

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA

**UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE OS ESFORÇOS EFETIVOS
CONTRA A LAVAGEM DE DINHEIRO**

HELOISA BEATRIZ MOURA WOLOSKER

ORIENTADOR: Prof. Ary Vieira Barradas

MAIO 2005

ÍNDICE

Introdução	3
I. Caracterização	4
I. I. Definição	4
I. II. Elementos	4
I. III. Conseqüências	5
I. IV. Justificativa.	6
II. Descrição	7
II. I. Origens históricas	7
II. II. Crime organizado	7
II. III. Momentos do delito de lavagem de dinheiro	8
II. III. I. Conversão	9
II. III. II. Estratificação ou dissimulação	10
II. III. III. Integração	11
II. IV. Setores mais visados	12
II. IV. I. Instituições financeiras	12
II. IV. II. Bolsas de valores	13
II. IV. III. Companhias seguradoras	13
II. IV. IV. Mercado imobiliário	14
II. IV. V. Jogos e sorteios	14
II. IV. VI. Jóias e antiguidades	14
II. V. Paraísos fiscais	14
III. Apuração	18
III. I. Denúncia	18
III. II. Responsabilidade	19
III. III. Mecanismos de enfrentamento	19
III. IV. Importância da investigação financeira	24
IV. Legislação	25
IV. I. Legislação brasileira. Regulamentação.	25
IV. II. Convenções internacionais. Apoio externo.	26
IV. III. Os dez mandamentos dos esforços efetivos contra a lavagem de dinheiro.	27
Bibliografia.	31
Anexos	
Anexo I – Instrução Normativa SRF 188/2002	33
Anexo II – Legislação e Normas	34

Introdução

Nas duas últimas décadas, a lavagem de dinheiro e os crimes correlatos - entre os quais, narcotráfico, corrupção, seqüestro e terrorismo - tornaram-se delitos cujo impacto não pode mais ser medido em escala local. Se antes essa prática estava restrita a determinadas regiões, seus efeitos perniciosos hoje se espalham para além das fronteiras nacionais, desestabilizando sistemas financeiros e comprometendo atividades econômicas.

Em função da sua natureza clandestina, fica difícil estimar o volume total de fundos lavados que circulam internacionalmente. As técnicas de análise disponíveis envolvem a mensuração do volume do comércio em atividades ilegais, tais como tráfico de drogas, de armas ou fraude. Especialistas estimam que cerca de US\$500 bilhões em 'dinheiro sujo' - cerca de 2% do PIB mundial - transitam anualmente na economia.

Embora o tema tenha se tornado objeto central de inúmeras discussões realizadas em todo o mundo, envolvendo chefes de Estado e de governo, bem como organismos internacionais, poucas pessoas param para pensar sobre a gravidade do problema, principalmente porque a lavagem de dinheiro parece distante da nossa realidade. Entretanto, assim como todo tipo de crime organizado, o tema merece reflexão, especialmente se for considerado que o controle da lavagem de dinheiro depende, entre outras coisas, da participação da sociedade.

Não se pode olvidar que o tratamento de tal tema tenha especial relevância no contexto sócio-político do Brasil contemporâneo, porque, se não for severamente coibido o usufruto de rendas advindas de ações ilícitas, ficarão comprometidas de forma indelével os valores que embasam as noções de uma sociedade justa e igualitária, além de ser aviltada a dignidade do cidadão.

É sempre oportuno lembrar Rui Barbosa, o qual já alertara, com notável lucidez, que "a injustiça desanima o trabalho, a honestidade, o bem. Cresta em flor os espíritos dos moços. Semeia no coração das gerações que vêm nascendo a semente da podridão. Habitua os homens a não acreditar senão na estrela, na fortuna, no acaso, na loteria da sorte. Promove a desonestidade, a venalidade, a relaxação. Insufla a cortesia, a baixeza, todas sob as suas formas".

Neste trabalho serão descritos os principais aspectos relativos a caracterização, descrição, apuração e legislação da lavagem de dinheiro.

I. Caracterização

I. I. Definição

Em linguagem corrente, a lavagem de dinheiro constitui um conjunto de operações comerciais ou financeiras que buscam a incorporação na economia de cada país dos recursos, bens e serviços que se originam ou estão ligados a atos ilícitos, de forma que os produtos de crimes pareçam ter sido adquiridos legalmente.

Essa prática geralmente envolve múltiplas transações, usadas para ocultar a origem dos ativos financeiros e permitir que eles sejam utilizados sem comprometer os criminosos. A dissimulação é, portanto, a base para toda operação de lavagem que envolva dinheiro proveniente de um crime antecedente.

O termo lavagem é expresso de forma distinta nos países que possuem legislação específica, como *money laundering* e *laundering of monetary instruments*, nos EUA, *lavado de ativos*, na Argentina, *blanqueo de dinero*, na Espanha, e *branqueamento de dinheiro*, em Portugal. Todos esses termos significam a mesma coisa: lavagem ou branqueamento de capitais, ou seja, limpar capitais que foram obtidos por meios ilícitos.

Apesar da palavra lavagem não pertencer ao vocabulário jurídico brasileiro antes da publicação da Lei n. 9.613/98¹, a terminologia já foi adotada por outros países como a França, a Bélgica e a Suíça, que adotam a expressão *blanchiment de l'argent*. Nesse sentido, o Brasil está empregando a terminologia dominante no exterior.

I. II. Elementos

O que torna factível a ocorrência do continuum social-econômico de branqueamento de dinheiro é exatamente a associação negocial entre o crime organizado² e os colarinhos brancos³.

Já se constatou que a sofisticação tecnológica dos Estados pós-industriais está cada vez mais se tornando uma fonte de vulnerabilidade, bem como uma fonte de poder. A combinação da organização criminosa com hábeis especialistas em computação é assustadora. Inegável, em verdade, que a tendência contemporânea da reciclagem de dinheiro proveniente de crime, em algumas formações sociais, aponta para a direção da autonomia destas atividades ilegais, proporcionada por especialistas, indivíduos e empresas, não só hábeis em elaborar complexas técnicas de escamoteação da origem ilícita de ativos, mas habilitados a fornecer sofisticada

¹ Lei nº 9.613/98, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências.

² Organizações criminosas que buscam o poder, quer político, quer financeiro, especialmente mediante a utilização da corrupção, da violência e do abuso do poder econômico, para assegurar o controle do mercado de bens e serviços ilícitos ou para dominar a aquisição de bens lícitos através de meios ilícitos, inclusive por meio da infiltração e/ou criação de empresas formalmente legítimas, e, a *fortiori*, são as detentoras das técnicas de produção e acúmulo de ativos financeiros ilegais.

³ Profissionais liberais e técnicos, empresarialmente estabelecidos ou não, diretamente subordinados àquelas organizações ou autônomos, que possuem o saber e a informação e, em particular, dominam as estratégias de escamoteamento, movimentação e aplicação destes ativos sujos, com destaque para as técnicas cibernéticas, e conhecem inclusive os artifícios jurídicos necessários à legitimação de sua origem ilícita.

assessoria na análise e gerenciamento de riscos e no estabelecimento de retaguarda jurídica para implementação de tais operações. Daí, inclusive, se impor a constatação de que *it's about time law enforcement got as organized as organized crime*.

A penúria da grande maioria da população e a crescente desigualdade social, inerentes à lógica radicalizada do capitalismo globalizado nos países dependentes, são considerados os elementos que catalisam este processo histórico de intensificação da criminalidade organizada. Não se duvide de que a miséria e a injustiça social produzam crimes, em especial os de cunho patrimonial, que, em certo patamar (localização, distribuição e segurança), alimentam o tráfico de entorpecentes.

Aqui, todavia, esta premissa é falsa: a grande massa de recursos ilícitos objeto da lavagem de dinheiro não é produto da desigualdade social, mas caudatária da riqueza dos poderosos do crime. Estes são os verdadeiros artífices da lavagem de dinheiro e seus maiores beneficiários. Combater tenazmente o crime organizado, sem abdicar dos princípios e garantias que norteiam um Direito Penal democrático, é um verdadeiro desafio.

I. III. Conseqüências

Nosso país foi inserido nos processos internacionais de lavagem devido a vários fatores decisivos para que esse crime se expandisse, destacando-se, dentre eles, o trânsito de drogas ilícitas no nosso território, a crise fiscal e institucional vivenciada no Brasil nos últimos anos, o processo inflacionário dos anos 80 e o aumento do mercado informal de trabalho.

Estima-se que empresas de fachada no Brasil lavem por ano cerca de dez bilhões de dólares por meio de contrabando, tráfico de entorpecentes e subfaturamento em operações de exportação, segundo dados da Polícia Federal e do Ministério Público Federal. A movimentação de dinheiro sujo nos sistemas financeiros nos Estados ao redor do mundo é vultosa. Estima-se que um trilhão de dólares sejam movimentados mundo afora. Essa gama de dinheiro é capaz de abalar a estabilidade de alguns governos e de destruir as políticas já estabelecidas.

Conceitualmente, a lavagem de dinheiro merece consideração sob diversos aspectos, sendo um crime que:

- atenta contra o desenvolvimento econômico, na medida em que leva à sonegação de impostos e ao desmantelamento de empresas legalmente estabelecidas, seja através da concorrência desleal, seja através da corrupção das organizações financeiras e comerciais da sociedade;
- permite a traficantes, contrabandistas de armas, terroristas ou funcionários corruptos continuarem com suas atividades criminosas, facilitando seu acesso aos lucros ilícitos.

A grande quantidade de recursos ilícitos no sistema financeiro e na economia nacional produz:

- erosão da legitimidade dos mecanismos tradicionais de representação democrática e da credibilidade dos representantes populares;
- desmoralização da administração pública, com a corrupção dos servidores, reforçando no imaginário social a liderança dos fora-da-lei e o descrédito do aparelho do Estado;
- impunidade dos criminosos poderosos, desagregadora de valores e geradora de descrença no sistema judicial;
- sonegação fiscal, retirando vultosos recursos tributários necessários à implementação de políticas públicas e, desta maneira, de forma indireta, contribuindo para o incremento das desigualdades sociais;

- possibilidade de desestruturação da economia nacional, sobretudo nos países do Terceiro Mundo, sequiosos por investimentos externos e destituídos de uma legislação eficiente, quando tais capitais têm sua origem desvendada;
- crise no sistema financeiro, quando por sua volatilidade esses ativos abandonam inesperadamente o país, na busca de maiores lucros ou por receio de medidas repressivas, desestabilizando o sistema e deixando atrás de si um rastro de quebras, desemprego e perdas de poupanças populares.

Numa época de rápido avanço tecnológico e globalização, a lavagem de dinheiro pode, portanto, comprometer a estabilidade financeira dos países. Vigilância constante é necessário por parte de reguladores, bancos, centros financeiros e outras instituições vulneráveis para evitar que o problema se intensifique.

I. IV. Justificativa

Vislumbra-se, nas sociedades contemporâneas, um aumento de diversas formas de delinqüência ligadas ao rápido incremento tecnológico, à sofisticação dos serviços financeiros e ao sistema econômico-financeiro dos países. Diante do problema dessas categorias criminosas emergentes, há uma enorme preocupação nacional e internacional em formular políticas públicas específicas para efetivamente combater essa criminalidade especializada, contribuindo, da mesma forma, com o desenvolvimento de estudos científicos sobre o assunto.

O Estado Democrático de Direito encontra-se em situação extremamente delicada, diante das grandes dificuldades para encontrar soluções rápidas e efetivas para combater o crime organizado. Da mesma sorte, enfrenta grandes dificuldades para investigar atividades criminosas que, muitas vezes, ganham contornos transnacionais, como é o caso do crime de lavagem de dinheiro.

Um estudo aprimorado sobre o crime de lavagem de dinheiro justifica-se devido ao dinamismo da criminalidade organizada. A movimentação transnacional de capitais torna-se cada vez mais veloz em virtude dos recursos de informática, assim como da manipulação e utilização da informação através do uso combinado de computador e meios de telecomunicação. Praticamente todos os dias surgem novos meios e manobras para burlar os mecanismos de controle jurídico desse crime.

II. Descrição

II. I. Origens históricas

O crime organizado sempre existiu, podendo-se citar como seu embrião os relatos sobre Barrabás e seu bando, que viveram na época de Jesus Cristo, os contos e lendas como Robim Hood, que, com seu bando de foras da lei, roubavam dos ricos para dar aos pobres, e Ali Baba e os quarenta ladrões.

No Brasil, as histórias mais conhecidas sobre o início do crime organizado são sobre Lampião e seu bando de cangaceiros⁴, que, nos anos 30, andavam fortemente armados. As mais conhecidas organizações pré-mafiosas do Brasil são os bicheiros, atuando nas grandes cidades com possíveis envolvimento em bingos, cassinos, lenocínio, narcotráfico, lavagem de dinheiro e jogos ilegais; o Comando Vermelho (CV), com seu poder de atuação concentrado no Estado do Rio de Janeiro, destacando-se pelo tráfico de armas, roubos, narcotráfico, entre outros; o Primeiro Comando da Capital (PCC) de São Paulo, que é formado por todos os tipos de criminosos, com atuação vasta, que vai desde a proteção, até a assassinatos encomendados, seqüestros e roubos.

Defrontamo-nos, atualmente, com uma alteração substancial na qualidade dos crimes praticados por organizações criminosas e na quantidade dos ganhos ilícitos deles decorrentes. Esta transformação ocasionou uma profunda mudança nos esquemas de aproveitamento dos produtos dos crimes. Hoje em dia o crime organizado está no alto da cúpula política e econômica, com pessoas corruptas procurando sempre a riqueza.

Este, talvez, o aspecto mais relevante de todos: as empresas criminosas evoluíram na busca dos ilícitos mais rentáveis economicamente. No início atuavam prioritariamente nas atividades de extorsão e nos crimes sem vítimas⁵. Com o passar do tempo, assumiram a opção preferencial pelos lucrativos tráficos de armas e de entorpecentes; pela pornografia, inclusive infantil; pelo controle dos sindicatos para incremento das extorsões; pela corrupção de funcionários públicos e associação a agentes políticos, para consecução de garantias de tranquilidade de suas operações, inclusive financiando campanhas eleitorais e apresentando seus próprios candidatos. Modernamente, destacam-se pela administração e aquisição de negócios lícitos como forma de investir os ganhos ilícitos, otimizando-os, e, sobretudo, tornando-os limpos, inclusive, como estratégia para prática de ilícitos mais sofisticados, tais como crimes contra a economia popular, o sistema financeiro e a ordem tributária, tradicionalmente cometidos por criminosos de colarinhos brancos.

No mundo atual, a criminalidade assumiu contornos diversos, e hoje é um mal que todos países tentam combater, na maioria das vezes sem sucesso. Em muitos casos, os criminosos pagam propinas aos membros dos órgãos repressivos, administrativos ou até mesmo a alguns políticos, como os antigos corsários, que recebiam autorização do Governo, fazendo pilhagem por razões de estado, mas que na prática, sempre buscavam a vantagem pessoal.

II. II. Crime organizado

Os indicativos de potencial ofensivo são os que diferem o crime organizado da quadrilha ou bando. A intimidação e ameaça, a corrupção e a infiltração nas agências do estado de controle, o dano social, o controle e a extensão, se a organização é local, se é internacional, tudo isso lhes dá

⁴ Bandidos do sertão nordestino.

⁵ Empréstimos usurários, a prostituição, o fornecimento de bebidas ilegais e os jogos de azar.

um potencial mais ou menos ofensivo, sendo o que diferencia exatamente o que chamamos de quadrilha ou bando.

Esta forma de macro-criminalidade pode ser melhor compreendida quando conectada com a classificação do crime organizado em cinco categorias essenciais:

- fornecimento de serviços ilegais, como jogo, prostituição, venda de proteção e empréstimos usurários;
- suprimento de mercadorias ilícitas, como drogas, pornografia e bens oriundos de crimes;
- infiltração em negócios lícitos, como atividades extorsivas, aquisição e/ou constituição de empresas legítimas para lavagem de dinheiro;
- utilização de empresas legítimas ou formalmente legítimas para prática de crimes, como criminalidade corporativa, crimes de colarinho branco e firmas de fachada para aplicar golpes;
- infiltração na estrutura estatal e corrupção de agentes públicos, tendo como consequência enriquecimento ilícito, corrupção, concussão, tráfico de influência e violações de liberdades públicas, grupos de extermínio formados por agentes das forças da ordem e financiamento de campanhas políticas para obter benesses governamentais.

No ordenamento jurídico brasileiro, não existe nenhuma definição de organização criminosa, portanto adaptamos as Leis 9.034/95⁶ e 10.217/01⁷, que versam sobre ilícitos decorrentes de ações praticadas por quadrilhas ou bando ou organizações ou associações criminosas de qualquer tipo, o legislador possui a urgente obrigação de definir em lei, o que devemos entender por organização criminosa.

O Estado procura respostas para o triunfo do crime organizado, procurando formas para combater essas organizações, mas, infelizmente, notamos que suas ações não atingem seu objetivo. Isso se deve a uma política criminal mal direcionada, sem efeitos para a sociedade.

II. III. Momentos do delito de lavagem de dinheiro

Uma vez praticada a atividade criminosa, a questão passa a ser de como gozar com segurança e tranqüilidade das rendas ilícitas, tornando-as legais. É por essa razão que os infratores procuram a ajuda de consultores que os auxiliam a ocultar os recursos obtidos ilicitamente e a encobrir as pistas para que o crime não seja descoberto.

O crime de lavagem de dinheiro caracteriza-se por um conjunto de operações comerciais ou financeiras que buscam a incorporação na economia de cada país, de modo transitório ou permanente, de recursos, bens e valores de origem ilícita e que se desenvolvem por meio de um processo dinâmico que envolve, teoricamente, três fases independentes que, com freqüência, ocorrem simultaneamente, conforme o esquema a seguir:



⁶ Lei nº 9.034 de 3 de maio de 1995, que dispõe sobre a utilização de recursos obtidos por organizações criminosas.

⁷ Lei nº 10.217 de 11 de maio de 2001, que dispõe sobre a utilização de recursos obtidos por organizações criminosas.

a a prevenção e repressão

maio de 1995, que dispõe sobre a utilização de recursos obtidos por organizações

Para disfarçar os lucros ilícitos sem comprometer os envolvidos, a lavagem de dinheiro realiza-se por meio de um processo dinâmico que requer:

- distanciamento dos fundos de sua origem, evitando uma associação direta deles com o crime;
- disfarce de suas várias movimentações para dificultar o rastreamento desses recursos; e
- disponibilização do dinheiro novamente para os criminosos depois de ter sido suficientemente movimentado no ciclo de lavagem e poder ser considerado limpo.

Essas etapas são analisadas separadamente por razões didáticas, visto que a lavagem é um processo, suscetível de análise com os instrumentos da ciência econômica ou da ciência jurídica, mas dificilmente desdobrável em fases distintas. Com certeza, as definições legislativas que tentam decompor o processo em fases cronológicas e logicamente distintas são destinadas à inadequação.

II. III. I. Conversão

A primeira etapa é a da conversão (placement), tendo como momentos anteriores a captação de ativos oriundos da prática de crimes e sua eventual concentração. Nesta fase busca-se a ocultação inicial da origem ilícita, com a separação física entre os criminosos e os produtos de seus crimes. Esta é obtida:

- através da imediata aplicação destes ativos ilícitos no mercado formal para lograr sua conversão em ativos lícitos, por intermédio de instituições financeiras tradicionais, com a efetivação de depósitos em conta corrente ou aplicações financeiras em agências bancárias convencionais;
- pela efetivação de operações *swap*⁸;
- através da troca de notas de pequeno valor por outras de maior denominação, reduzindo o montante físico de papel-moeda;
- mediante a utilização de intermediários financeiros atípicos, com a conversão em moeda estrangeira através de *doleiros*⁹;

⁸ Operação financeira caracterizada por uma troca, entre duas partes, de obrigações de pagamento com características distintas.

⁹ Pessoa física ou jurídica que se ocupa ilegalmente em compra e venda de dólares.

- através da utilização de mulas¹⁰ para o transporte de divisas para o exterior; remetendo estes lucros para fora do país, através de depósitos ou transferências eletrônicas em paraísos fiscais;
- diretamente no sistema econômico, com a aquisição de mercadorias legítimas, inclusive, via importação de mercadorias que são superfaturadas ou inexistentes, para lograr a remessa do dinheiro para o exterior, eventualmente mediante pagamentos de faturas de cartões de crédito internacionais creditados para empresas de fachada.

Por outro lado, constata-se que a conversão não envolve necessariamente o sistema financeiro e pode ocorrer através da pura e simples aquisição de mercadorias¹¹ ou de negócios. Neste último aspecto, cabe destacar que são preferidas as atividades empresariais caracterizadas pela intensidade de seu fluxo de caixa, pela ocorrência de um elevado número de transações em espécie, e certa estabilidade de custos¹². Assim, por exemplo, atendem a tais requisitos os cinemas que exibem filmes pornográficos, visto que as despesas deste negócio (aluguel, taxas de eletricidade etc) são quase constantes e independem de o cinema estar cheio ou não. Ativos ilícitos são introduzidos e camuflados facilmente neste tipo de atividade porque as vendas adicionais não incrementam as despesas. Os agentes da lei que examinem os registros contábeis destes estabelecimentos terão dificuldades em provar que o rendimento legítimo gerado pelo cinema era menor que o registrado.

As técnicas de investigação destes tipos de atividades devem privilegiar a análise de determinados índices contábeis e econômicos dos negócios investigados, como, por exemplo, liquidez, lucratividade e capacidade operacional, comparando-os com os de outras empresas atuantes no mesmo mercado.

Nesse momento, existem mais chances de se desvendar o crime de lavagem, tendo em vista o pequeno lapso temporal entre o momento do crime e esta primeira etapa na lavagem do dinheiro sujo. É esta constatação que fundamenta o dever de cooperação e vigilância das instituições bancárias e financeiras, visto que, nessa fase, o agente costuma ocultar as rendas ilícitas nas instituições financeiras, nos bancos, nas casas de câmbio, aproveitando-se de intermediários.

II. III. II. Estratificação ou dissimulação

O segundo momento do processo designa-se por estratificação ou dissimulação (*layering*): os grandes volumes de dinheiro inseridos no mercado financeiro na etapa anterior, para disfarçar sua origem ilícita e para dificultar a reconstrução pelas agências estatais de controle e repressão da trilha do papel¹³, devem ser diluídos em incontáveis estratos, disseminados através de operações e transações financeiras variadas e sucessivas, no país e no exterior, envolvendo multiplicidade de contas bancárias de diversas empresas nacionais e internacionais, com estruturas societárias diferenciadas e sujeitas a regimes jurídicos os mais variados. Por outro lado, pretende-se com a dissimulação estruturar uma nova origem do dinheiro sujo, para que se torne aparentemente legítima. Esta etapa consubstancia a lavagem de dinheiro propriamente dita, qual seja, tem por meta dotar ativos de origem ilícita de um disfarce de legitimidade.

Os inúmeros métodos de estratificação envolvem quase sempre um ou mais dos seguintes elementos:

¹⁰ Agente intermediário que efetua, por ordem de terceiros, transações irregulares ou fraudulentas, ficando oculta a identidade do verdadeiro comprador, ou vendedor.

¹¹ Bens móveis – preferencialmente ouro, pedras preciosas e outros ativos valiosos - e imóveis.

¹² Cassinos, casas noturnas, casas de massagem, restaurantes, bares e lojas de máquinas.

¹³ *Paper trail* - conjunto de vestígios materiais que possibilita a vinculação do ativo ao ato criminoso originário.

- transferência internacional dos fundos com a utilização do sistema 'via cabo' (*wire transfer*);
- estreito suporte de uma sociedade com sede em país off-shore no qual o controle estatal é escasso ou inexistente;
- criação de 'pista falsa' do papel, para ludibriar os investigadores simulando uma origem lícita da riqueza.

Esta etapa tornou-se extremamente complexa e dinâmica diante da infra-estrutura propiciada pelos paraísos fiscais, da crescente sofisticação dos meios de telecomunicações e dos artefatos cibernéticos que possibilitam a célere movimentação de ativos financeiros em escala mundial.

Por outro lado, cada vez mais atuam neste passo os consultores financeiros e jurídicos internacionais que idealizam as operações ilegais, vendem seu know-how, mas não têm qualquer contato material com os ativos ilícitos: os recicladores mais perigosos operam com dinheiro virtual, que não tocam e do qual freqüentemente não conhecem com exatidão nem a propriedade nem a proveniência. Nesta etapa é que surgem os maiores riscos de vulneração aos sistemas financeiros nacionais.

II. III. III. Integração

A etapa final é a chamada integração (*integration*), que se caracteriza pelo emprego dos ativos criminosos, já distanciados das ações típicas das quais se originaram e com aparência de legítimos, no sistema produtivo, quase sempre sob forma de investimentos ou empréstimos, por intermédio da criação, aquisição ou investimento em negócios lícitos, ou pela simples compra de bens.

É freqüente que os lucros decorrentes da atuação de tais empresas sejam reinvestidos em esquemas criminosos que geraram os ativos ilícitos ou em novos empreendimentos, ou que passem a legitimar o afluxo de novos volumes de dinheiro sujo, disfarçados em lucros de negócio (dinheiro limpo), ou, ainda, que forneçam ao criminoso uma fonte legítima para justificar seus rendimentos, caracterizando um verdadeiro ciclo econômico.

Não se trata propriamente de lavagem do dinheiro, que a esta altura já está limpo, mas de uma fase subsequente, melhor designada sob o nome de reciclagem e que reflete uma das faces do fenômeno estudado: o processo de lavagem é um custo operacional que se convola em investimento.

Os esquemas de integração em geral envolvem a participação de sociedades, empresas ou intermediários respeitáveis, como, por exemplo, bancos estrangeiros, sociedades seguradoras, sociedades que possuam prestígio internacional, poderosas bancas de advocacia de negócios e cambistas, que possam movimentar grandes importâncias sem levantar suspeitas. A técnica utilizada pode envolver a compra e venda de complexos imobiliários, as concessões de empréstimos a si mesmo ou a compra e venda de metais preciosos.

O chamado banco de fachada é um exemplo de técnica de integração: o reciclador¹⁴ adquire um banco em um paraíso fiscal, já que essas instituições podem ser adquiridas, com rapidez e facilidade, e têm sido largamente utilizadas nas ilhas caribenhas. Dinheiro sujo passado através destes bancos amigáveis pode ser revestido de todas as aparências de que tenha se originado de uma fonte legítima. Na integração é potencializada a possibilidade de lesão à ordem econômica, quer na faceta da livre concorrência, que na vertente da economia popular.

¹⁴ Termo que é adotado, na esteira da doutrina italiana, para designar o indivíduo envolvido no processo de lavagem de dinheiro.

Dentro do foco da lavagem de dinheiro, os objetivos a serem alcançados nesse processo encontram algumas variáveis. A qualidade desse processo não depende de sua extensão ou complexidade, mas sim de sua adequação ao resultado visado. Vemos que, para um grande volume de dinheiro, no longo prazo essa liquidez torna cada vez mais invisível o dinheiro sujo dentro de um procedimento em que exista dinheiro limpo.

II. IV. Setores mais visados

Alguns setores são muito visados no processo de lavagem de dinheiro:

II. IV. I. Instituições financeiras

No Brasil as instituições financeiras são controladas pelo Banco Central (BACEN) e compõem um dos setores mais visados pelas organizações criminosas para realização de operações de lavagem de dinheiro. A razão disso é que as novas tecnologias e a globalização dos serviços financeiros imprimem uma velocidade sem precedentes à circulação do dinheiro.

Recursos em busca de taxas de juros mais atraentes, a compra e venda de divisas, e operações internacionais de empréstimo e financiamento misturam-se num vasto circuito de transações complexas. Nessas transações, o dinheiro sujo se mistura com quantias que essas instituições movimentam legalmente todos os dias, o que favorece o processo de dissimulação da origem ilegal. As redes mundiais que interligam computadores, a exemplo da Internet, favorecem amplamente este processo, ampliando as possibilidades de movimentação dos recursos, conferindo maior rapidez e garantindo o anonimato das operações ilegais. Este setor é, portanto, o mais afetado e o mais utilizado nos processos de lavagem de dinheiro, mesmo quando as operações criminosas não são realizadas pelas próprias instituições financeiras. . Elas acabam sendo o meio por onde transitam os recursos até a chegada ao mercado - ocorrendo a integração, última etapa do processo de lavagem de dinheiro.

II. IV. II. Bolsas de valores

No Brasil, o controle e a fiscalização dessas instituições é responsabilidade da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). As bolsas de valores visam a facilitar a compra e venda de ações e direitos.

Nas bolsas de valores é possível a realização de operações em cinco modalidades:

- a vista;
- a prazo;
- a termo; a futuro;
- por opção.

Enquanto nas quatro primeiras formas se negociam ações, no mercado de opções o que se negocia é o direito sobre essas ações. Os investidores, porém, não compram ações diretamente em uma bolsa. Compram-nas através das sociedades corretoras membros daquela entidade. O cliente emite uma ordem de compra ou venda à sua corretora e esta se encarrega de executá-la no pregão. Para isto, as corretoras mantêm, no recinto de negociação, seus operadores, que são habilitados por meio de um exame de qualificação. Para fechar uma operação na bolsa, qualquer pessoa, banco ou empresa tem que usar os serviços de uma corretora, que recebe uma taxa de corretagem por realizar

essa transação. As bolsas de valores oferecem condições propícias para se efetuarem operações de lavagem de dinheiro, tendo em vista que:

- permitem a realização de negócio com características internacionais;
- possuem alto índice de liquidez;
- transações de compra e venda podem ser efetuadas em um curto espaço de tempo;
- operações são realizadas, em sua grande maioria, por intermédio de um corretor;
- existe muita competitividade entre os corretores.

II. IV. III. Companhias seguradoras

O mercado de seguros, capitalização e previdência privada aberta, fiscalizado no Brasil pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), é outro setor vulnerável à lavagem de dinheiro.

Quer em relação aos acionistas, quer em relação aos segurados, subscritores e intermediários, pode haver a tentativa de limpeza de recursos, visto que os acionistas podem usar seu poder de deliberação realizando investimentos que possibilitem a prática de lavagem de dinheiro. Os segurados, por sua vez, podem lavar recursos mediante a apresentação de avisos de sinistros falsos ou fraudulentos, o mesmo ocorrendo com os subscritores e participantes, os quais podem, respectivamente, transferir a propriedade de títulos de capitalização sorteados e inscrever pessoas inexistentes ou falecidas em planos de previdência privada aberta.

A intermediação, materializada na corretagem, também pode ensejar a malfadada lavagem nas transações envolvendo terceiros ou clientes não residentes.

II. IV. IV. Mercado imobiliário

A lavagem de dinheiro é uma prática muito freqüente no setor imobiliário. Por meio da transação de compra e venda de imóveis e de falsas especulações imobiliárias, os agentes criminosos lavam recursos com extrema facilidade, principalmente se eles utilizam recursos em espécie. A criatividade das organizações criminosas faz com que suas atuações no setor sejam extremamente dinâmicas, dificultando o trabalho de detecção das ilegalidades. A ausência de controle do setor imobiliário também facilita a ação dos criminosos.

II. IV. V. Jogos e sorteios

São conhecidos os casos de lavagem de dinheiro por meio de jogos e sorteios, como bingos e loterias. As principais características dos processos criminosos envolvem a manipulação das premiações e a realização de alto volume de apostas em uma determinada modalidade de jogo, buscando fechar as combinações. Em muitos casos, o agente criminoso não se importa em perder uma parte dos recursos, contanto que consiga finalizar o processo de lavagem com êxito.

Investigações da Polícia Federal do Rio indicam que, por trás do negócio das máquinas caça-níqueis, funciona um esquema de lavagem do dinheiro do tráfico internacional de drogas e do contrabando de armas. O uso de máquinas caça-níqueis para lavagem do dinheiro de drogas também é investigado pelas polícias dos Estados Unidos, da Itália e da Espanha.

II. IV. VI. Jóias e antiguidades

Há diversas outras operações comerciais realizadas internacionalmente que facilitam a lavagem de dinheiro e, por essa razão, merecem exame permanente e detalhado. Entre essas operações estão, por exemplo, a compra e venda de jóias, pedras e metais preciosos e objetos de arte e antiguidades. Esse comércio mostra-se muito atraente para as organizações criminosas, principalmente por envolverem bens de alto valor, que são comercializados com relativa facilidade.

Além disso, essas operações podem ser realizadas utilizando-se uma ampla gama de instrumentos financeiros, muitos dos quais garantem inclusive o anonimato.

II. V. Paraísos fiscais

As instituições financeiras multinacionais localizadas nos chamados paraísos fiscais constituem uma importante ferramenta na lavagem de dinheiro. Inicialmente utilizados de forma intensa apenas no circuito da evasão fiscal, hoje estes países são muito usados nas etapas de conversão, dissimulação e integração do dinheiro sujo, mercê do alto grau de proteção do sigilo bancário que asseguram o anonimato dos titulares.

O que faz atraente um paraíso fiscal é:

- sigilo bancário impenetrável;
- lavagem de dinheiro não ser considerada um crime;
- capacidade reduzida de investigação e de coibição da prática de lavagem de dinheiro;
- falta de identificação no fechamento de uma operação financeira;
- pouco controle de câmbio;
- uso de instrumentos monetários pagáveis ao portador¹⁵;
- falta de controle na entrada ou na saída de recursos do País;
- sistemas financeiros estranhos à prática bancária com legislação falha;
- estabilidade econômica e política do paraíso fiscal;
- revogação dos controles de câmbio ou das restrições de circulação internacional de moedas;
- ausência de imposto ou reduzidas alíquotas;
- liberdade de remessas financeiras de renda ou capital;
- legislação favorável para os ativos ocultos¹⁶;
- boa estrutura de profissionais;
- adequada infra-estrutura de operações bancárias;
- adequada posição geográfica;
- avançada estrutura em telecomunicações.

Hoje, comenta-se uma ocorrência dentro das praças dos paraísos fiscais em que existe uma transferência do centro financeiro para o leste do Caribe. Tradicionais paraísos fiscais, como a Suíça, Luxemburgo, Liechtenstein seguem as pressões internacionais.

O Mercado Comum Europeu tem colocado com muita propriedade a questão da necessidade de todos esses mecanismos de controle e, com isso, há paraísos que ainda continuam a sê-lo, mas não tanto como no passado, como Suíça, Luxemburgo e Liechtenstein. Por outro lado, o leste do Caribe, propriamente Belize, até por uma questão de uma cidadania econômica, tem oferecido maiores atrativos para essas práticas ilícitas.

¹⁵ Desde 1990, não existem mais essas transações no nosso País.

¹⁶ *trust legislation*

Recentes estudos do FMI apontam o crescimento do montante do dinheiro depositado em paraísos fiscais¹⁷ de 3,5 trilhões e meio de dólares, em 1992, para 4,8 trilhões de dólares, em 1997. Acredita-se que um terço desse volume esteja nos paraísos caribenhos.

Os países das Caraíbas são especialmente procurados por estarem situados na rota do tráfico de drogas. Um dos centros bancários aí situados e que tem tido sucesso são as Ilhas Cayman. Estão aí presentes mais de quinhentos bancos e/ou companhias trusts, posicionando-se estas ilhas como o 5º maior centro bancário mundial, em termos de activos sob gestão¹⁸.

O registro deste elevado número de Bancos não tem correspondência física, porque apenas 80 bancos têm escritórios nas Ilhas Cayman, funcionando estes mais como um centro de registros financeiros e menos como centro de transações. As Ilhas Cayman não tem banco central, existindo apenas um pequeno departamento de inspeção bancária, o que de fato garante aos bancos uma ampla capacidade para realização de negócios ilícitos.

Não contentes em utilizar os serviços de bancos sediados nestes locais, as organizações criminosas criam as suas próprias instituições financeiras: desde a década de 60 é fato conhecido que cidadãos norte-americanos, conhecidos por suas vinculações com atividades ligadas ao crime organizado assumiram o controle de muitos bancos na Suíça e nas Bahamas.

Esta propriedade não só protege a identidade dos clientes destes bancos e permite a falsificação dos registros bancários, como também habilita os extorsionários a reintroduzir dinheiro aparentemente legítimo nos Estados Unidos sob a forma de diversos instrumentos financeiros emitidos por estes bancos e por governos estrangeiros.

Entre os métodos utilizados para transferência de recursos para dentro ou para fora de um paraíso fiscal, temos:

- transporte pessoal tradicional, muito utilizado na nossa fronteira;
- transferência eletrônica;
- cheques administrativos;
- preço de transferência, importação ou exportação, muito usado hoje em dia no comércio, por advogados, contadores e gerentes;
- conta de corretagem;
- serviço de transferência por cabo.

A Instrução Normativa - SRF N° 188, de 6 de agosto de 2002 (Anexo I), relaciona os locais classificados como paraísos fiscais, sendo assim considerados os países ou dependências com tributação favorecida, ou seja, que não tributam a renda ou que a tributam à alíquota inferior a 20%, ou, ainda, cuja legislação interna oponha sigilo relativo à composição societária de pessoas jurídicas ou à sua titularidade, revogando a Instrução Normativa n.º 33 de 30 de março de 2001 que dispunha sobre o assunto¹⁹. Esta nova Instrução Normativa foi editada de acordo com as alterações trazidas pela Lei n° 10.451 de 10 de maio de 2002²⁰, a qual não havia descrito quais países seriam enquadrados nesta nova regra.

¹⁷ Dados de 1997

¹⁸ 600 bilhões de dólares americanos em 1996, que corresponde aproximadamente 40 vezes o PNB de Portugal.

¹⁹ Nesta norma foram relacionados novos países ou dependências não constantes da Instrução Normativa anterior (IN n° 33).

²⁰ Conversão da Medida Provisória n.º 22

Por fim, temos as ferramentas que a Secretaria da Receita Federal possui no combate a essas práticas, dentro da Lei n. 9.430/96²¹, conceituadas nos seus arts. 18 a 24, sendo que o art. 24 fala em tributação favorecida, termo dado pela Secretaria da Receita Federal às operações efetuadas por pessoa física ou jurídica, ainda que não vinculada, residente ou domiciliada em país que não tribute a renda, ou que tribute com a alíquota máxima inferior a 20%.

A Receita Federal conceitua o termo paraíso fiscal com um pouco mais de abrangência, colocando na faixa do limite máximo inferior até 20%, ou seja, todo país que tribute a renda em até 20%, para a Secretaria da Receita Federal está incluído numa tributação favorecida.

Alem dos paraísos fiscais, deve ser lembrado que muitos países em desenvolvimento têm profundos problemas na obtenção dos fundos que precisam para investimentos em infra-estrutura e outros setores importantes e, conseqüentemente, ficam tentados a perguntar pouco quando estes recursos são oferecidos, ou até mesmo aceitam-nos tendo conhecimento de que originam-se de atividades relacionados ao tráfico de drogas.

²¹ Lei nº 9.430 de 27 de dezembro de 1996, que dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências, que dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas. Alterada pela Lei nº 10.637/2002 e pela Lei nº 10.833/2003.

III. Apuração

III. I. Denúncia

A legislação brasileira é uma das mais modernas do mundo, havendo a obrigatoriedade de identificação de clientes, comunicação de operações suspeitas acima de 10 mil reais e a manutenção de cadastro atualizado, reforçando a importância do conhecimento dos clientes. A partir de agora, as empresas de seguros, os fundos de pensão, as imobiliárias, as empresas de *factorings*²², as empresas de comércio de jóias e metais preciosos, as administradoras de cartão de crédito, as que lidam com jogos e sorteios e as instituições que operam no mercado financeiro e de capitais, inclusive as bolsas de valores e de mercadorias e futuros, terão a obrigatoriedade de informar todas as operações consideradas suspeitas.

Segundo levantamentos da ONU e do FMI, as operações com dinheiro ilegal movimentam cerca de US\$ 500 bilhões por ano. No Brasil, os maiores focos de ação estão nas cidades de fronteiras onde há agências bancárias que movimentam mais dinheiro que os municípios onde estão instaladas. Por isso, exige-se uma atenção redobrada às operações com cheques de agências em fronteiras ou mesmo com sede ou filial nessas regiões ou em paraísos fiscais. A lista de situações consideradas suspeitas, definidas pelo Banco Central, que podem configurar em indícios de ocorrência envolve 43 situações relacionadas com operações em espécie ou cheques de viagem, manutenção de contas correntes, para atividades internacionais e para funcionários das instituições financeiras.

São consideradas como suscetíveis de estarem particularmente vinculadas a lavagem de dinheiro, por exemplo:

- constituição de três ou mais sociedades no mesmo dia ou de mais de três sociedades no período de um mês, quando pelo menos um dos sócios for a mesma pessoa física ou jurídica e ocorram algumas das seguintes circunstâncias: que algum dos sócios ou administradores seja estrangeiro não-residente, que se trate de sócios ou administradores desconhecidos e residentes em praças distintas, ou ocorram outros fatores que tornem aparentemente ilícita a operação;
- constituição de sociedade com capital em espécie em que figurem como sócios relativamente ou absolutamente incapazes; indicação de mesmo sócio ou administrador para três ou mais empresas;
- desembolsos de capital superiores a 25% do capital inicial; operações em que existam indícios de que os clientes procuram ocultar sua real identidade;
- transmissões sucessivas de bens imóveis;
- compra e venda de bens imóveis com recursos provenientes de paraísos fiscais;
- quaisquer operações com paraísos fiscais.

Dentro das respectivas áreas de atuação como órgãos fiscalizadores, o Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários - CVM, a Secretaria de Previdência Complementar - SPC e a Superintendência de Seguros Privados - Susep devem manter vigilância para que o sistema financeiro e mercado de capitais não sejam usados em crimes de lavagem. Isso implica não apenas

²² Sistema pelo qual uma empresa produtora de bens ou serviços transfere seus créditos a receber, resultantes de vendas a terceiros, a uma empresa especializada (factor, ou empresa de fomento mercantil) que assume as despesas de cobrança e os riscos de não pagamento.

em cobrar colaboração das instituições fiscalizadas, mas também remeter regularmente informações ao COAF.

III. II. Responsabilidade

A Lei 9.613/98 tem aspectos repressivos, que é a tipificação do crime de lavagem, e aspectos processuais.

Os crimes de lavagem de dinheiro previstos nesta lei somente podem existir de forma dolosa²³. Somente se a instituição tem o conhecimento de que o cliente tem a intenção de praticá-lo é que deverá comunicar. Nos casos em que não há fatos que consubstanciem, ou mesmo, quando não se tratar de crimes de lavagem, a lei determina que essas comunicações de boa fé não acarretarão responsabilidade civil e administrativa para aquele que comunicou²⁴. No entanto, a lei não parece afastar completamente a responsabilidade devido à generalidade de hipóteses de comunicação. A princípio, o cliente não saberá quem comunicou a existência de indícios, já que não deve ter ciência da comunicação à Autoridade. O cliente que teve suas informações encaminhadas aos órgãos de controle e, tendo sido deflagrada alguma investigação contra si, pode considerar que foi prejudicado, e responsabilizar o autor da denúncia, alegando que a comunicação foi injusta e desmotivada e que as investigações, de alguma forma, prejudicaram a sua imagem. Se por outro lado, os indícios revelarem a intenção de outro crime que não seja ser crime de lavagem de dinheiro, o ato não se enquadra nas hipóteses de comunicação ao COAF.

Em suma, devem ser comunicadas todas as operações fundamentadas em que possam se constituir em sérios indícios dos crimes previstos na Lei 9.613/98, cabendo à autoridade competente regular a forma e as condições pelas quais essas informações serão utilizadas. As novas exigências representam um acréscimo de trabalho administrativo e operacional, além da grande dificuldade relacionada aos controles e pronta comunicação aos órgãos de fiscalização sobre as operações que possam indicar qualquer suspeita relacionada à origem de recursos. Por isso, a lei deve ser interpretada com bom senso e razoabilidade para se evitar situações injustas, arbitrárias e custosas.

A criação desses mecanismos é a resposta brasileira às diversas iniciativas internacionais semelhantes, representando um grande avanço no combate à lavagem, possibilitando a troca de informações não só entre órgãos do governo, como também com autoridades pertinentes de outros países e de organismos internacionais. Essas são tentativas concretas do governo brasileiro para combater a lavagem de dinheiro, cuja implementação demandará algum tempo para que o mercado possa se adaptar às novas obrigações e responsabilidades.

III. III. Mecanismos de enfrentamento

As características da lavagem de dinheiro, ainda por se conhecer em todas as suas nuances, implicam a necessidade de técnicas adequadas ao combate a esse crime, o que pressupõe a necessidade de se analisarem a fundo as ações empregadas pelos criminosos e o desenvolvimento de métodos capazes de detectá-las e sempre que possível neutralizá-las. É necessário um controle rigoroso e abrangente que atue considerando as três etapas do processo de lavagem: a introdução da moeda a ser legalizada nos sistemas financeiros, fiscalização das operações destinadas a confundir os fundos irregulares com fundos de origem aceitável, mediante a criação de empresas de fachada

²³ Com a intenção de praticar.

²⁴ Parágrafo 2º artigo 11 da Lei 9613/98

que dão a aparência de legalidade. Enfim, controle do regresso do dinheiro ao mercado de origem, já mascarado de renda lícita.

O reconhecimento do *modus operandi* das organizações criminosas demonstra que prevenir e punir tal modalidade delituosa é tarefa que envolve o controle das entidades financeiras, poder que requer a ação conjunta de diferentes instâncias governamentais, bem como a cooperação das empresas privadas, cujas atividades não podem ignorar as leis nem a ética. Sob o argumento de que capitais internacionais em busca de rendimentos rápidos e fáceis são benéficos à saúde financeira de um país, esconde-se a triste realidade de que a origem muitas vezes incerta desses bens deixa um rastro de famílias destruídas, órgãos de persecução criminal achincalhados e governos afrontados. Às empresas financeiras sérias só pode interessar o expurgo das organizações criminosas que se imiscuem nos sistemas financeiros, com a capacidade de contagiar com o vírus da suspeita de ilicitude todo o grupo. Ressalte-se que existem direitos, tanto dos cidadãos quanto das empresas, que devem ser resguardados. No entanto, tem-se de estar atento ao princípio da proporcionalidade. Quando o interesse individual atrita com o interesse social, há de se analisar o bem maior a ser atingido.

Desde a Declaração de Princípios do Comitê de Basiléia, datada de 12/12/88, definindo regras e práticas de controle de operações bancárias, as instituições financeiras desenvolveram mecanismos para coibir a prática de utilização do sistema bancário para a lavagem de dinheiro oriundo de atividades ilícitas.

No Brasil, as normas de supervisão bancária são plenamente observadas, já que o País está alinhado à Declaração de Princípios do Comitê de Basiléia. Entretanto, com o desenvolvimento da telemática são necessárias novas medidas de controle das operações com a utilização do espaço cibernético nas transferências de fundos localizados no exterior, realizadas por residentes no Brasil. A resposta brasileira ao problema veio com a edição, em 3 de março de 1998, da Lei nº 9.613 que dispõe sobre o crime de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores e cria, no âmbito do Ministério da Fazenda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF.

De acordo com o art. 14 dessa Lei, o COAF tem a finalidade de:

- coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores;
- receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas de lavagem de dinheiro;
- disciplinar e aplicar penas administrativas, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades.

Esses procedimentos, basicamente, implicam a obrigatoriedade pelos agentes econômicos de identificar clientes e manter cadastros atualizados, registrar todas as transações acima de determinado limite e de comunicar as operações suspeitas aos órgãos competentes.

Hoje as instituições financeiras possuem uma política de "conheça o seu cliente". De acordo com este conceito, a identificação do cliente deve ser satisfatoriamente estabelecida antes da concretização da operação. Caso o possível cliente se recuse a fornecer as informações requeridas, a instituição financeira não deve aceitá-lo como cliente. Os melhores documentos para identificação são aqueles cuja obtenção, de maneira lícita, seja difícil. O conceito recomenda que se utilize um formulário de identificação, cujo modelo pode ser elaborado pelas próprias instituições, de acordo com suas necessidades. É preferencial que cada setor tenha regras similares para elaboração desses formulários. As instituições devem ainda ter um sistema interno de controle que assegure as regras de compliance, indicando um indivíduo responsável por coordenar e monitorar esse sistema. Programas de treinamento também devem ser implementados.

O trabalho do COAF está em consonância com as orientações que vêm sendo adotadas internacionalmente pelos organismos encarregados de promover o combate à lavagem de dinheiro

e, considerando que seu funcionamento segue o modelo de uma unidade financeira de inteligência - FIU, tem ampliado seus vínculos com organismos internacionais e agências congêneres de outros países empenhados na luta contra delitos dessa natureza, estabelecendo um amplo relacionamento com entidades no Brasil e no exterior para uma rápida e eficaz troca de informações. O resultado concreto dessa ação se materializa nas propostas de assinatura de Memorandos de Entendimento com vários países.

O Banco Central do Brasil estruturou um conjunto de medidas com o propósito de prevenir e combater a utilização do sistema financeiro nacional para práticas de lavagem de dinheiro, tanto no âmbito interno, com criação de uma equipe específica para cuidar desse assunto, como externamente, mediante a implementação de conceitos da política "conheça seu cliente". Atendendo a exigência da lei, o Banco Central editou dois normativos²⁵ contendo determinações para que todas as instituições integrantes do sistema financeiro adotem uma série de procedimentos, como manterem o cadastro, o registro e o acompanhamento de todas as operações realizadas com valores acima de R\$ 10.000,00, comunicarem obrigatoriamente àquele órgão situações suspeitas que possam configurar em indício de ocorrência de crimes de lavagem. A referida carta-circular traz uma série de situações que podem configurar indício de crime de lavagem, devendo ser comunicados ao Banco Central, em 24 horas, como por exemplo, a movimentação de grandes quantias sem renda compatível ou explicação que justifique.

O Bacen-JUD, sistema eletrônico criado e administrado pelo Banco Central do Brasil, já permite ao Judiciário a solicitação de informações via internet para o acesso aos dados dos clientes das instituições financeiras, em face de convênio assinado com o Superior Tribunal de Justiça e o Conselho de Justiça Federal. O Bacen-JUD também faculta a tramitação célere de pedidos de quebra de sigilo bancário de correntistas, com atendimento imediato de ordens judiciais de bloqueio e desbloqueio de contas correntes e de valores depositados nas instituições financeiras.

Em resposta a estas medidas, os bancos aumentaram seus procedimentos anti-lavagem de dinheiro. Segundo pesquisa da KPMG Internacional, a média de crescimento dos investimentos nessa atividade nos últimos três anos foi de 61% e se manterá em 43% até 2007, sendo que os focos estão em treinamento e tecnologia da informação.

A Comissão de Valores Mobiliários (CVM), por sua vez, publicou a Instrução 301²⁶. Por essa instrução são regulados a identificação e o cadastro de clientes, o registro de transações de todas as pessoas jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, principal ou acessória, a custódia, liquidação, negociação, de títulos e valores mobiliários, inclusive as bolsas de valores, de mercadorias e futuros, e as entidades do balcão organizado.

Como a Carta-Circular 2826/98, do Banco Central do Brasil, o artigo 6º da Instrução 301 arrola uma série de hipóteses para as quais as instituições devem prestar atenção especial, dentre as quais, as operações realizadas repetidamente entre as mesmas partes nas quais haja seguidos ganhos ou perdas. As instituições devem comunicar a CVM, em 24 horas, as operações que possam constituir-se objetivamente em sérios indícios de lavagem. Da mesma forma que o Banco Central, a CVM deixou a cargo das instituições essa decisão.

A partir do dia 01.12.2004, as comunicações de operações suspeitas de lavagem de dinheiro, referidas no art. 11, inciso II, da Lei nº 9.613, de 03.03.1998, regulamentadas pela instrução CVM

²⁵ Circular BCB nº 2852 que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na lei nº 9.613 de 03.03.1998 e Carta-Circular nº 2826 que divulga relação de operações e situações que podem configurar indício de ocorrência dos crimes previstos na lei nº 9.613 de 03.03.1998, estabelece procedimentos para a sua comunicação ao Banco Central do Brasil.

²⁶ Instrução CVM nº 301, de 16 de abril de 1999, 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, referente aos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

nº 301, passaram a ser feitas, obrigatoriamente, por intermédio da página da CVM na rede mundial de computadores. A comunicação de operação suspeita está disciplinada pelo art. 7º desta instrução, sendo que o prazo para a realização da comunicação é de vinte e quatro horas, a contar da ocorrência que objetivamente permita fazê-la.

A Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), da mesma forma, publicou a Circular 89²⁷, que divulga a relação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes previstos na Lei 9613/98, cuja situação esteja relacionada com as atividades das Sociedades Seguradoras, de Capitalização, das Entidades Abertas de Previdência Privada e dos Corretores de Seguros.

Essas entidades deverão manter cadastro atualizado de seus clientes, devendo ser comunicadas a SUSEP, sem que seja dada ciência aos envolvidos, quaisquer operações que possam configurar indícios de ocorrência dos crimes previstos na Lei 9613/98. A SUSEP exige também que as instituições sob sua fiscalização devem desenvolver procedimentos internos de controle para detectar as operações que caracterizem indício de ocorrência dos crimes de lavagem.

Por considerar que o bom êxito nos negócios com seguro, previdência complementar aberta e capitalização depende fundamentalmente da credibilidade que o sistema apresenta perante o consumidor, a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (FENASEG), juntamente com a SUSEP, elaborou um guia destinado a orientar as Seguradoras, Corretores, empresas de Capitalização e de Previdência Complementar Aberta, em relação à melhor forma de cumprir a Lei nº 9.613/98 e a Circular SUSEP nº 200²⁸.

De modo claro e direto, instituições e profissionais de mercado encontram neste guia as informações que serão úteis para reconhecer e detectar eventuais indícios de lavagem de dinheiro, a implantação de controles internos, a melhor forma de operação dos cadastros de clientes e o cumprimento do dever de informar que decorre da lei. As práticas operacionais mostradas neste guia contribuirão para manter elevada a reputação e credibilidade das empresas de Seguros, Capitalização e Previdência Complementar Aberta, perante o mercado e as autoridades fiscalizadoras.

Por meio da Instrução Normativa 22²⁹ a Secretaria de Previdência Complementar (SPC) disciplinou novas obrigações a serem observadas pelas entidades fechadas de previdência privada. Trata-se da manutenção de cadastros detalhados sobre todas as pessoas físicas e jurídicas com as quais mantenham operações, do registro de todas as operações realizadas acima de determinados valores e ainda, da obrigação de comunicar prontamente à SPC a ocorrência de quaisquer operações que indiquem a existência de crime de lavagem de dinheiro ou que com ele se relacionem. As fundações deverão manter atualizadas as informações cadastrais de seus participantes, prestadores de serviços, consultores e administradores de serviços. As fundações deverão ainda manter por cinco anos, o registro de todas as operações realizadas com as entidades citadas cujos valores sejam iguais ou superiores a R\$ 100.000,00 (no caso de pessoa jurídica), ou R\$ 10.000,00 (no caso de pessoa física).

²⁷ Circular SUSEP nº 89, de 8 de abril de 1999, que divulga relação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes previstos na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e dá outras providências.

²⁸ Circular SUSEP nº 200, de 9 de setembro de 2002, que 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 3 de março de 1998, ou que com eles possam relacionar-se, a comunicação das operações financeiras e a responsabilidade administrativa de que trata aquela Lei.

²⁹ Instrução Normativa SPC nº 22, de 19 de julho de 1999, que estabelece orientações e procedimentos a serem adotados pelas Entidades Fechadas de Previdência Privada - EFPP, em decorrência da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

As fundações deverão comunicar de forma clara e objetiva ao SPC, no prazo de 24 horas, a ocorrência de contribuições voluntárias de participante cujos valores sejam incompatíveis com os respectivos rendimentos e os aumentos substanciais no valor mensal das contribuições previdenciárias, sem causa aparente, principalmente se tais contribuições forem resgatadas posteriormente pelo participante, em curto espaço de tempo. O não cumprimento dessas obrigações impõe severas sanções às fundações e seus administradores.

Ao COAF coube a competência residual, digamos assim. Todos os setores econômicos que não tinham órgão regulamentador próprio passaram a ser regulamentados, para efeito da Lei n. 9.613, pelo COAF. O COAF foi criado, seguindo o padrão internacional, pela Lei n. 9.613. Seu estatuto é o decreto do Presidente da República e a Portaria é do Ministério da Fazenda.

O COAF localiza-se dentro do Ministério da Fazenda, com as seguintes competências principais:

- coordenar e propor mecanismos de cooperação no combate à lavagem, sendo um trabalho voltado para a verificação do que pode ser feito para melhorar a apuração desse tipo de crime, sensibilizando a sociedade para o seu combate;
- receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de lavagem de dinheiro, com a finalidade de enviá-las aos órgãos competentes.

O COAF localiza-se no Ministério da Fazenda e em seu site na internet (www.fazenda.gov.br/coaf) se pode ter conhecimento de toda a legislação relativa à lavagem de dinheiro e das normas do COAF (Anexo II), assim como das novidades dessa matéria para trazer ao público os avanços, as novas tipologias e o que sai no mundo sobre lavagem de dinheiro. Também, por meio desse site, encaminham-se as comunicações de operações suspeitas ou as denúncias.

Considerando-se que cada órgão³⁰ envolvido na apuração dos crimes de lavagem de dinheiro detém apenas uma parcela do conhecimento necessário, e tendo em conta ainda a grande complexidade da matéria, verifica-se a necessidade de realização dessas tarefas em equipe, para desenvolvimento de trabalhos conjuntos. A Comissão propõe, assim, a criação de um núcleo permanente de cooperação multistitucional em cada estado da Federação, a ser integrada por membros do Banco Central, CVM, SUSEP, SPC, Receita Federal, Polícia Federal e Ministério Público Federal.

A necessidade de se promover esse intercâmbio constante de informações entre o COAF e outros organismos, nacionais e internacionais, fez surgir a preocupação com o desenvolvimento de um sistema informatizado que permita ao Conselho desempenhar suas funções com maior agilidade e segurança. A implantação do Sistema de Informações COAF (SISCOAF) auxilia nos processos internos de tomada de decisão, representando um veículo rápido e eficaz de captação, tratamento, disponibilização e guarda dos dados. Além de ser um excelente instrumento para a análise de informações, o SISCOAF também facilita a comunicação do Conselho com o público.

Expressivo volume de bens, valores e capitais, senão a maior parte, é submetida a processos de lavagem no exterior, sob a égide de empresas off shore, especialmente pela legislação bancária e fiscal internamente permissiva e externamente hermética de alguns países. Esses paraísos fiscais, exemplificados pela Instrução Normativa SRF n. 188, de 6/8/2002, são utilizados para fins ilícitos exatamente pela dificuldade de acesso às informações fiscais e bancárias. Parcerias com os Ministérios da Justiça e das relações Exteriores são imprescindíveis para a formação desses instrumentos, ainda que sob a forma de protocolos de intenções de reciprocidade. A participação do Ministério Público Federal e do Poder Judiciário na negociação e redação desses instrumentos asseguraria maior rigor técnico na formulação e adequação das cláusulas ao ordenamento jurídico interno.

³⁰ De fiscalização, inteligência financeira, investigação, persecução criminal e julgamento.

III. IV. Importância da investigação financeira.

A apuração dos crimes de lavagem de dinheiro é extremamente complexa. Neste sentido, a colaboração de pessoas jurídicas como bancos, casas de câmbio, corretoras de valores mobiliários, seguradoras, bolsas de valores, é imprescindível, para que os órgãos de persecução penal tenham condições de descobrir e investigar os crimes de lavagem de capitais.

A investigação do crime de lavagem de capitais fica comprometida se não houver a quebra dos sigilos bancário e fiscal dos suspeitos dos crimes mencionados, pois, para que haja uma condenação, é preciso reunir as provas necessárias à elucidação dos fatos.

Os documentos bancários estão indiretamente incluídos no rol dos direitos constitucionalmente protegidos, já que se referem à vida íntima. Contudo, todos os direitos fundamentais admitem limites. A invasão da privacidade justifica-se para que se proceda a uma investigação criminal ou instrução processual penal. Um direito fundamental não pode servir para encobrir condutas delituosas ou interesses pessoais em oposição à ordem pública.

V. Legislação

IV. I. Legislação brasileira. Regulamentação.

As normas penais passam por três fases distintas em sua trajetória. A primeira consiste em tomar consciência da existência do problema. A segunda fase consiste em conhecer bem o problema e elaborar uma regulamentação que considere as suas necessidades. A última etapa, e a mais difícil em nosso país, é colocar em prática a lei e aplicá-la na sua totalidade.

Muitos países estão direcionando esforços no sentido de combater esse crime econômico. Todas as políticas públicas que pretendem combater essa prática delituosa precisam passar por constantes revisões e ajustes, pois em todas há falhas e pontos fracos que precisam ser sanados. A experiência de outros países, com legislação de primeira, segunda e terceira geração, em muito pode nos ajudar a examinar esse crime. A chamada primeira geração refere-se às legislações inspiradas na Convenção de Viena, que apenas cuidam da lavagem de dinheiro quando conexa ao tráfico de entorpecentes. O Brasil segue o modelo da segunda geração, pois discrimina um certo número de crimes antecedentes e conexos com o tipo de lavagem de dinheiro. Já a terceira geração pune a lavagem de dinheiro, qualquer que seja o crime antecedente.

Em 03.03.98, o Brasil, dando continuidade a compromissos internacionais assumidos a partir da assinatura da Convenção de Viena de 1988, aprovou, com base na respectiva Exposição de Motivos, a Lei de Lavagem de Dinheiro ou Lei nº 9.613, posteriormente alterada pela Lei nº 10.467, de 11.06.02.

A Lei nº 9.613 de 03.03.1998, no seu art. 1º, tipifica o crime de lavagem como aquele em que se oculta ou dissimula a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos e valores, provenientes, direta ou indiretamente, dos crimes antecedentes:

- tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins;
- terrorismo;
- contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção;
- extorsão mediante seqüestro;
- contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos;
- contra o sistema financeiro nacional;
- praticado por organização criminosa;
- praticado por particular contra a Administração Pública estrangeira.

A lei supracitada atribuiu às pessoas jurídicas de diversos setores econômico-financeiros maior responsabilidade na identificação de clientes e manutenção de registros de todas as operações e na comunicação de operações suspeitas, sujeitando-as ainda às penalidades administrativas pelo descumprimento das obrigações:

- advertência;
- multa pecuniária variável;
- inabilitação temporária, pelo prazo de até 10 anos para o exercício do cargo de administrador;
- cassação da autorização para operação ou funcionamento.

Para efeitos de regulamentação e aplicação das penas, o legislador preservou a competência dos órgãos reguladores já existentes, cabendo ao COAF a regulamentação e supervisão dos demais setores.

A principal tarefa do COAF é promover um esforço conjunto por parte dos vários órgãos governamentais do Brasil que cuidam da implementação de políticas nacionais voltadas para o combate à lavagem de dinheiro, evitando que setores da economia continuem sendo utilizados nessas operações ilícitas.

No cumprimento de suas atribuições, o COAF já regulamentou os procedimentos da Lei nº 9.613/98, elaborando legislação específica para todos os setores sujeitos a sua competência. As demais autoridades administrativas encarregadas de promover a aplicação da Lei também expediram as normas pertinentes, observando as suas respectivas áreas de atuação.

As autoridades administrativas encarregadas de promover a aplicação da Lei nº 9.613, de 1998, são, além do COAF, o Banco Central do Brasil - BACEN, a Comissão de Valores Mobiliários - CVM, a Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, e a Secretaria de Previdência Complementar - SPC, observada, por parte de cada uma, a sua respectiva área de atuação (Anexo II).

IV. II. Convenções internacionais. Apoio externo.

Por se tratar de um crime com contornos transnacionais, o combate a essa criminalidade só pode se tornar efetiva se houver consenso e cooperação internacional.

O caráter transnacional do crime de ocultação das origens do chamado dinheiro sujo preocupa sobremaneira povos e governos, em vista dos efeitos danosos que tal delito pode provocar na economia das nações. Importa lembrar que esse poder é potencializado pelas facilidades proporcionadas pelos aparatos tecnológicos, por meio dos quais é possível operar em longo alcance e com relativo anonimato.

Durante os últimos dez anos, inúmeras organizações envolveram-se na luta contra a lavagem de dinheiro, promovendo a cooperação para assegurar que as instituições financeiras tomem as providências necessárias a fim de minimizar os efeitos danosos dessa prática. Através da operação Zero Absoluto, que busca prender empresários e doleiros e repatriar dinheiro bloqueado em contas nos Estados Unidos, a Polícia Federal vem realizando investigações que contam com o apoio do Ministério Público dos EUA.

O tema da lavagem de dinheiro, embora conhecido desde a década de 80, difundiu-se, nos últimos anos, em conferências internacionais e a preocupação com os aspectos práticos do combate a esse crime começou a se materializar de forma mais ampla já no início dos anos 90. Desde então, diversos países têm tipificado o crime e criado agências governamentais responsáveis pelo combate à lavagem de dinheiro. Essas agências são conhecidas mundialmente como Unidades Financeiras de Inteligência - FIU³¹.

Os acordos internacionais ou tratados que formam a estrutura para cooperação em assuntos de lavagem de dinheiro incluem:

- A Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas, 1988, Viena;

³¹ sigla em inglês de Financial Intelligence Unit

- As 40 recomendações sobre lavagem de dinheiro da Financial Action Task Force - ou Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI/FATF³²)- de 1990, revisadas em 1996 e referidas como Recomendações do GAFI/ FATF;
- Elaboração pela Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) e aprovação pela Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) do "Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem Relacionados com o Tráfico Ilícito de Drogas e Outros Delitos Graves", de 1992;
- O Comunicado Ministerial da Conferência da Cúpula das Américas sobre os Procedimentos de Lavagem e Instrumentos Criminais, 1995, Buenos Aires;
- A Declaração Política e o Plano de Ação contra Lavagem de Dinheiro, adotados na Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre o Problema Mundial das Drogas, 1998, Nova Iorque.

O Brasil, ao ratificar a Convenção das Nações Unidas, obrigou-se a adotar nas legislações nacionais medidas que incriminassem a conversão ou a transferência de bens oriundos da atividade criminosa conexas com o tráfico de substância estupefaciente ou psicotrópica, com a finalidade de esconder ou encobrir a proveniência ilícita. O acordo também estabelece o confisco dos produtos do crime ou dos bens e propõe que o sigilo bancário não seja tão rigoroso.

Também há a necessidade de Cooperação Internacional para permitir um maior controle das operações realizadas entre o estabelecimento transmissor³³ e o receptor³⁴, com a utilização da rede SWIFT³⁵, já que a autoridade reguladora nacional³⁶ (35) não toma conhecimento dessas operações.

Os bancos membros da rede, que estão ligados a Processadores Regionais em diversos países, recebem e transmitem as mensagens para Centros de Operações SWIFT, localizados em Bruxelas/Bélgica (1), Virgínia/EUA (2) e Amsterdã/Holanda (2). No Brasil, que se integrou à Rede em 21/05/84, o Processador Regional está localizado na Embratel, na cidade do Rio de Janeiro.

IV. III. Os dez mandamentos dos esforços efetivos contra a lavagem de dinheiro

A experiência nos Estados Unidos e em outros lugares tem mostrado que existem certas regras essenciais que auxiliarão os governos no desenvolvimento de programas efetivos contra a lavagem de dinheiro. Denomino-as de os dez mandamentos para assegurar um programa efetivo contra a lavagem de dinheiro:

- 1. Tornar a lavagem de dinheiro um crime** - enquanto que é fenômeno recente o conceito de que constitui crime ocultar intencionalmente fonte de dinheiro ilegal, ficou claro que tornar a lavagem de dinheiro um crime é essencial, se o governo quiser ser bem sucedido, no desenvolvimento dos meios necessários para prevenir e/ou investigar o crime financeiro.
- 2. Estabelecer obrigações sobre as instituições financeiras ou outros facilitadores potenciais de lavagem de dinheiro** - Bancos e outras instituições financeiras são críticas

³² *Financial Activities Force*

³³ Banco de transferência.

³⁴ Banco de depósito.

³⁵ *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication.*

³⁶ BACEN

quanto ao sucesso de grupos criminais para reunirem riqueza e assim serem bem sucedidos. Portanto, essas instituições devem ter programas obrigatórios que garantirão que bancos oficiais sejam treinados, registros importantes sejam mantidos, transações monitoradas e atividades suspeitas notificadas às autoridades. Enquanto que as instituições financeiras reclamarão que estão sendo solicitadas a agirem como "policiais", se eles não estiverem atentos, as organizações criminais as utilizarão acarretando fraude contra o banco ou facilitando a atividade criminal e enfraquecendo a reputação da instituição. As instituições financeiras exercem um papel crítico em qualquer programa de prevenção ao crime financeiro. Além disso, grupos profissionais, tais com advogados e auditores são usados, às vezes involuntariamente, pelas organizações criminosas para estabelecerem negócios e outros acordos. Estes intermediários financeiros freqüentemente se estabelecem para camuflar o vestígio do dinheiro.

3. **Desenvolver o conhecimento (perícia) governamental** - Os oficiais governamentais raramente são treinados para as complexidades do crime econômico e lavagem de dinheiro. Isso é particularmente verdade em relação aos policiais, procuradores e juízes que são tipicamente mais versados em comportamentos criminais mais tradicionais. O conceito de lavagem de dinheiro e a ferramenta de investigação para seguir o dinheiro são raramente parte do treinamento universitário ou policial. Assim, deve-se realizar um grande esforço para desenvolver as habilidades analíticas, investigativas e processuais para tratar o crime econômico. Mudanças na tecnologia e na globalização dos serviços financeiros tornam esses esforços difíceis, mas são essenciais para o sucesso.
4. **Criar uma Unidade de Informação Financeira** - Considerando que o crime financeiro é complexo e os bancos notificarão atividades fora do comum que podem ou não ser criminosas, é necessário criar uma unidade para desenvolver técnicas para avaliar estas notificações e prestar suporte analítico aos policiais e promotores. Mais de 40 unidades foram criadas nos últimos nove anos e existe até uma associação dessas entidades (o Grupo Egmont), que estimula a troca de experiências e informação financeira relacionada a investigações. As unidades não precisam ser grandes e podem operar com a maioria do pessoal designado ou transferido de outras agências. Existe, contudo, uma sinergia que ocorre, quando pessoas com as mais variadas experiências se reúnem para examinar uma possível situação de lavagem de dinheiro a partir de diferentes perspectivas. Além disso, para a polícia com técnica especializada contra a lavagem de dinheiro ou crimes financeiros, estas unidades podem incluir indivíduos com experiência como regulação bancária, economistas, suporte de computadores etc.
5. **Analisar abordagens governamentais distribuídas por categorias** - Um dos problemas principais com os esforços para prevenir o crime econômico e a lavagem de dinheiro é que o seu sucesso depende de componentes múltiplos do governo. Estas entidades governamentais freqüentemente têm diferentes culturas e raramente entram em contato umas com as outras. A separação de funções quase sempre resulta em diferenças de ponto de vista e uma prioridade inadequada ao problema. Conseqüentemente, deve existir uma liderança, a partir dos níveis superiores do governo, para assegurar que os bancos centrais, ministros de finanças, funcionários da receita e alfândega, agências de repressão ao crime e promotores trabalhem juntos, troquem informações e tentem delinear uma estratégia coerente. Isso não é uma tarefa fácil, mas a experiência tem mostrado que é essencial para que um programa de prevenção efetiva do crime financeiro dê bons resultados.
6. **Desenvolver sistemas que garantam troca de informações imediatas e acuradas** - Um dos problemas mais significativos ao se lidar com crimes econômicos e lavagem de dinheiro

é que a informação é essencial para compreender como o crime está sendo realizado. Quase que inevitavelmente, esta informação não é localizada em nenhum lugar. Conseqüentemente deve existir a troca de informações efetiva entre os departamentos do governo, as instituições financeiras privadas e as autoridades governamentais apropriadas. As Unidades de Informação Financeira também podem ajudar a descobrir estes dados, mas não podem ser bem sucedidas a menos que as agências governamentais e os bancos estejam dispostos a trocar informações. Além disso, como não existe fronteiras para o dinheiro, a informação deve ser trocada dentro dos limites nacionais. Existem, internacionalmente, vários meios para alcançar estas informações, incluindo acordo sobre impostos, assistência legal e financeira mútua para os tratados, bem como trocas informais de dados na forma encorajada pelo Grupo Egmond e a FATF.

- 7. Criar leis e procedimentos que permitam o congelamento, apreensão e confisco de bens de origem criminal** - Frequentemente é insuficiente prender criminosos financeiros, se a riqueza que eles adquiriram pode ser utilizada para continuar as operações de seus negócios criminosos. Alguns dos sucessos obtidos no esforço de lidar com o tráfico de drogas têm sido a habilidade dos governos de retirar os lucros dos reis dos cartéis da droga. A existência de riqueza oriunda do crime pode encontrar o caminho da economia legítima, pervertendo assim o mercado, e inevitavelmente tal riqueza será usada para corromper os funcionários governamentais. Portanto, é necessário prover as agências de repressão ao crime e os promotores com armas para seguir o dinheiro e confiscá-lo, ou os bens e propriedade que tiverem sido comprados com ele. Enquanto essas ações governamentais devem ser cuidadosamente supervisionadas pelo Poder Judiciário para garantir que não haja abuso de poder, elas são essências para um programa efetivo contra o crime financeiro.
- 8. Reconhecer que uma onça (miligrama) de prevenção vale uma libra (quilograma) de repressão** - Frequentemente a luta contra o crime financeiro e a lavagem de dinheiro é entregue a polícia, e nenhum esforço é realizado para prevenir que o crime ocorra em primeiro lugar. Tal posicionamento conduzirá inevitavelmente ao fracasso. Os criminosos são muito habilidosos e o sistema financeiro, bastante complexo para depender da investigação e da denúncia por si só. Portanto, é necessário que os serviços financeiros industriais e seus reguladores realizem esforços para desenvolverem programas que tornem difíceis para os criminosos lavar seu dinheiro e fazer fortuna, usando seus serviços. Da mesma forma que se desenvolvem programas para proteger a integridade do sistema financeiro, devem-se desenvolver programas para impedir que os criminosos tenham acesso a esse sistema. Isso fará com que a repressão ao crime não seja subjugada e permitirá que se concentre em crimes mais difíceis e complexos.
- 9. Estar disposto a aprender com as experiências dos outros** - Todas as nações estão lutando para tratar o crime econômico. Existem vários fóruns onde a informação é trocada e onde o governo e funcionários do setor privado estão dispostos a identificar seus sucessos e fracassos. Cada programa efetivo contra a lavagem de dinheiro tem demonstrado uma vontade de passar por avaliações e aceitar comentários e críticas em seus programas. A FATF e o comitê do Conselho Europeu PC-R-EV enviam regularmente peritos para examinar os programas estaduais e identificar os pontos fortes e as desvantagens. Estes esforços devem ser encorajados, e as avaliações devem ser consideradas como uma crítica construtiva, e não se deve resistir por causa de um possível obstáculo (impedimento). Nenhuma nação eliminou o crime financeiro e a lavagem de dinheiro, e todo bom programa nacional terá áreas mais fracas. Aprender, a partir das experiências dos outros, é essencial para qualquer programa contra o crime financeiro.

10. Adaptar, ajustar e examinar - O último mandamento é talvez o mais importante. Os criminosos, e particularmente os financeiros, são bem-sucedidos porque não ficam parados. Eles estão constantemente adaptando-se às mudanças nas práticas de repressão e medindo os riscos e benefícios de vários empreendimentos criminais. Eles não devem ser subestimados. Se o governo quiser ter um programa efetivo, o mesmo deve passar por constantes revisões e ajustes. Programas que examinam a mudança de padrões e tendências do comportamento econômico-criminal estão disponíveis em numerosas organizações internacionais, incluindo a OAS³⁷, a COE, FATF, as Nações Unidas, o Grupo Egmond e a União Européia. Discussões formais e informais devem ser realizadas com peritos em crime financeiro e lavagem de dinheiro para avaliar se os programas de prevenção e repressão são adequados para lidar com as mudanças nas práticas criminosas. Os casos importantes resolvidos devem ser avaliados para determinar se fornecem pistas da forma como os criminosos estão procedendo a fim de evitar a detecção e juntar fortuna. Em nenhuma área da atividade criminal, a mudança é tão constante quanto na área do crime financeiro. Um programa estagnado contra o crime financeiro está fadado ao fracasso.

Conclusão - Estes dez mandamentos não derivam de tábuas trazidas do Monte Sinai por Moisés, mas sim pelos anos de experiência de inúmeros profissionais que têm se prontificado a apresentar seus sucessos e fracassos para ajudar aos outros a lutarem com um desafio igual ou similar. Eles não são substitutos para ações específicas sugeridas pela OAS, FATF, Nações Unidas e outros. Pelo contrário, eles deveriam ser encobertos quanto às recomendações mais detalhadas, exatamente como os mandamentos originais para estabelecer um ambiente capaz de alcançar o sucesso. O Brasil já adotou claramente várias dessas medidas, e nenhum governo pode realmente servir como modelo de sucesso. As melhores lições virão somente com a experiência e estreita comunicação entre todas as partes envolvidas dentro da nação e a troca sincera de experiências entre as nações.

Bibliografia

Adrienne Senna. Regulamentação da Lei nº 9.613/98 pelos órgãos competentes. -- In: Seminário internacional sobre lavagem de dinheiro, 2000. Brasília : Anais - Série cadernos do CEJ - Volume 17.

Antônio de Pádua Ribeiro. Abertura. In: Seminário internacional sobre lavagem de dinheiro, 2000. Brasília : Anais - Série cadernos do CEJ - Volume 17.

Adrienne Giannetti Nelson de Senna. Cartilha sobre lavagem de dinheiro - Um problema mundial. Ministério da Fazenda. Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Disponível em <https://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/publicacoes/cartilha.htm> . Acesso em 10 de março de 2005.

COAF. Diretrizes para a identificação, por instituições financeiras, de atividades de financiamento do terrorismo. Disponível em https://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/i_publicacao.htm. Acesso em 12 de abril de 2005.

Comissão de Estudos sobre Crime de "Lavagem" de Dinheiro. Relatório. Brasília : Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2003.

³⁷ *Organization of the American States*

Deomar de Moraes. Paraísos Fiscais, Centros Offshore e Lavagem de Dinheiro. -- In: Seminário internacional sobre lavagem de dinheiro, 2000. Brasília : Anais - Série cadernos do CEJ - Volume 17.

Evandro Éboli. Servidor é peça-chave nas investigações da PF. O Globo, O País, 13 de dezembro de 2004.

Getúlio Bezerra Santos. A Lavagem de dinheiro no contexto do crime organizado - Mecanismos de enfrentamento. In: Seminário internacional sobre lavagem de dinheiro, 2000. Brasília : Anais - Série cadernos do CEJ - Volume 17.

Grupo de Ação Financeira sobre o Branqueamento de Capitais. As quarenta recomendações. 20 de Junho de 2003. Disponível em https://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/i_publicacao.htm. Acessado em 12 de abril de 2005.

Grupo de Egmont. 100 Casos de Lavagem de Dinheiro. Disponível em https://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/i_publicacao.htm. Acesso em 12 de abril de 2005.

Guilherme Barros, com Marcelo Pinho e Marcelo Sakate. Sem Lavagem. Folha de S.Paulo, Dinheiro, B2, 26 de abril de 2005.

Jailton de Carvalho. Ministério da Justiça tem caçadores de fortunas nebulosas no exterior. O Globo, O País, 19 de dezembro de 2004 (2ª edição).

José Maschio. Polícia Federal prende dois doleiros em Curitiba. Folha on line, Notícias, Política, 13 de abril de 2005. Disponível em <http://noticias.bol.com.br/politica/2005/04/12/ult96u68344.jhtm>. Acesso em 13 de abril de 2005.

José Manuel Braz da Silva. Os paraísos fiscais - Casos práticos com empresas portuguesas. Coimbra : Livraria Almedina, 2000.

Murilo Ramos. Cerco às lavanderias. Época Negócios, 13 de dezembro de 2004.

Uma análise crítica da lei dos crimes de lavagem de dinheiro. Brasília : Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Secretaria de Pesquisa e Informação Jurídicas, Série Pesquisas do CEJ, 9, 2002.

Renato Ribeiro Velloso. O Crime Organizado. Portugal : Jurid Publicações Eletrônicas.

Rodolfo Tigre Maia. Lavagem de dinheiro - Lavagem de ativos provenientes de crime. São Paulo : Malheiros Editores, 1999.

Sérgio Santos. Lavagem de Dinheiro - A Obrigação de Informar. Environment Justice x Finance - Coletânea (4). Resenha BM&F 137. Disponível em <http://www.ruralnet.com.br/meioambiente/default.asp?noticia=1074>. Acesso em 15 de março de 2005.

Sergio Torres. Caça-níquel encobre tráfico, diz polícia do RJ. Folha de S. Paulo, Cotidiano, C3. 3 de maio de 2005.

Stanley E. Morris. Ações de combate à lavagem de dinheiro em outros países - A experiência americana. In: Seminário internacional sobre lavagem de dinheiro, 2000. Brasília : Anais - Série cadernos do CEJ - Volume 17.

Anexos

Anexo I - INSTRUÇÃO NORMATIVA - SRF Nº 188, DE 6 DE AGOSTO DE 2002

Relaciona países ou dependências com tributação favorecida ou oponha sigilo relativo à composição societária de pessoas jurídicas.

DOU - 09/08/2002

O SECRETÁRIO DA RECEITA FEDERAL, no uso da atribuição que lhe confere o inciso III do art. 209 do Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal, aprovado pela Portaria MF no 259, de 24 de agosto de 2001, e tendo em vista o disposto no art. 24 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, art. 8º da Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999, e art. 7º da Lei nº 9.959, de 27 de janeiro de 2000, §1º do art.29 da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, § 2º do art. 16 da Medida Provisória nº 2.189-49, de 23 de agosto de 2001, e arts. 4º e 5º da Medida Provisória nº 22, de 8 de janeiro de 2002, resolve:

Art. 1º Para todos os efeitos previstos nos dispositivos legais discriminados acima, consideram-se países ou dependências que não tributam a renda ou que a tributam à alíquota inferior a 20% ou, ainda, cuja legislação interna oponha sigilo relativo à composição societária de pessoas jurídicas ou à sua titularidade as seguintes jurisdições:

I-Andorra; II - Anguilla; III - Antígua e Barbuda; IV - Antilhas Holandesas; V - Aruba; VI - Comunidade das Bahamas; VII - Bahrein; VIII - Barbados; IX - Belize; X - Ilhas Bermudas; XI - Campione D`Italia; XII - Ilhas do Canal (Alderney, Guernsey, Jersey e Sark); XIII - Ilhas Cayman; XIV - Chipre; XV - Cingapura; XVI - Ilhas Cook; XVII - República da Costa Rica; XVIII - Djibouti; XIX - Dominica; XX - Emirados Árabes Unidos; XXI - Gibraltar; XXII - Granada; XXIII - Hong Kong; XXIV - Lebuán; XXV - Líbano; XXVI - Libéria; XXVII - Liechtenstein; XXVIII - Luxemburgo (no que respeita às sociedades holding regidas, na legislação luxemburguesa, pela Lei de 31 de julho de 1929) ; XXIX - Macau; XXX - Ilha da Madeira; XXXI - Maldivas; XXXII - Malta; XXXIII - Ilha de Man; XXXIV - Ilhas Marshall; XXXV - Ilhas Maurício; XXXVI - Mônaco; XXXVII - Ilhas Montserrat; XXXVIII - Nauru; XXXIX - Ilha Niue; XL - Sultanato de Omã; XLI - Panamá; XLII - Federação de São Cristóvão e Nevis; XLIII - Samoa Americana; XLIV - Samoa Ocidental; XLV - San Marino; XLVI - São Vicente e Granadinas; XLVII - Santa Lúcia; XLVIII - Seychelles; XLIX - Tonga; L - Ilhas Turks e Caicos; LI - Vanuatu; LII - Ilhas Virgens Americanas; LIII - Ilhas Virgens Britânicas.

Art. 2º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Fica formalmente revogada, sem interrupção de sua força normativa, a Instrução Normativa SRF nº 33, de 30 de março de 2001.

Anexo II – Legislação e Normas

Legislação

- Lei nº 9.613, de 03.03.98
- Lei nº 7.560, de 19.12.86
- Decreto nº 2.799, de 08.10.98
- Portaria nº 330, de 18.12.98, do Ministro de Estado da Fazenda
- Portaria nº 350, de 16.10.02, do Ministro de Estado da Fazenda
- Lei Complementar nº 105, de 10.01.2001

Normas do COAF

- Resolução nº 01, de 13.04.1999 : Regula o segmento de Compra e Venda de Imóveis
- Resolução nº 02, de 13.04.1999 : Regula o segmento de Factoring
- Resolução nº 03, de 02.06.1999 : Regula o segmento de Loterias e Sorteios
- Resolução nº 04, de 02.06.1999 : Regula o segmento de Jóias e Metais Preciosos
- Resolução nº 05, de 02.07.1999 : Regula o segmento de Jogos de Bingo
- Resolução nº 06, de 02.07.1999 : Regula o segmento de Administradoras de Cartões de Crédito ou Credenciamento
- Resolução nº 07, de 15.09.1999 : Regula o segmento de Bolsas de Mercadorias e Corretores
- Resolução nº 08, de 15.09.1999 : Regula o segmento de Objetos de Arte e Antigüidades
- Resolução nº 09, de 05.12.2000 :Dá nova redação ao art 3º da Resolução nº 003 e Resolução nº 005
- Resolução nº 10, de 19.11.2001 :Regula o segmento de Transferência de Numerário
- Resolução nº 11, de 16.03.2005 :- Aprova o Código de Ética dos Servidores da Secretaria Executiva do COAF
- Instrução nº 01, de 26.07.99 :
- Carta-Circular nº 001/01 de 20.02.2001
- Carta-Circular nº 002/01 de 24.08.2001
- Carta-Circular nº 003/02 de 07.02.2002
- Carta-Circular nº 004/02 de 07.02.2002
- Carta-Circular nº 005/02 de 03.07.2002
- Carta-Circular nº 006/02 de 22.10.2002
- Carta-Circular nº 007/03 de 09.05.2003
- Carta-Circular nº 008/03 de 25.06.2003
- Carta-Circular nº 009/03 de 19.11.2003
- Carta-Circular nº 010/04 de 23.03.2004
- Carta-Circular nº 011/04 de 17.08.2004
- Carta-Circular nº 012/05 de 22.02.2005

Normas do Banco Central

- Circular nº 2 852, de 03.12.98
- Carta-Circular nº 2.826, de 04.12.98
- Circular nº 3.030, de 12.04.2001
- Carta-Circular nº 3.098, de 11.06.2003

- Carta-Circular nº 3.196, de 17.05.2004

Normas da CVM (Comissão de Valores Mobiliários)

- Instrução nº 301, de 16.04.99
- Instrução nº 335, de 04.05.2000
- Instrução nº 387, de 28.04.2003
- Parecer nº 31, de 24.09.99

Normas da Susep (Superintendência de Seguros Privados)

- Resolução CSNP nº 97
- Circular nº 200, de 09.09.2002
- Circular nº 74, de 25.01.1999

Normas da SPC (Secretaria de Previdência Complementar)

- Instrução nº 22, de 19.07.99
- Ofício Circular nº 27, de 18.08.99