRIME DE CONCUSSÃO</u> Altera o art. 316 do Decreto-Lei 4.848/1940 – Código Penal, para acrescentar parágrafo único aumentado a pena do crime de concussão na hipótese que específica (percepção de dinheiro indevido ou obtenção de vantagens, serviços ou qualquer outra coisa, por parte de funcionário público, para si ou para terceiros, quer exercendo, quer não, suas funções, mas com abuso de influência do seu posto ou	<u>Próximo passo:</u> apresentação de relatório da relatoria. 01.04.2005 – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) – matéria com a relatoria. <u>OBS:</u> assunto indiretamente ligado ao tema do controle da lavagem de dinheiro

			com utilização de ameaças ou violência; desvio – Fonte: Dicionário Houaiss).	
PLS	38/2005 02.03.2005	Sen. Antero Paes de Barros	<u>ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTERNACIONAL</u> Regulamenta a assistência judiciária internacional em matéria penal nos casos de investigação, instrução processual e julgamento de delitos e estabelece mecanismos de prevenção e bloqueio de operações suspeitas de lavagem de dinheiro.	<u>Próximo passo:</u> exame do tema pela CCJ. 09.11.2005 – Idem com relatório reformulado pelo relator. 27.04.2005 – Pronto para a pauta da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) com voto pela aprovação do PL.
PLS	39/2005 02.03.2005	Sen. Antero Paes de Barros	<u>Altera a Lei 9.069/95 para prever que todo ingresso e saída de moeda nacional ou estrangeira depende de respaldo documental e deve ser feita por meio de transferência interbancária, e proibir que instituições financeiras sem autorização possam captar recursos de residentes.</u>	<u>Próximo passo:</u> Decisão da CAE. 31.08.2005 – Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) – pronta para a pauta da Comissão, com relatório favorável ao Projeto.
PLS	43/2005 02.03.2005	Sen. Antero Paes de Barros	<u>SUPERVISÃO DE EMPRESAS DE FACTORING</u> Estabelece que a fiscalização das empresas de fomento mercantil (factoring) será feita pelo Banco Central do Brasil e pelo Ministério Público Federal	<u>Próximo passo:</u> apresentação de relatório pela relatoria. 30.08.2005 – Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) – matéria com a relatoria. OBS.: há outro PLS tramitando sobre o tema de factoring, de caráter mais amplo – PLS 230/1995.
PLS	47/2005 02.03.2005	Sen. Antero Paes de Barros	<u>PENALIDADE PARA REMESSAS FINANCEIRAS AO EXTERIOR POR LARANJAS</u> <u>Dá nova redação ao art. 12 da Lei 9.613/98, para criar sanções às instituições financeiras em caso de remessa de valores ao exterior por meio de conta de "laranjas".</u>	<u>Próximo passo:</u> apresentação de relatório pela relatoria. 15.03.2005 – Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) – matéria com a relatoria.
PLS	48/2005 02.03.2005	Sen. Antero Paes de Barros	<u>EFICIÊNCIA DA PERSECUÇÃO PENAL</u> Dá nova redação a dispositivos da Lei 9613/98 objetivando tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro.	<u>Próximo passo:</u> designação de relator. 15.09.2005 – A ser enviada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). 19.08.2005 – aprovação pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).
PLS	49/2005 02.03.2005	Sen. Antero Paes de Barros	<u>FLEXIBILIZAÇÃO DO SIGILO BANCÁRIO</u> <u>Altera a Lei Complementar 105, de 10.01.2001, para dar novo tratamento ao sigilo das operações de instituições financeiras, com o fim de tornar mais eficiente a persecução pelo Estado</u>	<u>Próximo passo:</u> os projetos vão à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e, posteriormente, retornam à de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). 10.11.2005 – aprovado requerimento para que a matéria tramite em conjunto com o PLS 418/2003 sobre o mesmo tema. 02.03.2005 – o tema foi referido primeiramente à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) para posterior encaminhamento à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)
PLS	51/2005 03.03.2005	Sen. Pedro Simon	<u>BANCO CENTRAL – CIRCULAR 2.852/98</u> <u>Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei 9.613/98.</u>	<u>Próximo passo:</u> emissão de relatório pelo relator 01.04.2005 – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) – matéria com a relatoria.

Fontes: Sites da Câmara dos Deputados e do Senado na *internet*/organização do autor