

**UNIVERSIDADE
CATÓLICA DE
BRASÍLIA**

MESTRADO EM DIREITO

**A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA
E O
DIREITO NO COMBATE AO CRIME DE LAVAGEM DE
DINHEIRO**

Aluno: Marcio José de Magalhães Almeida

Professora: Doutora Arinda Fernandes

MARCIO JOSÉ DE MAGALHÃES ALMEIDA

**A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA
E O
DIREITO NO COMBATE AO CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO**

Dissertação apresentada como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Internacional Econômico à Universidade Católica de Brasília, sob orientação da Prof^a Doutora Arinda Fernandes.

UCB - BRASÍLIA

2008

ALMEIDA, Marcio José de Magalhães.

A Atividade de Inteligência e o Direito no Combate ao Crime de Lavagem de Dinheiro / Marcio José de Magalhães Almeida. – Brasília/DF: UCB, 2008.

117 p.

Inclui Referências Bibliográficas.

1. Atividade de Inteligência. 2. Aspectos Jurídicos.
3. Lavagem de Dinheiro. 4. Cooperação Jurídica Internacional. I. Título.

COMISSÃO JULGADORA

Prof^a. Dra. Arinda Fernandes

Prof. Dr. João Rezende Almeida Oliveira

Prof. Dr. Rossini Corrêa

Brasília

Agradeço sensibilizado à insigne Professora Doutora Arinda Fernandes, pela amizade e orientação segura, o que muito contribuiu para a elaboração deste trabalho de conclusão do Mestrado em Direito Internacional Econômico, pela UCB.

RESUMO

O presente trabalho, sob o título “A Atividade de Inteligência e o Direito no Combate ao Crime de Lavagem de Dinheiro”, materializa a preocupação com crescimento do delito de lavagem de capitais e dos crimes conexos e com os seus reflexos na sociedade brasileira. Objetiva, pelo método dedutivo documental, identificar se as atividades de inteligência desenvolvidas no Brasil, no contexto da análise das operações financeiras suspeitas, por intermédio do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), criado com base nas Recomendações do Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI/FATF), bem como, se as atividades de inteligência, realizadas pelos demais países, com o mesmo propósito, e se as práticas jurídicas brasileiras à luz de suas legislações, assim como as dos países signatários do GAFI/FATF, contribuem, adequadamente, para o combate ao crime de lavagem de dinheiro de forma eficiente e eficaz.

Palavras-Chave: direito pátrio; direito internacional; atividade de inteligência; crime de lavagem de dinheiro; crimes conexos; prevenção; repressão; órgãos nacionais; organismos internacionais; cooperação internacional.

ABSTRACT

The present work, under the title “The Intelligence Activity and the Law in the Fighting to the Money Laundering Crime”, puts in evidence the concern about the increasing of this crime and the ones connected with its repercussion in the Brazilian society. Yet, the work has the purpose to identify by the documental deductive method whether the intelligence activities developed in Brazil, in the context of the analysis of the suspected financial operations for intervention of the Counsel of the Financial Activities Control (COAF), created on basis in the Recommendations of the Financial Action Group about Money Laundering (FATF), as if the intelligence activities performed by other countries with the same purpose, and if the legal Brazilian practices on basis of its legislations too as of FATF’s signatories countries appropriately contribute efficiently for the fighting to the laundering money.

Key-Words: brazilian law; international law; intelligence activity; money laundering crime; connected crimes; prevention; repression; national organs; international organisms; international cooperation.

LISTA DE SIGLAS

- ABIN – Agência Brasileira de Inteligência.
- AJUFE – Associação dos Juízes Federais.
- ALCA – Área de Livre-Comércio das Américas.
- BACEN – Banco Central do Brasil.
- BACEN-Jud – Sistema de Bloqueio de Valores em Tempo Real.
- BIRD – Banco Mundial.
- CCS – Cadastro Nacional dos Clientes do Sistema Financeiro Nacional.
- CGU – Controladoria-Geral da União.
- CICAD – Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas.
- COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras.
- DPF – Departamento de Polícia Federal.
- DRCI – Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional.
- “e-CAC” – Centro Virtual de Atendimento ao Contribuinte.
- ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro.
- FMI – Fundo Monetário Internacional.
- GAFI/FATF – Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro.
- GAFISUD – Grupo de Ação Financeira da América do Sul Contra Lavagem de Ativos.
- GGI-CLD – Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro.
- GPML – Programa Global contra Lavagem de Dinheiro.
- GSI/PR – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.
- INFO-JUD – Canal de Informações à Disposição da Justiça.
- INFOSEG – Rede de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização.
- MERCOSUL – Mercado Comum do Cone Sul.
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
- OEA – Organização dos Estados Americanos.

- ONG – Organização-Não-Governamental.
- ONU – Organização das Nações Unidas.
- SENAD – Secretaria Nacional Antidroga.
- SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública.
- SISBIN – Sistema Brasileiro de Inteligência.
- SISCOAF – Sistema do Conselho de Controle de Atividades Financeiras.
- SNI – Serviço Nacional de Informações.
- SNJ – Secretaria Nacional de Justiça.
- SNJ – Secretaria Nacional de Justiça.
- TRF – Tribunal Regional Federal.
- UIF – Unidade de Inteligência Financeira.
- UNDCP – Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas.
- UNDOC – Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1. A GLOBALIZAÇÃO E O CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO	13
1.1. Aspectos Históricos da Globalização	13
1.2. O Fenômeno da Globalização	14
1.3. O Crime de Lavagem de Dinheiro	18
1.4. Delitos Conexos	26
1.4.1. Tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins	28
1.4.2. Terrorismo e o seu financiamento	28
1.4.3. Contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção	31
1.4.4. Extorsão mediante seqüestro	32
1.4.5. Contra a Administração Pública	32
1.4.6. Praticado por organização criminosa	32
1.4.7. Crime praticado por particular contra a Administração Pública estrangeira	34
CAPÍTULO 2. A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E A PRODUÇÃO DO CO- NHECIMENTO	35
2.1. Considerações Iniciais.....	35
2.2. A Atividade de Inteligência	37
CAPÍTULO 3. MEDIDAS DE COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO REFE- RENTES AO DIREITO E À ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA.....	49
3.1. No Âmbito Internacional	49
3.1.1. Considerações iniciais.....	49
3.1.2. Organismos e legislações internacionais	50
3.2. No Âmbito Nacional.....	59
3.2.1. Antecedentes das atividades de inteligência no Brasil.....	59
3.2.2. Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN.....	63
3.2.3. Influências internacionais sobre as atividades de inteligência em proveito do combate à lavagem de dinheiro	68
3.2.4. Medidas adotadas por meio da cooperação internacional	71
CAPÍTULO 4. ÓBICES NO COMBATE AO CRIME DE LAVAGEM DE DI- NHEIRO	89

4.1. De Origem Jurídica	89
4.2. De Origem Política	90
4.3. De Origem Econômica	95
4.4. De Origem Psicossocial	96
4.5. De Origem Militar	97
4.6. De Origem Tecnológica e Científica	97
4.7. De Origem Internacional – Cooperação Internacional.....	98
CONCLUSÃO	105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	116

INTRODUÇÃO

O trabalho em apreço sob o título “A Atividade de Inteligência e o Direito no Combate ao Crime de Lavagem de Dinheiro”, sem a pretensão de esgotar o assunto, por ser amplo e de grande complexidade, foi realizado tendo em vista a preocupação com crescimento do delito de lavagem de capitais e dos crimes conexos e com seus reflexos na sociedade brasileira, assim como por afetar ou comprometer, sobremaneira, a estabilidade do Estado Democrático de Direito, por ferir, significativamente, alguns de seus importantes fundamentos, previstos na Constituição Federal de 1988, em especial, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e, até mesmo, a soberania.

Não resta dúvida que a preocupação está latente, também, no fato de o delito em questão, que associado a outros tão graves, como o crime organizado e o terrorismo, poder vir a interferir, também, em determinados objetivos fundamentais constitucionais da República Federativa do Brasil, como construir uma sociedade livre, justa e solidária, bem como garantir o desenvolvimento nacional. Mas, ter a possibilidade de ferir, inclusive, os princípios da Carta Magna que regem as relações internacionais, principalmente, no que se refere à cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

O tema merece atenção, justamente, devido ao motivo de que nas duas últimas décadas, o crime de lavagem de dinheiro e os crimes conexos, tais como narcotráfico, corrupção, seqüestros e terrorismo, conforme relato do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), do Ministério da Fazenda, cresceram de forma abrupta, cujo impacto destes delitos já não tem dimensão local, pois, deixaram de ser regionalizados e ultrapassaram as fronteiras brasileiras, provocando a desestabilização dos sistemas financeiros, assim como as atividades econômicas dos países.

O objetivo, portanto, deste trabalho é o de se identificar se as atividades de inteligência no contexto da análise das operações financeiras suspeitas, desenvolvidas, no Brasil, pela sua Unidade de Inteligência Financeira (UIF), isto é, o COAF, criada com base nas Recomendações do Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI/FATF), bem como as atividades de inteligência das UIFs homólogas estrangeiras e as práticas jurídicas desenvol-

vidas pelo Brasil à luz de suas legislações, assim como as de âmbito internacional, contribuem adequadamente para o combate ao crime de lavagem de dinheiro de forma eficiente e eficaz.

Para tanto, o tema foi desenvolvido em quatro capítulos.

O primeiro capítulo refere-se à globalização e ao crime de lavagem de dinheiro, procurando-se neste explorar os aspectos históricos da globalização, o fenômeno da globalização e os aspectos conceituais do crime de lavagem de dinheiro e dos delitos conexos que ganharam expressão nas últimas décadas, com a evolução desse fenômeno.

No capítulo dois, procurou-se conceituar a atividade de inteligência e seu papel no combate ao crime de lavagem de dinheiro e dos delitos conexos. Buscando-se, ainda, chamar a atenção para o aspecto de que a atividade de inteligência é complexa, muito técnica e que deve ser exercida, permanentemente, com o objetivo de obtenção de conhecimentos (informações) que envolvem as expressões do Poder, sendo estas a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a tecnológica e científica. Ainda, neste mesmo capítulo, destacou-se a importância de uma outra atividade da inteligência que tem por finalidade salvaguardar o sistema de inteligência, qual seja, a atividade de contra-inteligência.

Com a intenção de apresentar as medidas de combate à lavagem de dinheiro, referentes ao direito e à atividade de inteligência, no capítulo três, destacou-se as peculiaridades destas medidas no âmbito internacional e no âmbito nacional, quando, então, foi realizada uma análise das mesmas, além de relacionar os organismos e as legislações internacionais que materializam o esforço da comunidade internacional para prevenir e reprimir o delito da lavagem de dinheiro.

Já, o capítulo quatro diz respeito aos óbices no combate ao crime de lavagem de dinheiro, no qual foram abordados os de origem jurídica, política, econômica, psicossocial, militar, tecnológica e científica e, também, de origem internacional, em especial, no tocante à cooperação internacional. O objetivo deste capítulo é o de salientar os aspectos que contribuem para as dificuldades que o combate ao crime de lavagem de dinheiro enfrenta no contexto nacional e internacional.

Finalmente, na conclusão, procurou-se, após a análise do que foi apresentado nos quatro capítulos, ressaltar que as atividades de inteligência e o direito ganham relevo no combate ao crime de lavagem de capitais. Frisou-se, ainda, que os problemas nacionais e os internacionais existentes, referentes às formas de atuação da inteligência, bem como os relacionados às práticas jurídicas, têm soluções viáveis. Desta feita, foram apresentadas algumas reflexões sobre o tema em questão e, também, sugestões úteis a serem seguidas pelos países e organismos internacionais, a fim de que cumpram a contento os seus objetivos de combater, não só, a “lavanderia” de capitais, mas, todos os crimes conexos, como o narcotráfico, a corrupção, o seqüestro e o terrorismo e porque não o crime organizado, que tanto se utiliza da lavagem de dinheiro para as suas inúmeras práticas criminosas.

CAPÍTULO 1

A GLOBALIZAÇÃO E O CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO

1.1. Aspectos Históricos da Globalização

Na história mundial houve vários momentos de globalização. Retroagindo no tempo, na Antigüidade ocorreu tal fenômeno, notadamente, com o expansionismo grego e, posteriormente, com o grande Império Romano, o qual dominou o mundo por meios militares, políticos e econômicos, estabelecendo regras sobre a égide de Roma.

Alguns estudiosos entendem, todavia, que os antecedentes da atual globalização têm o seu início no século XV, estendendo-se até meados do século XVIII, com a expansão marítimo-comercial européia, denominada de expansão mercantilista, a qual conseguiu ligar a Europa a outros Continentes como África, Ásia e América.

O mercantilismo visava o fortalecimento do Estado e da burguesia. Cada país mercantilista, denominado de Metrópole dominava uma região colonial que eram as colônias de exploração. A principal função da colônia era o enriquecimento da metrópole. A economia era baseada na grande propriedade escravista e uma produção dirigida somente para o mercado externo.

Uma característica do mercantilismo é ser uma doutrina econômica adotada pelas monarquias européias, tendo como objetivo o desenvolvimento da economia dos reinos.

Na metade do século XVIII, ocorreu um grande processo de transformação sócio-econômico, chamado de Revolução Industrial, que consolidou o capitalismo como o modo de produção, ocorrendo um grande avanço no campo das técnicas e da política.

A Revolução Industrial da Inglaterra espalhou-se pela Europa Central e Oriental, alcançando países como Bélgica, França, Alemanha, Itália e Rússia, chegando aos Estados Unidos e Japão. Com o surgimento da locomotiva, do barco a vapor, do telégrafo e, logo depois, do telefone, do avião, as distâncias

existentes entre os países se encurtaram, em face dos inventos, auxiliando, assim, o fenômeno da globalização.

O capitalismo, também, é um fenômeno que pode ser associado à globalização, uma vez que ele é de caráter internacional, extrapolando as fronteiras históricas, culturais, sociais e geográficas.

Assim, até o século XX houve grandes evoluções desde o mercantilismo até se chegar ao transnacionalismo, ou seja, a uma produção global.

Na segunda metade do século XX, precisamente, nos anos de 1980, o marco importante para o crescimento da globalização foi o término da bipolaridade ideológica do capitalismo e socialismo.

O momento crucial foi com a debacle da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e a queda do Muro de Berlim, o que deu um grande impulso ao fenômeno da globalização.

1.2. O Fenômeno da Globalização

Foi com o fim da bipolaridade mundial, ou seja, o fim da Guerra Fria que aconteceu uma liberdade da economia e da democracia, espalhando-se por todo o mundo. Houve a diminuição das barreiras políticas e econômicas, como consequência, aconteceu a expansão comercial, a maior movimentação de pessoas e do fluxo de capitais entre os países, assim sendo, o mundo tornou-se globalizado.

Para ilustrar, pode-se citar Marcelo Fernandes de Oliveira, o qual tem o seguinte entendimento:

Nessa perspectiva, os *policymakers* norte-americanos deram início à formulação de uma estratégia de recondução dos Estados Unidos ao seu papel hegemônico e estabilizador no sistema internacional, prontamente acompanhados pela Europa ocidental e pelo Japão, estratégia essa baseada na adoção de práticas econômicas, políticas e ideológicas com suposto valor universal, que se convencionou denominar medidas neoliberais: na globalização financeira; na reestruturação produtiva das grandes corporações transnacionais; na retomada da guerra fria; na incorporação de idéias-base com suposto valor universal; e na integração regional como estratégia de política externa nacional para regular os fluxos econômicos, sociais e culturais emergentes, configurando assim uma nova realidade internacional denominada globalização multidimensional em ra-

ção de suas diversas dimensões: econômica, política, militar, cultural, social etc.¹

As soberanias dos Estados continuaram preponderando, contudo, várias soluções são delegadas a uma autoridade supranacional. Pois, as fronteiras nacionais acabaram enfraquecidas, já que com a rápida transformação da economia, criou-se uma nova realidade política, onde os Estados não conseguem controlar mais as suas economias, sozinhos eles tornam-se impotentes.

Com o fenômeno da globalização as relações internacionais foram modificadas, uma vez que existem, neste contexto, atores e ações que ultrapassam os horizontes dos Estados nacionais. Desta forma, pode-se pensar que todo o planeta adquiriu uma unidade.

Globalização pode ser definida como:

O processo pelo qual agências e termos de referência centrados no Estado são dissolvidos em favor de uma estrutura de relações entre diferentes atores operando em um contexto que é realmente global e não meramente internacional.²

Marcelo Fernandes de Oliveira ressalta que:

(...) o desenvolvimento das diversas dimensões da globalização multidimensional e a articulação entre elas, ao mesmo tempo em que proporcionaram a retomada do papel hegemônico dos Estados Unidos no sistema internacional a partir da década de 1990, aumentaram também ainda mais o espaço para as atividades de novos atores, que já vinham ascendendo mundialmente, atuando na direção da busca pela constituição de uma sociedade internacional transnacionalizada.³

Assim, o que se pode observar é que a globalização, além do aspecto histórico, abrange, também, aspectos econômico-financeiros, institucionais e culturais, interligando as várias partes do planeta, fazendo do mundo uma verdadeira unidade.

A globalização trouxe significativas mudanças no mundo. A transformação econômica originou uma nova política, uma vez que as economias torna-

¹ OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo: Editora UNESP, 2003, p. 23.

² EVANS, Graham e NEWNHAM, Jeffrey. *Dictionary of International Relations*. Londres: Penguin Brooks, 1998, p. 201.

³ OLIVEIRA, op. cit., p. 23.

ram-se interdependentes, não cabe mais ao Estado o seu controle; no campo das comunicações, estas se desenvolveram tanto que qualquer evento ocorrido em um país é comunicado ao mundo em tempo real, assim, o espaço geográfico e o tempo cronológico passam a não ser obstáculo; a cultura torna-se global; o mundo está homogeneizado; por intermédio de movimentos sociopolíticos transnacionais, nasce uma política global.

A globalização tem aspectos positivos e negativos. Esta afirmação tem adeptos vários e entre estes está Joseph E. Stiglitz que diz:

A globalização abrange muitas coisas: o fluxo internacional de idéias e conhecimento, o compartilhamento de culturas, uma sociedade civil global e o movimento ambiental mundial. (...) globalização econômica, que implica uma maior integração econômica dos países do mundo por meio do aumento do fluxo de bens e serviços, capitais e até mão-de-obra. A grande esperança da globalização é que ela elevará os padrões de vida em todo mundo: dará aos países pobres acesso aos mercados externos para que possam vender seus produtos, permitirá a entrada de investimentos estrangeiros que fabricarão novos produtos a preços menores e abrirá as fronteiras, de tal modo que as pessoas possam viajar para o exterior a fim de estudar, trabalhar e mandar para casa dinheiro para ajudar suas famílias e financiar novos negócios.

Creio que a globalização tem o potencial de trazer enormes benefícios para as populações tanto do mundo em desenvolvimento como do desenvolvido. Mas há provas avassaladoras de que ela não tem estado à altura desse potencial. (...) o problema não está na globalização em si, mas no modo como ela foi gerida. A economia tem impulsionado a globalização, especialmente por meio do barateamento das comunicações e dos transportes. Mas ela foi moldada pela política. As regras do jogo foram, em larga medida, estabelecidas pelos países industriais avançados – e, em particular, pelos interesses especiais dentro desses países - e eles moldaram a globalização para promover seus interesses próprios, o que não surpreende. Eles não procuraram criar um conjunto justo de regras, muito menos um conjunto de regras que promovesse o bem-estar dos habitantes dos países mais pobres do mundo.⁴

Frisa-se que, embora a globalização tenha trazido benefícios para a sociedade mundial, contribuiu, todavia, para o crescimento do crime de lavagem de dinheiro que já existia e o mundo experimentava os reflexos negativos deste delito que é alimentado por outros delitos, os quais tanto mal trazem para a

⁴ STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 62-63.

humanidade, como o contrabando, o narcotráfico, o terrorismo, etc. Com a expansão da globalização, o mundo vivenciou o crescimento de grupos criminosos que, até então, atuavam regionalmente, ultrapassaram as fronteiras dos seus países, como as Máfias Russa, Chinesa, Libanesa, e várias outras, que a reboque de suas atividades, hoje, praticam o crime de lavagem de dinheiro.

Para Eric Hobsbawm, segundo resumo de sua obra “Globalização, Democracia e Terrorismo”, a globalização nem sempre traz como resultado um efeito positivo. Existem problemas em seu bojo que não são teóricos, mas, verdadeiramente concretos que influenciam a vida diária, como por exemplo, no que diz respeito às dúvidas e problemas que enfraquecem a democracia e, também, às conseqüências trágicas causadas pelo terrorismo, as quais ainda não foram superadas. Estes acontecimentos têm como saldo o aumento da violência na vida urbana, influenciam o nível de empregos e até mesmo nas próximas eleições em todos os países.

Pode-se dizer que o autor em apreço não é muito otimista com a globalização em alguns aspectos, quando considera distante uma paz mundial sólida para o século XXI, pois este fenômeno acentua, ainda mais, as desigualdades sociais e econômicas, tendo em vista que se baseia, fundamentalmente, no conceito de mercado livre.

Valendo-se, ainda da mesma obra de Hobsbawm, na qual faz críticas à globalização, permite-se demonstrar o pouco otimismo em face das conseqüências deste fenômeno mundial, por intermédio de suas palavras abaixo transcritas:

(...) a globalização, a vasta ampliação da mobilidade das pessoas e a eliminação em grande escala dos controles fronteiriços na Europa e em outras partes do mundo tornam cada vez mais difícil para os governos controlar o que entra e sai dos seus territórios e o que ocorre neles. É tecnicamente impossível controlar mais do que uma fração mínima do conteúdo dos contêineres que transitam pelos portos sem reduzir o ritmo da vida econômica diária quase pela metade. Os traficantes e os comerciantes ilegais valem-se amplamente dessa facilidade, assim como da incapacidade dos Estados de controlar ou mesmo monitorar as transações financeiras internacionais. O estudo mais recente desse fenômeno, o livro *Ilícito*, de Moisés Naim, diz com franqueza que “na luta contra o comércio ilícito global os governos estão fracassando [...]. Não há simplesmente nada no horizonte que aponte para uma rápida reversão

dessa situação para as miríades de redes [...] do comércio ilícito”.

Todas essas coisas têm causado uma forte diminuição nos poderes dos Estados e dos governos nos últimos trinta anos. Em casos extremos, eles podem até perder o controle de partes dos seus territórios. A Agência Central de Inteligência (CIA) identificou, em 2004, cinquenta regiões do mundo sobre as quais os governos exercem pouco ou nenhum controle. Mas, citando novamente o livro de Naim sobre economia ilegal, “na verdade é raro encontrar-se hoje um país que não tenha bolsões de ilegalidade que, por sua vez, estão bem integrados em redes globais mais amplas”.⁵

Em face das palavras de Hobsbawm, pode-se depreender que, com a globalização, os Estados tiveram diminuição de seu poder, principalmente, pela dificuldade de fiscalização, ausência de sua atuação, ou mesmo pela pouca presença estatal em algumas de suas áreas territoriais e, também, por empregar medidas inadequadas e, até mesmo, por despreocupar-se, não tomando nenhuma atitude no que diz respeito ao controle das movimentações financeiras. Tudo isto gera um vazio de poder favorável ao crescimento de inúmeros crimes e entre estes o da “lavanderia” de capitais.

Nos dias atuais, portanto, para que os Estados não percam o controle da situação, há uma exigência de que empreguem medidas concretas, de impacto e muito bem coordenadas por parte dos governos dos países para coibir a prática de lavagem de capitais. Não restando dúvidas que estas medidas governamentais têm que estar afinadas com os acordos internacionais, pois, a lavagem é um problema internacional e que afeta todos os demais países do mundo.

Os acordos internacionais devem ser capitaneados de forma centralizada para que os procedimentos internos, adotados por cada país, sejam eficientes e eficazes, mas, que sejam semelhantes aos empregados por todos os demais países. Sendo claro que, em determinadas situações, os países deverão adaptar os mencionados procedimentos às suas realidades e problemáticas.

1.3. O Crime de Lavagem de Dinheiro

⁵ HOBBSAWM, Eric. *Globalização, Democracia e Terrorismo*. São Paulo, Companhia das Letras, 2007, p. 144-145.

No contexto da globalização fazem parte o livre comércio, os livres mercados e o enfraquecimento do Estado. A redução das regulamentações e das barreiras internacionais para as transações comerciais e para os investimentos trouxe, como consequência, um maior desenvolvimento do comércio e das finanças, contudo, estas mesmas condições facilitaram o crescimento do crime tanto a nível nacional como internacional.

Outro aspecto facilitador da proliferação dos atos ilícitos é que na globalização o intercâmbio entre as nações é intensificado, sendo assim, as locomoções de um país para outro ficaram mais fáceis, as formas de comunicação mais ao alcance de todos, o avanço da tecnologia da informação permite, muito rapidamente, as negociações comerciais, as transações de capitais por via *on line*, utilizando-se de computadores, meio pelo qual todos têm acesso. Todas essas facilidades, sem dúvida, fragilizam o sistema de segurança gerando o aumento da criminalidade.

As considerações comentadas acima, podem ser ilustradas com as palavras de J. Luis Andrade.

Desde a última década, temos vindo a ser testemunhas de avanços revolucionários nas tecnologias de informação e das comunicações, o que tem contribuído, inevitavelmente, para aproximar mais o Mundo. Mas, como reverso da medalha, os criminosos têm hoje uma capacidade sem precedentes para, através do recurso a computadores, obter, processar e proteger informação, ultrapassando todos os esforços das forças policiais e de segurança. Podem mesmo utilizar as capacidades interativas de computadores de grande porte e de sistemas de telecomunicações para desenvolver estratégias de comercialização para drogas e outros bens de consumo ilícito. Ou para encontrar as rotas e métodos mais eficientes para introduzir e movimentar dinheiro nos sistemas financeiros mundiais, sendo capazes de criar rastros falsos para evitar a eventual detecção pelas estruturas de segurança. Também podem tirar partido da velocidade e magnitude das transações financeiras e do fato de que, na realidade, poucos obstáculos existem que, de forma eficaz, evitem processar grandes quantidades de dinheiro sem detecção. Efetivamente, uma das características mais marcantes do acelerado mercado global de hoje é a sua espinha dorsal de telecomunicações, fomentada por uma atividade empresarial cada vez mais exigente. Equipamentos avançados de telecomunicações, comercialmente disponíveis, fiáveis e flexíveis, facilitam grandemente as transações criminosas interna-

cionais, garantindo aos seus operadores considerável segurança e imunidade face às operações das forças anti-crime.⁶

Anteriormente à globalização, o crime organizado operava, mais comumente, na esfera local ou nacional, excepcionalmente, ocorriam além das fronteiras. Atualmente, com a globalização, com a liberalização comercial, com a abertura das fronteiras, ocorreu o desenvolvimento das corporações multinacionais. Todos estes acontecimentos foram utilizados pelo crime organizado que passou a ser um fenômeno de âmbito internacional, os criminosos tiraram proveito das diversas formas da globalização, enquanto que sobre as empresas lícitas recaem restrições de normas e regulamentações tanto a nível interno como externo, as redes criminosas internacionais, por intermédio da corrupção, chantagem, intimidação agem burlando as leis e desenvolvendo-se.

J. Luis de Andrade afirma que:

A dinâmica da globalização, no entanto, particularmente a redução dos entraves ao movimento de pessoas, bens e transações financeiras transfronteiriças têm permitido aos grupos internacionais de crime organizado expandir quer a sua penetração quer a diversificação dos negócios. São agora capazes de operar fora dos parâmetros tradicionais, tirando partido de novas oportunidades e da capacidade de movimentação rápida para novas áreas geográficas. Os maiores grupos têm-se tornado mais globais nas suas operações enquanto que muitos dos menores se têm expandido para além de suas fronteiras nacionais, transformando-se em potências criminosas regionais.⁷

Ainda, nesta mesma linha de pensamento, Louise Shelley diz que:

Enquanto o crescimento do comércio legal é regulado pela adesão às políticas de controle de fronteiras, aos funcionários aduaneiros e aos sistemas burocráticos, os grupos criminosos transnacionais exploram livremente as brechas dos sistemas jurídicos estatais para aumentar o seu raio de ação. Eles viajam, assim, para regiões onde não podem ser extraditados, instalam suas operações em países nos quais a lei é aplicada de maneira ineficaz e corrupta e lavam seu dinheiro em nações com sigilo bancário ou controles pouco eficazes. Segmentando suas operações, tanto criminosos quanto terroristas colhem os

⁶ ANDRADE, J. Luis. *A Globalização, O Crime Organizado e a Corrupção* Revista Abril nº 65, Zaragoza Espanha, foro Abril. Disponível em: <[http://WWW.abril.org/\(65\)andr.htm#up](http://WWW.abril.org/(65)andr.htm#up)> Acesso em: 05 de setembro de 2007.

⁷ANDRADE, id.

benefícios da globalização, ao mesmo tempo que reduzem os riscos operacionais.⁸

A globalização modernizou todo o sistema social, a nível mundial, é fácil perceber este fato através da comunicação quando se observa o quanto os meios impressos e eletrônicos se proliferaram e generalizaram, podendo levar as informações a todo o canto do planeta, no mesmo instante em que está ocorrendo em algum país, o que, conseqüentemente, leva a uma modificação da percepção de grupos sociais. O mundo está se homogeneizando, o espaço geográfico e o tempo cronológico não são mais barreiras porque as comunicações e as mídias são muito velozes. As fronteiras estão se desfazendo, estão surgindo muitas empresas transnacionais, observa-se, também, o aparecimento de muitas organizações não-governamentais, ou seja, muitas ONGs, que agem internacionalmente. Estes aspectos da globalização são bem ilustrados nas palavras de Marcelo Fernandes de Oliveira e quando ele cita Villa, com o seguinte comentário:

(...) “o controle da agenda, a decisão e a administração daqueles já não são de exclusividade do Estado. Essas funções são diluídas e compartilhadas por planos transnacionais e supranacionais” (Villa, 1999, p. 19) que podem ser tanto processos de integração regional como organizações internacionais ou ainda organizações não-governamentais, sejam elas ligadas ao ambientalismo, terrorismo ou a outras problemáticas.⁹

No que tange à economia, esta se tornou internacionalizada levando o comércio e o capital a uma rápida mobilidade, pois, as grandes potências formam grupos econômicos como o Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL), a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), União Européia, e outros. Surgem organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), etc. Com todo este cenário, o mundo tornou-se globalizado, mais interdependente.

Pode-se dizer que uma característica marcante da globalização é o fato de que o capital financeiro tenha liberdade para se movimentar dando margem

⁸ SHELLEY, Louise. *A Globalização do Crime e do Terrorismo. Os Desafios da Globalização*. Disponível em: <<http://www.usinfo.state.gov/journals/itgic/0206/ijgp/shelley.htm>>. Acesso em: 05 de setembro de 2007.

⁹ OLIVEIRA, op. cit., p. 246.

para que não só as atividades empresariais lícitas se desenvolvam, mas, também, as atividades ilícitas, tais como o crime organizado, a lavagem de dinheiro, o terrorismo, a corrupção, etc.

Outro aspecto importante de se observar é que muitas trocas de conhecimentos, de produtos, de serviços e de valores, acontecem por meio de operações eletrônicas, utilizando-se de computador, realizadas a uma velocidade extremamente rápida, colocando em risco os sistemas de segurança dos países, tornando propício e fecundo o terreno para que ocorram diversos crimes, entre eles o de lavagem de dinheiro.

Ressalta-se que a criminalidade ultrapassou as fronteiras regionais, difundiu-se e aparece como uma ameaça ao Estado Democrático de Direito em âmbito mundial.

Com o crescimento do capitalismo, o Estado não controla mais a economia que passa a ser regulada pelas leis de mercado. Em um cenário onde há um comércio intenso, a atividade de negócios ilícitos e clandestinos buscam infiltrar-se, assim, os grupos criminosos encontram terreno propício para expandirem sua atuação junto aos blocos econômicos já consolidados como o europeu e o norte-americano.

Outro aspecto relevante de se observar, é que o fluxo de capitais que incrementa as relações comerciais legais, também, possibilitam que o dinheiro de origem ilegal circule tendo como instrumento facilitador as operações realizadas por intermédio de computadores. Desta forma, o crime organizado tira proveito das facilidades que o fenômeno da globalização proporcionou, para fazer o tráfico de armas, drogas e outros produtos de seus interesses. A economia mais aberta traz, também, a oportunidade para estes grupos criminosos abrirem companhias de fachada, as quais praticam negociações quase legais, para ter como fim o contrabando, a lavagem de dinheiro, a pirataria, a fraude financeira e outras espécies de crimes. A rede criminosa tornou-se mais sofisticada devido ao avanço tecnológico.

Carlos Marcio Rossi Macedo comenta sobre o crime de lavagem de dinheiro:

Objetivando “apagar” este rastro de ilegalidade é que se desenvolveram as técnicas de reciclagem de dinheiro, cuja práxis denominou-se de lavagem de dinheiro, de forma a torná-

lo aparentemente lícito, obstando a atividade investigativa das autoridades e habilitando-os à utilização tranqüila, sem a pecha de origem.¹⁰

Para um melhor entendimento sobre o que seja o crime da lavagem de dinheiro, permite-se valer da definição de Adrienne Giannetti Nelson de Senna, ex-Presidente do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF):

Lavagem de dinheiro é o processo pelo qual o criminoso transforma recursos ganhos em atividades ilegais em ativos com uma origem aparentemente legal. Essa prática geralmente envolve múltiplas transações, usadas para ocultar a origem de ativos financeiros e permitir que eles sejam utilizados sem comprometer os criminosos. A dissimulação é, portanto, a base para toda a operação de lavagem que envolva dinheiro proveniente de um crime antecedente.¹¹

O COAF foi criado em 1998, e é um órgão que tem por finalidade “(...) disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar ocorrências suspeitas de atividades ilícitas relacionadas à lavagem de dinheiro, além do recebimento das Comunicações de Operações Suspeitas (...)”.¹²

Não resta dúvida de que tanto o crime de lavagem de dinheiro, como os crimes que têm correlação, tais como o terrorismo, o tráfico de drogas, o seqüestro, a corrupção, têm um alcance que ultrapassam as fronteiras, são crimes cuja repercussão não é mais a nível regional ou local, como já foi dito antes, eles comprometem as atividades econômicas e trazem desestabilização aos sistemas financeiros.

Deve ser observado, também, que a lavagem de dinheiro permite que os criminosos como, por exemplo, os contrabandistas de armas, os terroristas, os corruptos, os traficantes, continuem a receber seus lucros ilegais. Este crime pode ocorrer por intermédio de atividades como o plantio, o comércio externo e interno de drogas ilícitas. Assim, estas atividades fazem parecer que os produ-

¹⁰ MACEDO, Carlos Márcio Rossi. *Lavagem de Dinheiro*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 29.

¹¹ SENNA, Adrienne Giannetti Nelson de. *Cartilha sobre Lavagem de Dinheiro. Um Problema Mundial*. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/conteúdo/publicações/cartilha-de-lavagem-de-dinheiro-um-problema-mundial>>. Acesso em: 25/08/2007.

¹² BRASIL. Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998, Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, a prevenção e da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF, e dá outras providências. In: MACEDO, Carlos Márcio Rossi. *Lavagem de Dinheiro*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 149.

tos do crime tenham sido conseguidos por meios legais. Precisa-se salientar, que a lavagem de capitais é um crime relacionado, diretamente, com as atividades do crime organizado.

Existe todo um processo pelo qual passa o dinheiro, de origem ilegal, para que seja considerado limpo. Primeiramente, na lavagem de dinheiro procura, sem o comprometimento dos envolvidos, disfarçar a procedência dos lucros ilegais, desta forma, deve-se não associar estes lucros ilícitos ao crime, faz-se sua circulação no mercado financeiro, criando condições para não serem rastreados e, assim, o dinheiro retorna para os criminosos.

Existem, segundo o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), três etapas que se processam ao mesmo tempo, embora sejam independentes, para a atividade de lavagem de dinheiro, são elas:

1. **Colocação** – a primeira etapa do processo é a colocação do dinheiro no sistema econômico. Objetivando ocultar sua origem, o criminoso procura movimentar o dinheiro em países com regras mais permissivas e naqueles que possuem um sistema financeiro liberal. A colocação se efetua por meio de depósitos, compra de instrumentos negociáveis ou compra de bens. Para dificultar a identificação da procedência do dinheiro, os criminosos aplicam técnicas sofisticadas e cada vez dinâmicas, tais como o fracionamento dos valores que transitam pelo sistema financeiro e a utilização de estabelecimentos comerciais que usualmente trabalham com dinheiro em espécie.
2. **Ocultação** – a segunda etapa do processo consiste em dificultar o rastreamento contábil dos recursos ilícitos. O objetivo é quebrar a cadeia de evidências ante a possibilidade da realização de investigações sobre a origem do dinheiro. Os criminosos buscam movimenta-lo de forma eletrônica, transferindo os ativos para as contas anônimas preferencialmente, em países amparados por lei de sigilo bancário ou realizando depõem contas “fantasma”.
3. **Integração** – nesta última etapa, os ativos são incorporados formalmente ao sistema econômico. A organizações criminosas buscam investir em empreendimentos que facilitem as atividades podendo tais sociedades prestarem serviços entre si. Uma vez formada a cadeia, torna-se cada vez mais fácil legitimar o dinheiro ilegal.¹³

É importante salientar que os criminosos procuram alguns países para efetuarem a lavagem de dinheiro, que são mais flexíveis em termos normativos

¹³ COAF - *Cartilha sobre Lavagem de Dinheiro. Um Problema Mundial*. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/conteúdo/publicações/cartilha-de-lavagem-de-dinheiro-um-problema-mundial>>. Acesso em: 25/08/2007.

e que, muitas vezes, nem possuem leis, onde não há muito controle, facilitando, desta maneira, a atividade do crime.

Afirma-se que os principais alvos do processo de lavagem de dinheiro são os que se seguem:

- **Instituições financeiras** – no Brasil, controladas pelo Banco Central do Brasil (BACEN), compõe um dos setores mais visados pelas organizações criminosas para a realização de operações de lavagem de dinheiro. A razão disso é que as novas tecnologias e a globalização dos serviços financeiros imprimem uma velocidade sem precedentes à circulação do dinheiro. Recursos em busca de taxas de juros mais atraentes, compra e venda de divisas e operações internacionais de empréstimo e financiamento misturam-se em um 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. (...)

- **Paraísos fiscais e centros *off-shore*** – tanto os paraísos fiscais quanto os centros *off shore* compartilham de uma finalidade legítima e uma certa justificação comercial. No entanto, os principais casos de lavagem de dinheiro descobertos nos últimos anos envolvem organizações criminosas que se aproveitaram, de forma generalizada, das facilidades oferecidas por eles para realizarem manobras ilegais.

- **Bolsa 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. (...)

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

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

- **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, que em relação aos segurados, subscritores, participantes e intermediários, pode haver a tentativa de “limpeza” de recursos. (...)

- **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.

rias, os agentes criminosos lavam recursos com extrema facilidade, principalmente se eles utilizam recursos em espécie. (...) - **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.¹⁴

Os criminosos, na lavagem de dinheiro, utilizam-se de toda a sorte de meios e muita criatividade para tornar limpo dinheiro sujo, para tanto, valem-se de suas atuações e influências nos mais variados segmentos da vida na sociedade. Hoje, é de conhecimento dos órgãos nacionais e internacionais que combatem o crime em questão que a lavagem de dinheiro ocorre no âmbito das atividades econômico-financeiras, mas, sabem, também, que, para se prevenir e combater tal delito a contento, exige o acompanhamento de outros fatores que contribuem direta ou indiretamente para a ocorrência do delito. Entretanto, verifica-se que a preocupação maior está no contexto do fator econômico.

1.4. Delitos Conexos

O Crime de lavagem de dinheiro ocorre como consequência de um outro crime que o antecedeu, ou seja, em função de um crime que foi denominado de crime conexo. Pela Convenção de Viena, estabeleceu-se uma primeira geração de normas que visavam o combate à lavagem de dinheiro. Essa primeira geração caracterizava como crime antecedente o crime do tráfico ilegal de entorpecentes, o que era muito limitado.

A segunda geração proporcionou ao combate ao crime de lavagem de dinheiro uma especificidade em termos de prevenção ao sistema financeiro, pois, foram criados instrumentos para se combater o capital ilegal. Essa segunda geração ampliou mais a caracterização dos ilícitos antecedentes e conexos, não se atendo somente ao crime de tráfico ilegal de entorpecentes.

¹⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda. *Conselho de Controle de Atividades Financeiras*. Disponível em: < www.mp.sp.gov.br/pls/portal/url/ITEM/196A301A263451BEE040A8CO2B014677 > Acesso em: 06 de fevereiro de 2008, p. 6.

A terceira geração não mais considerou o crime de lavagem de dinheiro como se fosse decorrente, somente, do tráfico ilegal de entorpecentes, assim, listou vários crimes que antecedem a lavagem de dinheiro, dando um caráter autônomo a este crime. A legislação brasileira faz parte dessa terceira geração e elaborou um rol de crimes que antecedem ao crime da lavagem de dinheiro.

A Lei de nº 9.613, de 03 de março de 1998, em seu artigo 1º, enumera os crimes conexos ao crime de lavagem de dinheiro.

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

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

II - de terrorismo e seu financiamento (redação dada pela Lei nº 10.701, de 09 de julho de 2003);

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

IV - de extorsão mediante seqüestro;

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

VI - contra o sistema financeiro nacional;

VII - praticado por organização criminosa;

VIII - praticado por particular contra a administração pública estrangeira.(arts. 337 – B, 337 – C e 337 – D, do Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 – Código Penal) (inciso incluído pela Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002).

Pena: reclusão, de três a dez anos e multa.

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

I – os converte em ativos lícitos;

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

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

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

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

II – participa de grupo, associação ou escritório tendo conhecimento de que sua atividade principal ou secundária é dirigida à prática de crimes previstos nesta Lei.¹⁵

¹⁵ BRASIL, Lei 9613, de 03 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/Leis/L9613.htmPresidência da República-Casa Civil-subchefia para Assuntos Jurídicos.> Acesso em 03/09/2007.

1.4.1. Tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins

O tráfico de drogas é a mais relevante razão para se ter criado a legislação de combate ao crime de lavagem de dinheiro. A legislação brasileira considera como conduta antecedente ao crime de lavagem de dinheiro o tráfico de drogas, e considera como crime as atividades que vão desde o transporte de tal produto até o tráfico propriamente dito, estas condutas estão tipificadas na Lei 6.368, de 21 de outubro de 1976:

Art. 12. Importar ou exportar, remeter, preparar, produzir fabricar, adquirir, vender, expor á venda ou oferecer, fornecer ainda que gratuitamente, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar ou entregar, de qualquer forma, a consumo substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.

Art. 13. Fabricar, adquirir, vender, fornecer ainda que gratuitamente, possuir ou guardar maquinismo, aparelho, instrumento ou qualquer objeto destinado à fabricação, preparação, produção ou transformação de substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.

Art. 14. Associarem-se 2 (duas) ou mais pessoas para o fim de praticar, reiteradamente ou não, qualquer dos crimes previstos nos arts. 12 ou 13 desta Lei.¹⁶

1.4.2. Terrorismo e seu financiamento

Observa-se que há uma certa falta de objetividade para se definir terrorismo, não há uma neutralidade para se construir tal definição. É importante levar em conta o contexto simbólico e perceptivo do ato terrorista para se poder tentar definir tal crime. David J. Whittaker descreve um pouco sobre esta dificuldade ao dizer que:

Terrorismo não é um termo descritivo neutro. Mesmo as definições acadêmicas são subjetivas porque têm que levar em conta o que o linguajar comum o emprega com juízo de valor.

Constituição Federal, Código Penal, Código de Processo Penal. Organizador Luiz Flávio Gomes. 3ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p. 770.

¹⁶ BRASIL. Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão a tráfico de ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica e dá outras providências. Disponível em < <http://www.anjt.org.br/lei6368.pdf>.> Acesso em: 10 de setembro de 2007.

Por causa disso, somos levados a indagar que chama terrorismo de quê, quando e por quê. Como “terrorismo” é um rótulo político, é também um conceito organizador que descreve o fenômeno como ele existe, ao mesmo tempo em que oferece um julgamento moral. O rótulo é uma simplificação útil, já que combina elementos descritivos, evocativos e simbólicos, mas seus significados são inerentemente flexíveis e ambíguos. Podem até ser contraditórios.¹⁷

Utilizando-se, ainda, das idéias de Whittaker, o qual distingue os terroristas dos outros tipos de criminosos e das formas de crime, para melhor definir o terrorismo:

- inescapavelmente político em objetivos e motivos;
- violento ou, igualmente importante, ameaça à violência;
- concebido para causar repercussões psicológicas que transcendem a vítima e o alvo imediato;
- conduzido por uma organização com cadeia de comando ou estrutura celular conspiradora identificáveis (cujos membros não usam uniformes ou distintivos de sua identificação); e
- perpetrado por um grupo subnacional ou entidade não-estatal.¹⁸

Dando continuidade aos pensamentos utilizados por Whittaker, no sentido de se definir terrorismo, o mesmo salienta que:

Pode-se, então, tentar definir agora o terrorismo como criação deliberada e exploração do medo por intermédio da violência ou da ameaça de sua utilização na busca de mudança política. Todos os atos terroristas envolvem violência ou sua ameaça. O terrorismo é especificamente projetado para causar repercussões bem maiores que as da vítima ou alvo imediato do ataque terrorista. Pretende instilar o medo e, por via de consequência, intimidar um “público-alvo” mais amplo, que pode incluir um rival étnico ou grupo religioso, todo um país, um governo nacional ou partido político, ou a opinião pública em geral. O terrorismo é arquitetado para criar poder onde não existe nenhum, ou para consolidá-lo onde ele é pequeno. Com a publicidade gerada pela violência, os terroristas buscam obter a alavancagem, a influência e o poder de que carecem para efetivar mudança política, seja em escala local, seja em internacional.¹⁹

¹⁷ WHITTAKER, David J. *Terrorismo um Retrato*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2005, p. 30.

¹⁸ WHITTAKER, id., p. 28.

¹⁹ HOFFMAN, Bruce. *Inside Terrorism.*, apud WHITTAKER, p. 29.

O crime de terrorismo não tem uma definição estrita na legislação brasileira. As Leis nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, que é a Lei de Segurança Nacional, e a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que é a Lei dos Crimes Hediondos, fazem, somente, algumas considerações, portanto, não há um enquadramento do ato de terrorismo.

Embora não se tenha objetividade na definição de terrorismo, identifica-se, também, que na própria lei que trata do crime de lavagem de dinheiro, isto é, Lei nº 9.613, de 13 de março de 1988, não há como se aplicar o que nela está prescrito. A Lei em questão, em seu artigo 1º, II, apenas, diz que é crime de lavagem de dinheiro ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime de terrorismo e seu financiamento. Onde a questão do financiamento foi algo que a Lei nº 9.613/88 recebeu de acréscimo pela Lei nº 10.701, de 09 de julho de 2003.

Por outro lado, identifica-se, também, que a legislação acessória, quais sejam, as Leis nº 7.170/83 (Lei de Segurança Nacional) e a Lei nº 8.072/90 (Lei dos Crimes Hediondos), não prevê limites harmônicos com a garantia constitucional que permita favorecer tal aplicação.

Pode-se dizer que o problema fundamental para o combate ao terrorismo consiste em não possuir um critério único para se determinar os elementos que compõem um ato terrorista, seria necessário adotar um parâmetro, visando a estabelecer mecanismos que auxiliem na eliminação do terrorismo.

Todavia, tem-se a certeza que ao combater a lavagem de dinheiro, combate-se, também, o terrorismo e o seu financiamento. Esta afirmação deve-se ao motivo de que as ações terroristas exigem dinheiro para serem financiadas.

O dinheiro que financia o terrorismo pode ser proveniente de doações de pessoas que comungam das mesmas idéias e práticas levadas a efeito por fanatismo de toda ordem (política, religiosa, ideológica, etc.). O dinheiro pode ser, outrossim, oriundo, até mesmo, de dinheiro sujo que se transformou em dinheiro legal para que, às claras, os grupos terroristas, legalmente, com este, possam adquirir bens diversos, como propriedades; alugar imóveis para seus objetivos; comprar pessoas e, também, armamentos. Nesta última situação de financiamento, à semelhança do que ocorreu na ação terrorista do 11 de setembro de 2001, quando fanáticos da Al-Qaeda, estando nos Estados Unidos

da América presentes de forma legal e realizando até curso de pilotagem pagos por esta organização, praticaram o mais violento ato terrorista do início do século XXI.

As dificuldades para se combater o terrorismo são imensas, tendo em vista que:

Inicialmente, deve ser dito que a modernização produz um conjunto de fatores interligados e constitui, assim, significativa causa permissiva do terrorismo, já que a crescente complexidade em todos os níveis da sociedade e da economia cria oportunidades e vulnerabilidades. Redes sofisticadas de transporte e comunicações oferecem mobilidade de meios de publicidade para o terrorismo.

A urbanização é parte da tendência moderna pela agregação e complexidade que faz crescer a acessibilidade aos alvos e a diversidade dos métodos terroristas.²⁰

1.4.3. Contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção.

O tráfico de armas está fortemente relacionado ao tráfico de drogas que, por sua vez, estão relacionados ao crime de lavagem de dinheiro.

O Estatuto do Desarmamento que consiste na Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, em seus artigos 17 e 18, trata da comercialização e do tráfico de armas:

Art. 17. Adquirir, alugar, receber, transportar, conduzir, ocultar, ter em depósito, desmontar, montar, remontar, adulterar, vender, expor à venda, ou de qualquer forma utilizar, em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, arma de fogo, acessório ou munição, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.

Art. 18. Importar, exportar, favorecer a entrada ou saída do território nacional, a qualquer título, de arma de fogo, acessório ou munição, sem autorização da autoridade competente.²¹

Ao se utilizar dinheiro advindo destes crimes, de modo que esconda a sua ilegalidade, caracteriza-se como crime de lavagem de dinheiro que está

²⁰ WHITTAKER, op. cit., p. 36.

²¹ BRASIL. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br./civil/Leis/2003.> > Acesso em: 10 de setembro de 2007.

tipificado na Lei nº 9.613, de 13 de março de 1998, em seu artigo 1º, já supra-mencionado.

1.4.4. Extorsão mediante seqüestro

O Código Penal, em seu artigo 159, define o seqüestro como: “seqüestrar pessoa com o fim de obter, para si ou para outrem, qualquer vantagem, como condição ou preço do resgate”.²²

O crime de seqüestro é classificado como crime hediondo pela Lei nº 8.072/90, em seu artigo 1º, IV. Este crime hediondo consiste em constatar que a extorsão, advinda do seqüestro, gerou o enriquecimento ilícito, havendo uma operação que ocultou a origem criminosa dos valores, direitos e bens. Além de ser punido por estes crimes, o seqüestrador, também, será punido de acordo com a Lei do Crime de Lavagem de Dinheiro.

1.4.5. Contra a Administração Pública

A Administração Pública abrange todos os órgãos do Estado, ligados à administração, autarquias ou fundações públicas, que pertencem ao Poder Executivo, Judiciário e Legislativo, podendo estar nas esferas federal, estadual ou municipal.

Os crimes contra a Administração Pública podem proporcionar o enriquecimento ilícito de funcionários ou mesmo de particulares, estando ambos enquadrados no crime de lavagem de dinheiro, uma vez que se utilizam da conduta ilícita anterior, procurando dar características lícitas ao produto de seu crime.

O Código Penal, em seu Título XI, trata da tutela criminal dos interesses da Administração Pública.

1.4.6. Praticado por organização criminosa

O autor Paulo César Correa Borges, em sua obra O Crime Organizado, fala sobre tal crime, sem contudo, dar uma definição:

²² BRASIL, Código Penal. 12ª ed., São Paulo: Saraiva, 1997.

Sabe-se que o crime organizado apresenta características próprias, que o diferenciam da criminalidade comum e eventual, mas não se chega à delimitação de seus elementos específico.²³

É muito difícil uma definição de crime organizado, uma vez que suas ações não são estáticas, são ações variadas que procuram acompanhar o desenvolvimento mundial tecnológico, ou mesmo buscar aquelas ações que mais lhes proporcionem lucros. Desta forma, o legislador não consegue, em tempo útil, fazer alterações nas leis para poder enquadrar tal crime às necessidades da sociedade, já que são ações mutáveis e não constantes, variam de acordo com os espaços territoriais, pois cada região tem a sua realidade política, social e econômica, e variam também com o decurso do tempo.

Pode-se dizer que quando uma organização criminosa pratica um delito, este pode ser considerado como um crime que antecede ao crime de lavagem de dinheiro.

A Lei nº 9.034, de 03 de maio de 1995, Lei do Crime Organizado, ela não fornece um conceito de organização criminosa, no entanto, ela fala sobre os meios operacionais para que se possa combater tal organização.

A Lei nº 10.217, de 11 de abril de 2001, também, não disponibiliza uma definição para organização criminosa.

A própria doutrina tenta dar um delineamento, porém, é muito amplo e por isso se torna vago. No entanto, as organizações criminosas apresentam as seguintes características: estrutura hierárquico-piramidal, divisão direcionada de tarefas, membros restritos, agentes públicos participantes ou envolvidos, orientação para a obtenção de dinheiro e poder, e domínio territorial.

Salienta-se que a Justiça tem como seu maior desafio encontrar soluções legais para poder punir este tipo de criminalidade, já que é muito difícil para ela acompanhar a velocidade de evolução de tais organizações, o que limita, sobremaneira, a busca de soluções para perceber, analisar e combater o crime organizado.

²³ BORGES, Paulo César Corrêa. *O Crime Organizado*. São Paulo: Unesp, 2002. p. 15. In: *Lavagem de Dinheiro*. Curitiba: Juruá Editora, 2006, p. 93.

1.4.7. Crime praticado por particular contra a Administração Pública estrangeira.

Os crimes de corrupção ativa, ocorridos em transações internacionais, e o tráfico de influência que acontece nas transações comerciais internacionais, foram crimes tipificados pela Lei nº 10.467, de 11 de julho de 2002.

As disposições legais do Foreign Corrupt Practices (FCPA), contidas na Lei nº 95.213, de 19 de dezembro de 1997, dos Estados Unidos da América, estabelecem que é proibido às pessoas físicas e jurídicas norte-americanas ou pessoas físicas e jurídicas estrangeiras que se encontram em território norte-americano, de oferecer, presentear, prometer, dar ou autorizar que dê qualquer valor a qualquer autoridade, com a finalidade de influenciar qualquer ato ou decisão que faz parte da atribuição da autoridade; induzir a autoridade a usar sua influência no governo estrangeiro e, desse modo, afetar ou influenciar qualquer ato ou decisão desse governo; e obter qualquer vantagem indevida.

CAPÍTULO 2

A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO

2.1. Considerações Iniciais

No passado, as informações sempre foram de capital importância para a vitória em qualquer tipo de guerra.

Sabe-se que a necessidade de conhecimentos para a tomada de decisões é muito antiga. SUNTZU, há 500 anos a. C., chamou a atenção sobre a Arte da Guerra, fazendo o seguinte comentário:

Se conheceis o inimigo e a vós mesmos, não deveis temer o resultado de cem batalhas. Se vos conheceis, mas, não ao inimigo, para cada vitória alcançada sofrereis uma derrota. Se não conheceis nem a um nem a outro, sereis sempre derrotados.²⁴

De todos os problemas que se vivencia, hoje, no mundo civilizado, pode-se dizer que o de maior significado é de se prevenir contra as mais variadas espécies de guerra. Entre estas guerras estão os crimes transnacionais e o terrorismo.

Nas condições em que o mundo globalizado se encontra, as informações estratégicas teriam sido os mecanismos, sem dúvida, de grande valia para a prevenção contra as guerras que vêm ocorrendo atualmente.

Informação significa conhecimento, assim sendo, informações estratégicas são conhecimentos sobre os quais os países devem se valer nas suas relações internacionais, na paz e na guerra.

A produção de informações abrange as ações que um analista executa quando recebe ordem de produzir uma informação sobre determinado assunto. Significa, em síntese, o processo pelo qual a massa de dados e informes são transformados numa informação conclusiva, para utilização em nível de formulação ou ação política. Inclui todas as atividades liga-

²⁴ Sun TZU. *Tratado sobre a Arte da Guerra*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, p. 54.

das ao planejamento, supervisão, revisão e coordenação da produção de informações.²⁵

A atividade de inteligência quando da produção do conhecimento vale-se de conhecimentos internos do Estado e de informações externas, quanto à finalidade, objetivo e substância.

Considerando, especificamente, a guerra contra os crimes transnacionais, o que, certamente, foge da guerra do tipo convencional, a qual se utiliza de informações estratégicas, pode-se afirmar que as necessidades são muito semelhantes no que diz respeito a tais informações, para se fazer um juízo e, conseqüentemente, tomar uma decisão.

A análise dos dados levantados está no contexto da avaliação das personalidades (caráter e ambições, suas opiniões, suas fraquezas, as influências que podem exercer e as influências a que se submetem); estão, também, no âmbito dos aspectos geográficos da área considerada, dos aspectos políticos, econômicos, sociais, militares, morais e técnico-científico. Desta forma, da análise pode-se tirar conclusões de grande relevância para o órgão decisor.

Deve-se ressaltar que a atividade de inteligência para, realmente, poder trabalhar com segurança, deve ter como elemento garantidor de suas ações um suporte jurídico adequado, não só internamente no Estado, mas, também, mediante acordos estabelecidos entre os Estados.

É importante frisar que a atividade de inteligência só funciona bem se possuir uma Central de Informações, mobiliada com profissionais capacitados, não só com conhecimentos teóricos-técnicos adquiridos nos cursos de especialização, mas, com embasamento cultural prévio e com prática contínua em inteligência de diversos níveis, visto que essa atividade não admite improvisações nem mesmo amadorismo. O homem de inteligência, em especial o analista, deve dedicar-se o maior tempo possível às funções na atividade, assim como, cada vez mais, buscar o seu aprimoramento e a atualização cultural, mediante a realização de inúmeros cursos nesta área. Principalmente, nos dias de hoje que a evolução tecnológica é crescente e os artifícios utilizados pelos criminosos transnacionais são os mais diversos para ludibriar a vigilância policial estatal.

²⁵ PLATT, Washington. *A Produção de Informações Estratégicas*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército e Agir, 1994, p. 33.

2.2. A Atividade de Inteligência

Anteriormente, foi dito que informação é conhecimento.

Na linguagem técnica, a palavra informação não é, apenas, utilizada para designar os tipos de conhecimentos e o tipo de organização que as produz, é usada como o resultado de um raciocínio elaborado e que expresse a certeza do que um analista levantou quanto ao significado de um fato ou de uma situação que tenha ocorrido no passado ou no presente.

Os conhecimentos produzidos pela organização de inteligência, denominados informações, têm duas utilizações: servem para o uso preventivo ou defensivo, uma vez que eles dão o alerta antecipado dos objetivos das organizações criminosas que possam prejudicar o interesse nacional; e podem, também, ser utilizados para o uso positivo e antecipado da adoção de uma política externa ativa, ou de uma estratégia para bloquear as ações dessas organizações criminosas.

Tendo em vista que a atividade de inteligência realiza, permanentemente, ações especializadas, para tanto, é necessário que as pessoas nela empregadas sejam capacitadas e adestradas para o exercício de suas funções nos órgãos de inteligência.

É importante que as pessoas participantes das atividades de inteligência sejam cuidadosas e criteriosamente escolhidas, por terem acesso a dados e/ou conhecimentos sigilosos e/ou sensíveis, no sentido de garantir a segurança do sistema de inteligência e de seus objetivos.

Não resta dúvida que, para a escolha do pessoal de inteligência, há, pois, necessidade, também, de que sejam observadas as qualidades exigidas para tal atividade que são a inteligência, perspicácia, curiosidade, lealdade, discrição, espírito de cooperação, facilidade de expressão oral e escrita, cultura profissional, entusiasmo e afinidade com a atividade de inteligência, além de habilidade para trabalhos individuais e em grupo. Ainda, para as atividades na área de inteligência é exigida a formação de um bom analista de inteligência, o que depende não só da aquisição de conhecimentos teóricos-técnicos em cursos de formação e especialização que, atualmente, cada vez mais, ganham expressão no mundo acadêmico e nos próprios ambientes corporativos esta-

tais, como, também, de um embasamento cultural prévio e da prática constante nos órgãos de inteligência.

Na atividade de inteligência, o que há de importante, para ser identificado, é que, qualquer que seja a adversidade de sua utilização, o conhecimento em pauta é produzido por meio de um processo de pesquisa. Pesquisa, por vezes, formal, muito técnica e trabalhosa e, em outras oportunidades, é informal, sem técnica e rapidamente atingida. Sendo importante dizer que, em algumas vezes, uma pesquisa poderá demandar inúmeras horas de atividades de trabalho executadas por várias pessoas, outras vezes é executada por apenas uma pessoa e em poucos minutos ou, até mesmo, menos do que isto.

A atividade de inteligência possui uma fase de levantamento, qual seja, a que procura observar o que acontece no exterior e no interior do Estado e a que tenta deliberadamente descobrir o sentido desses acontecimentos.

O processo real de observação tem lugar no exterior e no próprio país, podendo ser realizado de forma ostensiva, clandestinamente ou de ambos os modos.

A fase de levantamento, quando realizada nos países estrangeiros, é feita por intermédio de uma gama variada de funcionários ostensivos e oficialmente credenciados pela diplomacia, em especial, para o cumprimento de missões conjuntas de inteligência.

O mencionado processo de pesquisa tem por objetivo a obtenção da verdade, utilizando-se de um método sistemático. Método este em que os países envolvidos na pesquisa, com o seu pessoal adequado, deverão cooperar, no sentido de se buscar a verdade sobre o que se investiga.

A atividade de inteligência é, portanto, uma atividade técnica especializada, permanentemente exercida, com o objetivo de produzir conhecimentos de interesse de um órgão decisor e proteger conhecimentos sensíveis, isto é, conhecimentos que, de posse de adversários, possam comprometer interesses de quem detém o poder decisório em órgãos estatais ou não.

No caso específico da atividade de inteligência estatal, esta tem por finalidade produzir conhecimentos de interesse interno do Estado, bem como aqueles por meio dos quais o Estado apóia suas relações exteriores para a tomada de decisões neste âmbito de relacionamento.

O Estado, para cumprir os seus objetivos, quais sejam, realizar a segurança, a justiça e o bem-estar econômico e social, que são a verdadeira razão de sua existência, necessita ter à sua disposição um considerável volume de conhecimentos precisos, completos e oportunos, sobre fatos internos e externos referentes aos diversos países, não só do seu relacionamento, com a finalidade de servir de base para a ação, ou seja, para a adoção de políticas e solução de questões de seu interesse interno e internacional.

Deve-se ressaltar que tais conhecimentos são informações, que podem ser definidas como se seguem:

Informações (*intelligence*) é um termo específico e significativo, derivado da informação, informe, fato ou dado que foi selecionado, avaliado, interpretado e, finalmente, expresso de forma tal que evidencie sua importância para determinado problema de política nacional corrente. (...)

A informação Estratégica é o conhecimento referente às possibilidades, vulnerabilidades e linhas de ação prováveis das nações estrangeiras. Nos Estados Unidos, destina-se direta ou indiretamente ao uso do Conselho de Segurança Nacional e outras agências de formulação política do Governo Federal. Busca, principalmente, guiar a formulação e a execução de medidas de segurança nacional, em tempo de paz, e a conduta de operações militares, em tempo de guerra, bem como o desenvolvimento do planejamento estratégico no período de após-guerra. (...)

(...) considera-se, normalmente, que a Informação Estratégica abrange oito ou dez ramos. Cada um desses ramos funda-se numa ou mais ciências naturais ou sociais. Estão relacionados abaixo, na ordem decrescente de importância da ciência natural, e crescente da importância da influência humana na composição de cada um:

1. Informação científica, incluindo as ciências naturais e saúde, potencial científico humano, possibilidades científicas de apoio à indústria, à pesquisa e ao desenvolvimento científico (inclusive engenharia);
2. Geografia, inclusive condições meteorológicas, clima e oceanografia;
3. Transporte, estradas, telecomunicações;
4. Informação econômica, incluindo indústria, finanças e emprego;
5. Informação militar (excluídas as informações de combate);
6. Informação sociológica, incluindo população, religião, educação, tradições nacionais, índole do povo;
7. Informação política, incluindo governo, partidos políticos, política externa;
8. Informação biográfica.²⁶

²⁶ PLATT, Id., p. 31-32.

Verifica-se à luz das definições, de Washington Platt, que as informações devem, de um modo geral, envolver as expressões do poder, quais sejam, a política, a econômica, a psicossocial, a militar, e a científica e tecnológica. Como o próprio autor assevera que “O campo das informações é vasto e complexo. Quase todo ramo do conhecimento lhe é pertinente em certo grau, direta ou indiretamente”. (PLATT, 1994: 25)

A atividade de inteligência busca a obtenção de conhecimentos, fruto de sua análise em torno do estudo de fatos nacionais e internacionais. Para tanto, a título de exemplos, procurar-se-á citar alguns entre vários fatos no contexto do **fator político** que devem ser considerados na obtenção de conhecimentos:

- a descentralização do governo como instrumento de atomização do poder e, conseqüentemente, fortalecimento do poder político regional;
- a presença ou ausência da autoridade estatal em todas as áreas de suas atribuições constitucionais;
- a existência da separação entre os poderes e a harmonia entre estes, no próprio país ou no país estudado;
- a existência de líderes totalitários ou não que comprometem os interesses da democracia por meio da corrupção e suas possíveis ligações com entidades criminosas;
- a participação do povo, democraticamente, nas eleições;
- as eleições estão ou não controladas por um único partido;
- a contribuição da estrutura político-administrativa para a inadequada presença estatal nas áreas de suas competências constitucionais;
- o amadurecimento ou não da atuação das elites nas práticas políticas;
- a instabilidade política como conseqüência dos antagonismos ideológicos;
- a tendência política do momento (liberal, conservadora ou totalitária);
- a influência do partido dominante sobre os partidos de oposição;
- as políticas governamentais paliativas e as efetivas para contornar os problemas enfrentados pelo Estado;
- as estratégias governamentais adotadas para a superação dos problemas relativos aos seus objetivos estabelecidos;
- as formas de fiscalização estatal nas suas áreas de competência constitucional;

- a existência de vontade política para a solução de problemas de toda ordem enfrentados pelo Estado;

- a existência de vontades opostas à consecução ou mesmo manutenção dos Objetivos Nacionais;

- as medidas adotadas ou não adotadas pelo governo do Estado que contribuem ou não para a segurança nacional;

- as medidas de defesa capazes de dar uma resposta adequada às ameaças que possam sofrer o país;

- as políticas de governo para as regiões menos assistidas pelo Estado, em especial nas faixas fronteiriças;

- a política de governo para o exercício da soberania sobre o seu território;

- a característica de o Estado cumprir ou não os tratados e os acordos internacionais;

- a existência de alianças, acordos ou tratados secretos;

- as pressões internacionais, de ordem política, econômica, militar e outras que o Estado tem sofrido;

- o problema da vontade política de o Poder Central, nos casos que exigem a intervenção nos Estados-membros da Federação, para a solução de problemas do interesse nacional;

- a legislação estatal existente e o problema de controle da imigração de estrangeiros no país; e

- a atuação constitucional do governo no tocante às políticas públicas nas áreas sensíveis como na educação, saúde, segurança, seguridade social, geração de empregos, no sentido de se erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

As preocupações da inteligência, no que diz respeito ao **fator econômico**, podem estar no contexto do que se segue:

- a política econômica e a geração de empregos;

- a adesão do país aos blocos econômicos dificulta ou não o seu intercâmbio comercial com outros países não pertencentes a esses blocos;

- o equilíbrio ou não da distribuição da renda entre os habitantes;

- o aumento da renda "per capita" como fator de crescimento do padrão de vida e do poder de compra dos habitantes;

- a política econômica quanto à fiscalização e à atuação dos bancos nacionais e estrangeiros no país;
- as áreas de concentração da força de trabalho e os centros econômicos do país;
- o equilíbrio ou desequilíbrio econômicos provenientes da forma igual ou desigual no tocante à distribuição da infra-estrutura econômica e dos fatores de produção entre as regiões do país;
- a doutrina econômica e política econômica adotadas no país como mecanismos de desenvolvimento nacional ou não;
- a existência ou não de mecanismos fiscalizadores das movimentações de capitais ou financeiras internas e externas; e
- assim como muitas outras áreas que, normalmente, são objeto de análise.

Quanto ao **fator psicossocial**, podem ser citadas as seguintes questões a serem analisadas:

- a existência de ressentimentos presentes na sociedade, por problemas de exclusão ou desníveis sociais, má distribuição de renda, ausência do Estado nas questões de saúde, educação, moradia, empregos, de insatisfações do estamento militar, etc.;
- o preconceito e a discriminação racial;
- a ação da Igreja nas questões políticas e seu posicionamento em relação a temas polêmicos;
- a existência de programas sociais que contribuem para a melhoria das condições de conforto e bem-estar da população;
- a questão das migrações internas como indício de instabilidade da população, o que exige medidas para sua fixação numa determinada área;
- o êxodo rural como causa da marginalização, da criminalidade e da crescente urbanização;
- a questão do elevado índice do analfabetismo no país;
- o grau de instrução da população;
- a formação, o treinamento e o aprimoramento de profissionais nas mais variadas áreas de atuação produtiva;

- a contribuição do número de escolas de ensino fundamental, médio e superior, assim como do efetivo de doutores e mestres nas mais variadas áreas de conhecimento, para o desenvolvimento nacional;

- a classe média expressiva como fator de equilíbrio;

- a tomada de decisões governamentais levando-se em conta a opinião pública ou não;

- a aprovação ou a desaprovação, por parte da opinião pública, das decisões políticas, planos e realizações governamentais; e

- a melhoria ou não das condições de vida e de trabalho dos habitantes por intermédio da assistência social e da previdência social.

Podem ser citadas algumas questões importantes a serem analisadas, no que se refere ao **fator militar**:

- a profissionalização das Forças Armadas, seu aparelhamento e sua eficiência como aspectos indispensáveis para atingir ou manter os Objetivos Nacionais atuais e permanentes;

- a existência de insatisfações e ressentimentos no seio das Forças Armadas;

- a aptidão ou não das Forças Armadas para missões típicas de polícia;

- a questão da organização, da disciplina, do adestramento, da experiência, do equipamento, da união dos integrantes das Forças Armadas;

- o estado e as condições do material bélico das Forças Armadas;

- a possibilidade de apoio logístico das Forças Armadas às operações policiais;

- o aspecto do moral da tropa e do seu treinamento para as mais variadas missões;

- a formação militar dos quadros permanentes e das reservas;

- a apreciação de cada Força Singular, no que tange à situação de pessoal, material e doutrina militar;

- a existência de intercâmbio militar entre os diversos países;

- a situação das Forças Armadas nas áreas de fronteira como instrumento de manutenção da soberania nacional;

- a situação do país em termos de condições políticas e econômicas e potencial demográfico e militar para suportar um esforço de guerra; e

- a existência de antagonismos com os países vizinhos ou não que possam levar o país a uma situação belicosa.

Finalmente, podem, também, ser citadas algumas questões, que são analisadas pela inteligência, abrangendo o **fator científico e tecnológico**:

- a existência, no país, de pessoal especializado para o desenvolvimento de novas tecnologias;

- a necessidade ou não da importação de tecnologias;

- a questão da dependência ou independência tecnológica do país nas áreas de energia, agricultura, alimentos, material bélico, industrial, saúde, transportes, biológica, processamento de dados, engenharia ecológica e ambiental;

- os investimentos estatais na área das ciências e tecnologia;

- a capacidade de o país absorver novas tecnologias;

- as restrições e condicionantes para a aquisição de componentes, insumos básicos ou equipamentos do fornecedor da tecnologia ou de fonte por ele indicada;

- as restrições às exportações do adquirente da tecnologia ou a reserva do mercado para o fornecedor;

- as limitações quanto ao uso de tecnologias de determinados produtos;

- a confidencialidade quanto às informações tecnológicas transferidas;

- as imposições que limitam o volume da produção, assim como o preço do produto final;

- as imposições de exclusividade de vendas ou representação comercial dos produtos que contém novas tecnologias;

- as restrições que visam eximir o fornecedor da tecnologia de responsabilidade originada por vícios ou defeitos inerentes ou decorrentes da tecnologia transferida;

- a capacidade de a indústria do país de absorver a tecnologia, de modo a produzir bens ou serviços com um nível consistentemente aceitável de uniformidade, qual seja, com maior qualidade;

- capacidade de o país proteger seus novos conhecimentos e tecnologias;

- as Forças Armadas estão equipadas ou não tecnologicamente; e

- as Forças de Segurança Pública estão ou não atualizadas, em termos de tecnologia, para fazer frente às novas ameaças do crime organizado, que cada vez mais se utiliza de avançadas tecnologias.

Após apresentar alguns exemplos de aspectos relevantes para a inteligência produzir conhecimentos, procura-se reforçar a idéia de que os conhecimentos são obtidos em face de investigações sobre fatos sociais que envolvem coisas e pessoas, tal como se apresentam num determinado momento. O acompanhamento da evolução dos acontecimentos fará parte, também, dos relatórios de informações já de forma processada.

Normalmente, na orientação dos trabalhos de inteligência, como já foi mencionado, anteriormente, a investigação se faz de forma metodológica, abordando os fatores de interesse do órgão decisor num determinado momento. Desta feita, os fatores que orientam as atividades de inteligência, de acordo com o autor Sherman Kent²⁷, são o militar, a economia, a política, o social e o técnico-científico, que são os mesmos vistos anteriormente.

Mas, o autor em questão chama a atenção, também, para outros fatores que são importantes na orientação das investigações da atividade de inteligência. Portanto, tais fatores são os que se seguem:

1 – Personalidades. Admitindo que o elemento descritivo-básico catalogou em seus arquivos e enciclopédias biográficas os nomes das pessoas que foram importantes no passado, o elemento encarregado do relatório de informações correntes deve acompanhar os acontecimentos vindouros e as ligações dessas pessoas. É ainda mais importante que, além disso, se descubra sob a superfície os líderes do passado as figuras que vão surgindo para o futuro. (...)

2 – Geografia. Admitindo já existirem descrições do que anteriormente denominei de fisiografia dos outros países, os encarregados dos relatórios de informações correntes devem estar continuamente aperfeiçoando e ampliando essas descrições. Não se trata meramente de anotar as alterações da paisagem provocadas pela ação do homem (...) mas também colocar-se na vanguarda da ampliação dos horizontes dos acontecimentos geofísicos. Que fatos novos estão sendo descobertos ou podem ser observados em assuntos tais como ritmo de erosão, obstrução de rios e portos, meteorologia, praias, potencial hidráulico e fontes de água potável? O que está sendo descoberto ou pode ser observado nos campos da hidrografia, geodésia e geologia? (...)

²⁷ KENT, Sherman. *Informações Estratégicas*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1987. p. 46, 47, 49.

7 – Moral. Dentro da ampla gama de assuntos morais, as informações correntes devem estar atentas para as doutrinas básicas da vida: incremento ou desvanecimento da religiosidade, patriotismo, nacionalismo, crença e confiança na ordem reinante e nos mitos nacionais. Devem conhecer as mudanças da atitude popular diante de um expurgo de indesejáveis, da nacionalização da propriedade privada, do partido do governo, do casamento civil, da instrução leiga, dos direitos das minorias, do serviço militar obrigatório, para citar apenas alguns dos pontos mais importantes.²⁸

Como visto, as atividades do ramo inteligência são orientadas por inúmeros fatores para a obtenção do conhecimento útil para o órgão decisor.

Um dos fatores julgado de capital importância é o que diz respeito às informações das personalidades alvos da atividade de inteligência. Informações estas provenientes da tarefa de descobrir os líderes que estão em ascensão e em evidência e que têm toda a sorte de influência sobre a sociedade, pelos seus conhecimentos, pelo seu caráter, ambições, opiniões, suas fraquezas e influências a que se submetem, e, ainda, o rol de suas amizades e o meio político a que pertencem. O relevo do conhecimento do perfil dessas personalidades em ascensão deve-se à possibilidade de poder avaliar suas qualidades de liderança e, por conseguinte, estimar as possíveis espécies de alterações que a nova liderança poderá provocar, caso chegue ao poder, onde, certamente, colocará em prática suas idéias, suas posturas e seu modo de ser, que podem provocar todo o tipo de reflexos diretos na sociedade. Trata-se, portanto, de uma atividade muito complexa.

Avulta em importância ressaltar que a atividade de inteligência, por ser complexa, é regida por alguns princípios que devem ser observados para o sucesso de sua atuação. Assim sendo, a segurança é um dos principais princípios, pois deve estar presente em todos os momentos da produção do conhecimento. Deve haver clareza na forma de apresentação do conhecimento produzido. A produção do conhecimento deve ser imparcial e isenta de qualquer idéia preconcebida ou de influências de quaisquer naturezas. O conhecimento deve ser produzido com oportunidade e o mais completo possível, segundo a orientação, para um objetivo bem definido, de modo que possa ser utilizado adequadamente, e que seja o resultado de uma integração de dados. Há ne-

²⁸ KENT, id., p. 44-46, 49.

cessidade de que exista, também, quando da elaboração do conhecimento, um planejamento adequado para as suas diversas etapas e um mecanismo de controle das mesmas.

A atividade de inteligência utiliza na produção do conhecimento de dados fornecidos por fontes disponíveis, as quais podem ser humanas, de sinais e de imagens.

A fonte humana é a mais relevante, pela sua característica qualitativa, e é a que menos fornece dados a serem analisados, de um modo geral. Quanto a de sinais, estas se materializam pelas emissões de comunicações e as de imagens por intermédio de mapas, imagens obtidas por satélites, cartas topográficas e por fotografias de qualquer natureza.

Para a produção de conhecimentos, os trabalhos realizados pela inteligência são executados segundo um processo metodológico. Este processo possui uma fase de orientação, uma de produção e a outra de utilização do conhecimento. Salienta-se que tal processo é desenvolvido de forma contínua e seqüencial, todavia, essas fases podem ocorrer de modo simultâneo. Deve-se ressaltar que, durante o processo de produção de conhecimento, pode ocorrer o surgimento de novas necessidades que exigirão a reorientação dos trabalhos da inteligência. Uma vez, tendo já ocorrido a reunião de dados e conhecimentos, os mesmos são processados e difundidos. Também, é necessário salientar que a fase da orientação ela é definida de acordo com os objetivos de inteligência estabelecidos. Por outro lado, na fase seguinte, ocorre a produção dos conhecimentos, valendo-se de uma metodologia muito peculiar da atividade de inteligência. Já, a última fase é materializada pela difusão dos conhecimentos de inteligência, observando o princípio da oportunidade, para que os mesmos sejam utilizados pelos usuários. Tal princípio diz respeito ao aspecto de que o conhecimento produzido chegue ao usuário em tempo útil de ser utilizado. Essas fases do processo de produção do conhecimento englobam o chamado Ciclo de Inteligência.

No bojo da atividade de inteligência existe uma outra atividade que é a da contra-inteligência, a qual tem por finalidade salvaguardar o sistema de inteligência, contra as ações de organizações de inteligência adversas, assim como, órgãos e pessoas a elas ligadas. Essa atividade visa a adotar medidas capazes de prevenir, obstruir e neutralizar as operações de inteligência do adver-

sário, em especial referentes à sabotagem, ao terrorismo, à propaganda, além de outras ações adversas prejudiciais às atividades de inteligência.

As medidas de contra-inteligência podem ser passivas e ativas.

As passivas são as de caráter defensivo, tendo por objetivo a proteção do sistema de inteligência contra ações adversas de qualquer natureza e origem. Já as ativas são as de caráter ofensivo, que têm por objetivo impedir que quaisquer ações adversas comprometam o referido sistema, mas, também, neutralizando ou mesmo reduzindo os efeitos destas ações sobre as atividades de inteligência desse sistema.

Pode-se dizer, então, que a atividade de inteligência tem por objetivo a produção de conhecimentos de inteligência com a finalidade de assessorar as decisões dos chefes e comandantes, de todos os níveis, além de contribuir para o planejamento do preparo e do emprego de medidas na esfera de suas competências no que tange a planos de governo, políticas públicas, segurança, operações policiais, militares, entre várias outras.

Para aqueles que decidem, tomar decisões adequadas, tem por objetivo dar a seus empreendimentos vantagens sobre os adversários. Para que isto ocorra a contento vale-se de um processo que exige um cuidadoso estudo das questões relevantes. Deste modo, todas as pessoas, em cargo de chefia ou comando, decidem bem e de forma fundamentada, com menor risco de se adotar uma medida inadequada em seu empreendimento, utilizam-se da atividade de inteligência. Não há uma maneira de as organizações operarem de forma eficaz, sem um sistema de coleta e análise de dados, qual seja, sem um sistema de inteligência eficiente.

Todas as atividades de inteligência são executadas em um contexto sistêmico, onde estão subsistemas de informática, comunicações, etc.

Para o bom funcionamento do sistema, é necessário que todos os subsistemas que dele façam parte, trabalhem de forma integrada e harmônica, de modo que não haja perda de conhecimentos úteis e necessários aos órgãos decisores em face de seus empreendimentos.

CAPÍTULO 3

MEDIDAS DE COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO REFERENTES AO DIREITO E À ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

3.1. No Âmbito Internacional

3.1.1. Considerações Iniciais

Como visto anteriormente, o crime de lavagem de dinheiro é um delito que, praticamente, afeta todas as nações, em especial, tendo como principal motivo facilitador de suas práticas o fenômeno da globalização financeira.

A lavagem de dinheiro, como resultado de atividades criminosas, financia toda a sorte de outras ações delituosas que podem comprometer a estabilidade interna das nações, prejudicando o processo democrático, o desenvolvimento econômico, as liberdades e garantias individuais, além de estimular a corrupção no seio da sociedade e em todos os níveis da administração estatal, uma vez que o dinheiro fácil tudo compra, de forma direta ou indireta.

De forma direta, as pessoas corruptíveis, e, de forma indireta, os inocentes úteis.

A lavagem de dinheiro é um mal que aflige hoje, de modo global, todos os Estados, o que levou a comunidade internacional a criar organismos e medidas de prevenção e repressão a esse delito, no sentido de num esforço conjunto restringir a sua prática, assim como, minimizar seus efeitos e, principalmente, conter o crescimento de outros delitos que, visivelmente, são financiados com os recursos advindos do dinheiro sujo que se transformou em dinheiro limpo e legal.

No combate ao crime de lavagem de dinheiro ou nos crimes econômicos, de um modo geral, é de capital importância descobrir como o crime está sendo executado e quais os mecanismos utilizados pelos seus autores que integram fortes organizações criminosas. Não havendo dúvidas que isto é um dos principais problemas encontrados para combatê-lo de forma eficaz. Assim sendo, pode-se afirmar que tais informações são de extrema utilidade na pre-

venção e na repressão desse delito que ganhou expressão durante o fenômeno da globalização financeira, onde ele alcançou dimensões gigantescas, dando origem a uma “neocriminalização” internacional, devido ao crescimento do mercado econômico mundial.

A dificuldade de se obter informações sobre a atuação dos autores do delito deve-se ao fato de que não existem fronteiras para a prática do crime de lavagem de dinheiro, o que exigiu a criação de instrumentos de cooperação internacional, quando, então, diversos países uniram-se por meio de acordos internacionais e criaram organismos que estreitaram os laços entre os governos estatais para a prevenção e repressão desse crime. Deve-se ressaltar, também, que, no âmbito interno, os governos criaram entidades por iniciativas próprias ou por força dos acordos internacionais, como meio de dar efetividade e agilidade no combate ao crime de lavagem de dinheiro. Houve, também, por parte dos países, medidas internas para elevar à categoria de crime a lavagem de dinheiro, estabelecendo penas severas aos autores deste tipo criminal.

Nenhum esforço é suficientemente grande dos países unidos por diversos acordos e convenções internacionais, se não houver um canal de inteligência atuante e eficiente para a troca de informações e experiências entre os países na área de combate à lavagem de dinheiro, não só no tocante à movimentação financeira, mas, de modo mais abrangente, considerando que as organizações criminosas têm demonstrado que possuem uma estrutura organizada com ramificações em todas as atividades estatais e na sociedade em geral.

3.1.2. Organismos e legislações internacionais

Com o intuito de uniformizar, no âmbito internacional, o combate ao crime de lavagem de capitais, foram criados alguns organismos supranacionais. Foram elaboradas legislações visando reprimir tal delito. Cada país adaptou, para a sua realidade interna, mecanismos próprios de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro e aos crimes conexos.

Ressalta-se que o esforço conjunto objetivou, também, dar uma resposta ao crescimento do crime organizado, uma vez que ele é o principal responsável pela lavagem do dinheiro ilícito obtido por intermédio de ações criminosas, que, cada vez mais, criam meios de transformar capitais provenientes do crime de

toda a natureza em dinheiro lícito, limpo e pronto para o enriquecimento de pessoas e financiamento de novas ações da criminalidade nacional e internacional.

A seguir, procurar-se-á, explorar os organismos e as legislações internacionais que materializam o esforço da comunidade internacional para prevenir e reprimir a lavagem de capitais.

a. Convenção de Viena

Ocorrida, em 19 de dezembro de 1988, na Áustria, tendo por objetivo adotar medidas contra o tráfico ilícito de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas. Essa Convenção foi, praticamente, um dos embriões das iniciativas contra a lavagem de dinheiro, embora o seu objetivo maior tenha sido combater o tráfico ilícito de drogas. Permite-se dizer que foi um dos embriões, tendo em vista que, em seu bojo normativo, destacou o significado da ocultação, da natureza, origem, localização, destino, movimentação ou propriedade dos bens que são provenientes de delitos como: a produção, a fabricação, a extração, a preparação, a oferta para a venda, a distribuição, a venda, a entrega em quaisquer condições, a corretagem, o envio, o trânsito, o transporte, a importação ou a exportação de qualquer entorpecente ou substância psicotrópica.

Observa-se que a preocupação da Convenção de Viena com a ocultação da procedência do dinheiro é realmente algo inédito. Isto, de certo modo, seria uma forma de combater o tráfico ilícito de drogas e, por extensão, a lavagem de dinheiro proveniente desse crime, por meio da identificação da origem de bens e recursos.

É importante chamar a atenção para o fato de a Convenção estabelecer que os seus signatários têm a incumbência de dar ampla assistência jurídica nas investigações, julgamento e processo, bem como troca de informações e medidas adotadas, com o objetivo de os países atuarem de forma integrada, mais positiva, na luta contra o delito de lavagem de dinheiro, pois, só assim, é possível combatê-lo de forma eficiente e eficaz. No contexto dos países signa-

tários, o Brasil tomou as medidas necessárias previstas na Convenção de Viena.²⁹

Com o advento da Convenção de Viena, a reboque da questão do tráfico ilícito de entorpecente, como visto, deu-se atenção, também, ao dinheiro que provém deste crime e, principalmente, do crime organizado. Para tanto, inúmeros países vêm se mobilizando para adotar medidas de choque para melhor combater a lavagem de dinheiro, assim como identificar os meios mais utilizados por este delito.

A Convenção de Viena materializou significativos avanços no que tange ao combate ao crime de lavagem de dinheiro, uma vez que: estabeleceu, a título de cooperação internacional, a obrigação de cada país signatário incriminar e penalizar a lavagem de dinheiro proveniente do tráfico ilícito de drogas; previu normas a serem utilizadas em termos de confisco de bens oriundos do narcotráfico; e previu, ainda, a utilização da quebra do sigilo bancário como forma de cooperação internacional nos casos de investigação criminal, referentes à lavagem de dinheiro ligado ao tráfico ilícito de drogas.

Graças à Convenção de Viena é que os países signatários tipificaram o crime de lavagem de dinheiro como crime autônomo e iniciaram a incriminação das condutas relacionadas a este delito, o que foi algo altamente positivo para combater a lavagem de capitais.

b. Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro - GAFI

Como antecedente do GAFI, ocorreu o Comitê da Basileia, em 12 de dezembro de 1988, do qual foram participantes os presidentes dos Bancos Centrais dos países que constituíam o então G-10. Tal Comitê foi realizado concomitantemente com a Convenção de Viena, a qual ocorreu em 19 de dezembro de 1988.

O intuito do Comitê da Basileia foi o de se criar regras de controle das operações criminosas no âmbito do sistema bancário, visando o combate ao crime de lavagem de dinheiro. Essas regras, adotadas pelos participantes do

²⁹ BRASIL, Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991. Promulga a Convenção contra o tráfico de entorpecentes e substâncias psicotrópicas. Cooperação Jurídica Internacional. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/drci/cooperacao/Acordos.pdf>.> Acesso em 13 de outubro de 2007.

Comitê, tinham por principal foco não só combater a lavagem de dinheiro, mas, também, proteger as instituições financeiras que vinham sendo instrumento deste delito, o que comprometia, sobremaneira, a estabilidade financeira internacional, além de financiar outras atividades delituosas internacionais, principalmente, as do crime organizado internacional.

Desse Comitê fazem parte os Bancos Centrais e Autoridades de Supervisão Bancária dos Estados Unidos da América do Norte, Alemanha, França, Itália, Reino Unido, Japão, Canadá, Espanha, Bélgica, Suécia, Suíça e Luxemburgo.

O Comitê da Basileia firmou uma Declaração de Princípios na qual se encontram normas específicas de combate ao delito de lavagem de dinheiro, com o objetivo de proteger as instituições financeiras contra este delito.

A Declaração é composta de 25 (vinte e cinco) princípios a serem seguidos pelas entidades financeiras e bancárias dos países signatários do Comitê, objetivando, conforme já mencionado, impedir que o sistema bancário seja utilizado como instrumento para as transferências ou mesmo depósitos de valores de origem criminosa, para tanto, foram criados mecanismos de identificação dos clientes, para melhor acompanhar as movimentações bancárias.

O Comitê da Basileia e a Convenção de Viena são, portanto, precursores da criação do GAFI, o qual foi criado em 1989, pelo G-7, no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Os sete países mais ricos do mundo, o G-7, criaram o Financial Action Task on Money Laundering (GAFI/FATF), conforme dito, no âmbito da OCDE.

O objetivo do GAFI é o de desenvolver, examinar e promover políticas para combater o crime de lavagem de dinheiro. A finalidade dessas políticas é não deixar que os produtos dos crimes de tráfico de drogas e mesmo de outros crimes sejam utilizados em atividades criminosas, prejudicando as atividades econômicas lícitas dos diversos países.

O GAFI publicou uma relação de países onde a lavagem de dinheiro é facilitada devido aos seus sistemas financeiros. A última relação elaborada por ele foi de fevereiro de 2004, onde os países contidos nesta relação são: Ilhas Cook, Guatemala, Indonésia, Myanmar, Nauru, Nigéria e Filipinas. Existem países que, embora, não estejam relacionados na lista do GAFI, são propícios para que ocorram o crime de lavagem de dinheiro, são eles: Antígua, Antilhas

Holandesas, Áustria, Bahamas, Bermudas, Bulgária, Chipre, Dubai, Emirados Árabes Unidos, Gibraltar, Hong Kong, Ilhas Cayman, Ilhas Virgens Britânicas, Irlanda, Líbano, Liechtenstein, Luxemburgo, Mônaco, Panamá, Suíça, Singapura, Uruguai e Vanatu.

Existem diversas técnicas utilizadas para a lavagem de dinheiro, visando retornar o dinheiro lavado ao país de procedência. Isto pode ocorrer através de transações imobiliárias porque há uma gama enorme de valores nesta negociação, ficando, portanto, difícil para as autoridades fiscais avaliar o verdadeiro valor do imóvel. Um outro meio utilizado são as operações de empréstimos em bancos estrangeiros, o criminoso, após a colocação e a ocultação do dinheiro ilegal, pede empréstimo financeiro, tendo como cúmplice as autoridades bancárias e efetua o pagamento em uma filial da instituição financeira localizada em outro país.

Com o intuito de uniformizar, a nível internacional, o combate ao crime de lavagem de dinheiro foram criados alguns organismos supranacionais. Foram elaboradas legislações visando o combate a tal crime.

O primeiro organismo intergovernamental criado para combater a lavagem de dinheiro foi o GAFI/FATF, organismo que, também, combate o financiamento da atividade terrorista.

O GAFI é composto por 34 membros, 32 países e governos, duas organizações internacionais, além de 20 observadores, 5 organismos regionais e 15 outras organizações internacionais ou organismos.

Esse organismo internacional elabora uma auto-avaliação em período de cada 5 anos, revisando, assim, o seu modo de atuação. As suas últimas Recomendações foram editadas em junho de 2003. Estas Recomendações contêm textos normativos, objetivando o combate à lavagem de dinheiro e, também, contêm textos que dizem respeito à prevenção ao financiamento das atividades terroristas, tendo como principal finalidade que os países participantes em uma cooperação internacional combatam as organizações criminosas transnacionais. Para tanto, as Recomendações englobam a área jurídica, o sistema financeiro com seus regulamentos e procedimentos operacionais.

Essas Recomendações são de caráter universal, os países cooperantes são observados por peritos dos Estados-membros no que se refere ao cumprimento dos princípios contidos em seu corpo.

O GAFI contém quatro grupos, os quais subdividem as Recomendações, são eles: os Sistemas Jurídicos, o Sistema Financeiro e as suas medidas, as Medidas Institucionais e Cooperação Internacional.

Os Sistemas Jurídicos compõem o primeiro grupo a fazer parte das Recomendações, os países cooperantes devem permitir que haja o confisco de bens, dos produtos e dos instrumentos usados nas atividades de lavagem de dinheiro e, também, devem aplicar sanções tanto civis como administrativas aos criminosos.

O segundo grupo a fazer parte das Recomendações é o Sistema Financeiro e as medidas a ele relacionadas. O âmbito de sua atuação são os bancos e as instituições financeiras que não são bancos, como por exemplo as casas de câmbio. Essas Recomendações advertem no sentido de que se criem regras com a finalidade de uma correta identificação dos clientes, para que haja conservação da documentação e para que se faça uma verificação detalhada da movimentação das contas e que se pesquise a origem de operações que não são corriqueiras.

As pessoas que trabalham nesses Sistemas devem ser habilitadas para poderem identificar quando houver suspeitas do crime de lavagem de dinheiro e todas as ações a ele ligadas devem ser comunicadas aos órgãos competentes, no menor prazo possível de tempo.

O terceiro grupo seriam as Medidas Institucionais, isto é, devem ser criadas Unidades de Inteligência Financeira (UIF), com a função de receber, analisar e verificar quaisquer operações suspeitas ou que possam tratar-se de ação de reciclagem de dinheiro. É fundamental, para um bom desempenho das suas funções, que a UFI tenha acessibilidade às informações financeiras e administrativas, originadas das autoridades legais.

Avulta em importância salientar que os países que cooperam com o GAFI, devem tomar providências no sentido de não permitir que as entidades ilícitas, que não possuem personalidade jurídica, ou mesmo aquelas de constituição fictícia, atuem. Outra medida que esses países devem adotar é o de suavizar as regras referentes ao sigilo bancário, para que seja possível fazer o cruzamento de informações entre as autoridades legais que trabalham na fiscalização da atividade financeira.

O quarto grupo diz respeito à Cooperação Internacional. Cada país deverá, o mais rapidamente possível, adaptar as suas legislações às disposições que estão contidas na Convenção de Viena. Em se tratando do processo de extradição, viabilizar a aplicação das regras de reciprocidade.

Na atividade do crime de lavagem de dinheiro, quando os seus efeitos atingem mais de um país dá-se o nome de dupla incriminação, este crime deverá ser previsto nas legislações de cada país.

c. Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime - UNDOC

A Organização das Nações Unidas (ONU) criou o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNDOC)³⁰ com a intenção de combater a criminalidade transnacional, principalmente, porque o tráfico de drogas é um dos crimes que antecede a lavagem de dinheiro. A ONU tem trabalhado muito na prevenção do crime de lavagem de dinheiro.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas, por intermédio da Resolução nº 1.373, de 28 de setembro de 2001, reconheceu a relação entre o terrorismo, o crime organizado transnacional, as drogas ilícitas, a lavagem de dinheiro e o tráfico ilegal de armas e, para tanto, criou inúmeros programas objetivando combater estes delitos e passou a fornecer assessoria técnica e jurídica aos países que estejam enfrentando problemas com tais crimes.

Existe um instrumento chamado Global Programme Orgainst Money Laundering (GPML) que é o principal do UNDOC para atuar contra o crime de lavagem de dinheiro.

O GPML proporciona apoio técnico para treinamento de agentes multiplicadores e, também, auxílio para se realizar perícias técnicas e judiciais, com a intenção de se alcançar uma melhoria dos procedimentos que se referem ao combate ao crime de lavagem de dinheiro.

d. Convenção sobre Lavagem, Identificação, Apreensão e Confisco de Produtos do Crime – Conselho da Europa

³⁰ UNODOC – seu escritório encontra-se localizado em Viena/Áustria e congrega mais de 150 países, trabalhando diretamente com instituições governamentais, sociedade civil e comunidades locais.

Tal Convenção foi realizada em 08 de novembro de 1990, na cidade de Estambul/França, pelo Conselho da Europa, objetivando estabelecer procedimentos no tocante à lavagem, identificação, apreensão e confisco de produtos do crime. Além dos países integrantes do Conselho da Europa, foi ampliada a possibilidade de outros países integrarem tal Convenção, o que levou a mesma, mais adiante, ser denominada de Convenção da Europa, pois passou a tratar de forma abrangente procedimentos de interesse de todos esses países, no que diz respeito ao delito de lavagem de dinheiro.

e. Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas - CICAD

A Comissão Interamericana para Controle do Abuso de Drogas trata-se de um órgão integrante da Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA). Este órgão acordou Recomendações ligadas à prevenção e ao combate ao crime de lavagem de dinheiro, tendo em vista que este crime está diretamente relacionado ao crime de tráfico de drogas. Essas Recomendações oferecem, aos países integrantes da CICAD/OEA, assistência técnica para poderem elaborar normas, bem como orientar sobre a utilização das técnicas para se detectar operações suspeitas. Uma característica importante sobre tais Recomendações, é que elas estão voltadas para a realidade das Américas, tendo como foco principal a América Latina.

Deve-se ressaltar que o Brasil envida todos os esforços para cumprir as Recomendações da CICAD, participando, inclusive ativamente, das reuniões plenárias desta Comissão.

Em 1992, é que foi elaborado pela CICAD e aprovado pela Assembléia Geral da OEA o Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem de Dinheiro Relacionados com o Tráfico Ilícito de Drogas e outros Delitos Graves. Este Regulamento caracterizou-se como o principal e significativo instrumento cooperativo do Continente Americano, pois contribuiu para a harmonia das legislações nacionais no combate ao crime de lavagem de dinheiro. Sabe-se que este delito é transnacional e, se não houver um procedimento sistemático e harmônico dos países, a sua prevenção e repressão não serão eficientes e eficazes.

f. Grupo de Egmont

O Grupo de Egmont se reuniu pela primeira vez, na cidade de Egmont/Canadá, em 1995. É composto por 94 membros, no qual o Brasil é um deles. As ações deste Grupo são essencialmente mais repressivas do que preventivas. Reúnem-se, anualmente, os países participantes, quando, então, apresentam um relatório contendo as atividades de sua Unidade de Inteligência Financeira e, também, das outras entidades que são responsáveis pelo combate ao crime de lavagem de dinheiro. Há uma comparação entre os relatórios de cada país, fazendo-se, então, uma auditoria com a finalidade de localizar operações ilegais de caráter transnacional. Pode-se concluir que o Grupo de Egmont é uma organização que leva os países participantes a agirem conjuntamente no sentido de se combater o crime de lavagem de dinheiro.

O principal objetivo do Grupo de Egmont é promover, no âmbito internacional, a troca de informações, o estabelecimento de procedimentos comuns e a adoção de estratégia para melhor combater o crime de lavagem de dinheiro. Desta feita, nas ações de combate a tal delito, a maior parte dos países, observando as orientações do GAFI, criou suas Unidades de Inteligência Financeira (UIF), o que veio a facilitar as iniciativas do Grupo de Egmont, pois, este surgiu, inicialmente, com a participação da Unidade de Inteligência Financeira da Bélgica (CTIF) e a dos Estados Unidos da América do Norte (FINCEN), tendo como finalidade o intercâmbio de informações entre estas UIFs e outras mais, realizando o trabalho de inteligência para prevenir e reprimir o delito de lavagem de dinheiro.

g. Grupo de Ação Financeira da América do Sul Contra Lavagem de Ativos - GAFISUD

O Grupo de Acción Financera de Sudamerica Contra el Lavado de Activos (GAFISUD) é entidade supranacional, que foi criada em 08 de dezembro de 2000. Seus membros fundadores foram o Brasil, Bolívia, Equador, Argentina, Chile, Colômbia, Uruguai, Paraguai e Peru. A finalidade dessa entidade é a adaptação das normas do GAFI e do GAFISUD à realidade regional de cada País-membro. É uma tomada de consciência de tais países que concluíram

que somente uma ação conjunta é eficaz para o combate e para a prevenção ao crime.

h. Convenção das Nações Unidas Contra a Criminalidade Organizada Transnacional

Na cidade de Nova Iorque, nos Estados Unidos da América do Norte, em 15 de novembro de 2000, foi realizada a Convenção das Nações Unidas Contra a Criminalidade Organizada Transnacional.

O que foi estabelecido nessa Convenção só começou a vigorar em 29 de maio de 2003. Embora, o seu enfoque principal tenha sido as medidas contra o crime organizado transnacional, o problema da lavagem de dinheiro foi tratado, também, levando-se em conta que este delito é o que dá suporte aquela forma de crime de amplitude internacional, que cada vez mais se faz presente na atualidade.

Os empreendimentos da criminalidade organizada são resultados de capitais ilícitos, que vêm preocupando os países com o seu crescimento alarmante. Desta forma, com base nas normas procedimentais provindas dessa Convenção, em especial, no que se refere à lavagem de dinheiro, os países têm adotado medidas restritivas para dificultar o acesso aos recursos oriundos de atividades criminosas.

3.2. No Âmbito Nacional

3.2.1. Antecedentes das atividades de inteligência no Brasil

É importante chamar a atenção que, até hoje, muitas pessoas esclarecidas têm, ainda, um entendimento que gera desconfiança sobre o verdadeiro sentido das atividades de inteligência conduzidas pelo Estado aqui no Brasil. Portanto, permite-se utilizar as palavras do General de Divisão Alberto Mendes Cardoso, quando Chefe da Casa Militar da Presidência da República, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, para melhor explicar como muitos vêem essa atividade:

A história da atividade de Inteligência no Brasil, para muitos, tem sua origem na criação do Serviço Nacional de Informações - SNI, em 1964. Essa visão incorreta acarretou desvio de percepção: a vinculação da atividade com a política e a ideologia.

Difícil era, até o momento, eliminar essas incorreções, uma vez que os acervos documentais foram de difícil acesso e, em sua maioria, limitados ao período de vida do SNI. Sob uma mística própria e um rigoroso enfoque sigiloso, poucas têm sido as oportunidades de uma livre pesquisa sobre a atividade de Inteligência, mesmo em países com sólida e longa tradição democrática.

A dificuldade em conhecer a realidade, particularmente no Brasil, sempre mereceu os reclamos das comunidades acadêmica e jornalística, pois faltavam aos interessados fontes abertas, com registros precisos e cronologicamente estabelecidos, que proporcionassem o pleno entendimento dos fatos e das situações que levaram os dirigentes nacionais a institucionalizá-la.³¹

Não se pode negar que essa percepção que muitos, até o presente momento, possuem em torno da atividade de inteligência, tem antecedentes, pois, realmente, a mesma foi utilizada em várias oportunidades, na vida nacional por motivos políticos e ideológicos.

Valendo-se da pesquisa elaborada pelo professor Lúcio Sérgio Porto Oliveira, é possível, cronologicamente, apresentar os momentos dessa atividade no Brasil:

A concepção formal para o uso integrado das Informações no Brasil, como instrumento de suporte às ações estratégicas do Poder Executivo, teve início em 1927, no governo do Presidente Washington Luís Pereira de Souza, quando foi instituído o Conselho de Defesa Nacional, mediante o Decreto nº 17.999, de 29 de novembro.³²

O Conselho de Defesa Nacional foi criado como instrumento de acompanhamento dos acontecimentos que ocorriam na vida nacional, como o Movimento Tenentista que propugnava por significativas mudanças na ordem política nacional; assim como, acontecimentos externos que passaram a influenciar a política nacional, notadamente, o movimento operário sob a égide do Partido Comunista do Brasil, criado em 1922; e as dificuldades econômicas enfrenta-

³¹ OLIVEIRA, Lúcio Sérgio Porto. Agência Brasileira de Inteligência. *A História da Atividade de Inteligência no Brasil*. BRASIL. Presidência da República. Brasília: ABIN, 1999, p. 10-11.

³² OLIVEIRA, id., p. 21.

das pelo País em face da quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929.

Outros antecedentes referem-se à “Era Vargas”, a qual é dividida em três períodos de governo do Presidente Getúlio Vargas: Governo Provisório (1930 a 1934); Governo Constitucional (1934 a 1937); e Estado Novo (1937 a 1945). Estes períodos, de um modo geral, foram marcados por acontecimentos externos e internos de cunho político-ideológico.

No âmbito internacional, ressalta-se, na Europa, o crescimento da ideologia nazi-fascista que desestabilizou o mundo europeu com as práticas totalitárias da Alemanha e da Itália, o que foi um dos principais fatores responsáveis pela eclosão da Segunda Guerra Mundial, entre 1939 e 1945. Outro fato de relevo foi a ideologia comunista que ganhou corpo nos anos 30 e 40, tendo como pólo irradiador a Rússia que mais adiante se denominou União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

No âmbito nacional, esses dois acontecimentos, anteriormente mencionados, refletiram no cenário político interno brasileiro, uma vez que surgem, aqui, o Partido Integralista, afinado com as idéias nazi-fascistas, e o Partido Comunista do Brasil, que inicia uma fase de grande atuação no País, que chegou inclusive a liderar um movimento que culminou, em novembro de 1935, com a Intentona Comunista, objetivando, pela luta armada, implantar o regime comunista no Brasil.

Devido a tudo o que foi relatado, ainda, no final do primeiro período do governo Vargas (1930 a 1934), conforme bem explica Oliveira, houve a reestruturação do Conselho de Defesa Nacional, como se segue:

No que respeita ao Conselho de Defesa Nacional, foi reestruturado em 15 de fevereiro de 1934, mediante o Decreto nº 23.873, sendo criadas a Comissão de Estudos da Defesa Nacional, a Secretaria-Geral da Defesa Nacional e uma Seção da Defesa Nacional em cada ministério. Estas Seções receberam a missão de centralizar todas as questões atinentes à Defesa Nacional, vinculadas aos respectivos ministérios. Mais adiante, Getúlio Vargas sancionou, em 3 de agosto de 1934, o Decreto nº 7, alterando a designação do Conselho de Defesa Nacional para Conselho Superior de Segurança Nacional.³³

³³ OLIVEIRA, id., p. 24.

No segundo governo (1934 a 1937), denominado Período Constitucional, Getúlio Vargas manteve o Conselho Superior de Segurança Nacional, com base no Decreto nº 7, de 3 de agosto de 1934.

Somente, no período seguinte, chamado de Estado Novo (1937 a 1945), é que, segundo Oliveira:

O Presidente Getúlio Vargas exerceu seu mandato constitucional até 1937, quando interrompeu o processo de legalidade com a decretação do Estado Novo, situação que lhe impunha plenos poderes autoritários para a gestão da política nacional. Foi nesse ambiente de arbítrio, que o Presidente Vargas baixou nova Constituição Federal, em 10 de novembro de 1937, modificando, em seu artigo nº 165, a denominação do Conselho Superior de Segurança Nacional para Conselho de Segurança Nacional.³⁴

Com o prosseguir do Estado Novo, em 5 de outubro de 1942, mediante o Decreto-Lei nº 4.783, houve a redefinição das competências e da organização do Conselho de Segurança Nacional. Quando, então, passaram a fazer parte da estrutura interna do Conselho a Comissão de Estudos, a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras e a Secretaria-Geral, e da estrutura externa, as Seções de Segurança dos Ministérios civis, os quais integravam seus órgãos complementares. No tocante à Secretaria-Geral, esta tinha o encargo da centralização dos assuntos dos demais órgãos do Conselho. Sabe-se, ainda, que, no final de 1942, o Conselho de Segurança Nacional sofreu uma reestruturação interna, por meio do Decreto-Lei nº 5.163, deste mesmo ano.

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 6.476 criou, na estrutura do Conselho de Segurança Nacional, a Comissão de Planejamento Econômico, a qual se enquadrava como um órgão de natureza complementar, pois, tinha como atribuição o planejamento das atividades gerais do Brasil.

De acordo com Oliveira, o qual diz:

Vale frisar que, mesmo com tantas modificações na estrutura do Conselho de Segurança Nacional, no que se refere às informações, ela permaneceu limitada ao espectro de atuação antes estabelecido na origem do Conselho de Defesa Na-

³⁴ OLIVEIRA, id., p. 24.

cional (1927), isto é, voltado para questões relativas à defesa de Pátria.³⁵

Apesar do que Oliveira frisou, verifica-se que o Conselho de Defesa Nacional, criado em 1927, e que passou por transformações até chegar ao Conselho de Segurança Nacional, no que tange à estrutura do Conselho para a produção de informações só voltadas para a defesa da Pátria não ocorreu, realmente, ao longo dos mencionados períodos históricos. Identifica-se, entretanto, que tal estrutura foi amplamente utilizada, vinculando sua atividade à política e à ideologia, e, muitas vezes, a serviço dos interesses políticos e ideológicos pessoais do Presidente e não a serviço, integralmente, do Estado brasileiro, fugindo da verdadeira razão de sua criação.

Esses antecedentes, associados aos acontecimentos mais recentes, englobando o período militar (1964 a 1985), com o SNI, levaram o General Cardoso, conforme ressaltado, anteriormente, a concluir que eles contribuíram para que muitos, ainda hoje, visualizem a atividade de inteligência, erroneamente, vinculada à motivação político-ideológica, não dando o valor e a importância dessa atividade para as questões relevantes do interesse do País, inclusive sob o ponto de vista estratégico.

O Brasil, regido pela atual Constituição Federal de 1988, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, vivenciou uma reestruturação da atividade de inteligência, com a criação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Foi criada por meio da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

3.2.2. Sistema Brasileiro de Inteligência - SISBIN

Como visto no item anterior, com a Lei nº 9.883/99, foi criada a ABIN, o que materializou uma significativa inovação da atividade de inteligência no Brasil. Nesta Lei, em seu artigo 1º, ficou instituído o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) que integra as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente de República nos assuntos de interesse nacional.

³⁵ OLIVEIRA, id., p. 25.

No parágrafo 1º, desse artigo 1º, está patente que o SISBIN tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, devendo, ainda, cumprir e preservar os direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição Federal, os tratados, convenções, acordos e ajustes internacionais, em que a República Federativa do Brasil seja parte ou signatária, e a legislação ordinária. Portanto, as atividades de inteligência do SISBIN têm a finalidade de fornecer subsídios ao principal cliente e decisor de políticas e estratégias que objetivam a defesa dos interesses nacionais, sendo, assim, um importante instrumento da administração e manutenção do Estado Democrático de Direito, no que tange à preservação da soberania nacional, à segurança da sociedade e do patrimônio estratégico do Brasil, e ao estabelecimento de relações internacionais sadias, em especial, por meio da cooperação entre os povos. Assim sendo, as atividades do SISBIN estão afinadas com os princípios constitucionais no que diz respeito à ordem interna e às relações internacionais, previstas na Constituição Federal, nos seus artigos que vão do 1º ao 4º.

Dando continuidade à análise do perfil da Lei nº 9.883/99, ao explorar seus principais aspectos, identifica-se que:

- o parágrafo 2º, do artigo 1º, explica que a atividade de inteligência objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado;
- o parágrafo 3º, do mesmo artigo 1º, estabelece que seja atribuição, também, do SISBIN, as atividades de contra-inteligência que visam a neutralização das atividades da inteligência adversa;
- o artigo 2º prevê que constituem o SISBIN os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse das atividades de inteligência, em especial, aqueles responsáveis pela defesa externa, segurança interna e relações exteriores, na forma de ato do Presidente da República. Deste modo, integram o Sistema: o Ministério da Justiça e, vinculados a este Ministério, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) e o Departamento de Polícia Federal

(DPF); o Ministério da Defesa, com representantes das três Forças Armadas e dos Centros de Inteligência correspondentes; e o Ministério das Relações Exteriores;

- o parágrafo 2º, do artigo 2º, estabelece que, mediante ajustes específicos e convênios, ouvido o competente órgão de controle externo da atividade de inteligência, as Unidades da Federação poderão compor o SISBIN. Para tanto, consoante à previsão legal, o SISBIN será integrado não só por entidades públicas federais, mas, também, mediante convênios, de entidades públicas estaduais e municipais e instituições privadas que produzam conhecimentos relacionados com a missão da ABIN.

O Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000, criou o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, objetivando ampliar a atuação do SISBIN, tendo em vista a finalidade de coordenar e integrar as atividades de inteligência de segurança pública em todo o território nacional, e, desta forma, também, poder fornecer aos governos federal e estaduais informações necessárias à tomada de decisões nas questões de segurança pública. Ressalta-se que a Secretaria de Segurança Pública do Ministério da Justiça é o órgão central desse Subsistema. Possui, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), um Conselho Especial do qual a ABIN participa como membro permanente com direito a voto.

Avulta em importância esclarecer que a criação de subsistemas muito contribui, com a reunião de órgãos e entidades que possuem atribuições específicas, para o planejamento, coordenação e desenvolvimento de atividades nas áreas federal e estadual, no sentido de se atingir os mesmos objetivos;

- o artigo 3º cria a ABIN, como órgão de assessoramento direto ao Presidente da República. A ABIN, na condição de órgão central do SISBIN, tem como encargo, planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, obedecidas a política e as diretrizes superiormente traçadas nos termos da própria Lei nº 9.883/99.

Esse artigo 3º, da Lei nº 9.883/99, veio a ser modificado pela Medida Provisória nº 2.143-32, de 2 de maio de 2001, e a alteração foi a inclusão da ABIN como órgão da Presidência da República;

- o parágrafo único, do artigo 4º, dita que os órgãos componentes do SISBIN fornecerão à ABIN, nos termos e condições a serem aprovadas mediante ato

presidencial, para fins de integração, dados e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais. Esse parágrafo materializa que para a ABIN, como órgão central da inteligência estatal, possa, realmente, assessorar o Chefe do Poder Executivo Federal, suprindo-o com conhecimentos para a tomada de decisões no âmbito de suas competências constitucionais, deve valer-se, assim, da integração de dados e conhecimentos fornecidos pelos órgãos componentes do SISBIN;

- o artigo 5º preconiza que a execução da Política Nacional de Inteligência, fixada pelo Presidente da República, será levada a efeito pela ABIN, sob a supervisão da Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Conselho do Governo. Já, no seu parágrafo único, está previsto que, antes de ser fixada pelo Presidente da República, a Política Nacional de Inteligência será remetida ao exame e sugestões do competente órgão de controle externo da atividade de inteligência. Verifica-se, assim, que o legislador fez a previsão legal do controle externo da Política Nacional de Inteligência, estando isto no bojo dos “freios e contrapesos”, ou seja, um Poder fiscalizar o outro para a preservação da democracia;

- o artigo 6º regulamenta que o controle e a fiscalização externos, mencionados no parágrafo único, do artigo 5º, serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional, de acordo com sua competência exclusiva prevista na Constituição Federal de 1988;

- o parágrafo 1º, do artigo 6º, de um modo geral, rege que integrarão o órgão de controle externo da atividade de inteligência os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional destas duas Casas Legislativas.

Ao analisar os artigos 5º e 6º, da Lei em questão, observa-se que as ações da ABIN são submetidas a mecanismos de controle e fiscalização internos, no âmbito do Poder Executivo, e de natureza externa, no âmbito do Poder Legislativo;

- o artigo 9º diz que os atos da ABIN, cuja publicidade possa comprometer o êxito de suas atividades sigilosas, deverão ser publicados em extrato. E, no seu parágrafo 1º, está dito que se incluem entre os atos, objeto do artigo em apreço, os referentes ao seu peculiar funcionamento, como as atribuições, a

atuação e as especificações dos respectivos cargos, e a movimentação dos seus titulares. Sendo que no parágrafo 2º está estabelecido a obrigatoriedade de publicação dos atos em extrato independente de serem de caráter ostensivo ou sigiloso os recursos utilizados, em cada caso. Em face do que prevê o artigo analisado, pode-se dizer que para o êxito da inteligência é necessário guardar o sigilo das suas atividades. Portanto, os atos da ABIN devem ser publicados em extratos, isto sendo válido, inclusive, quando da promoção de funcionários, substituição de cargos e movimentação dos seus titulares, independentemente, dos atos serem de natureza sigilosa ou ostensiva. Devendo ser publicados em extratos, para preservar a estrutura do órgão central da inteligência e de seus funcionários.

Após analisar os principais aspectos da Lei nº 9.883/99, permite-se, parcialmente, concluir que a ABIN, como órgão central do SISBIN, realmente, conforme publicação de seu portfólio, cabe a ela acompanhar “as questões nacionais e internacionais, por meio de análises sobre conjunturas, com o objetivo de identificar possíveis obstáculos à integração, aplicação e consecução de objetivos governamentais, à ordem e à segurança do País.”³⁶

A atividade de inteligência para ser eficiente deve ser integrada, onde haja a colaboração entre as entidades federais integrantes do SISBIN e, por intermédio de convênios, com entidades estaduais, municipais e até privadas que produzam conhecimentos que estejam no contexto da missão da ABIN, conforme prescreve a Lei nº 9.883/99.

Verifica-se, também, que no rol das atividades de inteligência, a ABIN atua produzindo conhecimentos sobre fatos e situações que de imediato ou que, potencialmente, possam influenciar as decisões do Governo Federal, no que concerne à segurança da sociedade e do próprio Estado. Tendo em vista, ainda, que as atividades do SISBIN estão afinadas com os princípios constitucionais no que diz respeito à ordem interna e às relações internacionais, previstas na Constituição Federal, nos seus artigos 1º, 2º, 3º e 4º, a atividade de inteligência estatal tem responsabilidades, como visto, sobre a produção de conhecimentos para a tomada de decisão governamental referentes a questões

³⁶ BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. *Agência Brasileira de Inteligência: “a inteligência em defesa da sociedade, do estado democrático de direito e dos interesses nacionais”*. Brasília: ABIN, 2001, p. 21.

que comprometem a segurança da sociedade e do Estado, como no caso do delito de lavagem de dinheiro que financia outros tantos delitos e muitos ligados diretamente ao crime organizado internacional. Não se esquecendo que o SISBIN, além de cumprir os ditames previstos na Lei nº 9.883/99, no que se refere à ordem interna, deve cumprir, também, de acordo com esta mesma Lei, dispositivos constitucionais, os tratados, convenções e acordos internacionais firmados pelo Brasil. Desta feita, enquadrando-se nas questões discutidas nos fóruns internacionais, como por exemplo, entre muitos, deve acompanhar e produzir conhecimentos sobre a lavagem de dinheiro. Crime com ramificações internacionais que tem provocado uma atenção especial de inúmeros países, no sentido de combatê-lo, o que deu origem a vários organismos e convenções internacionais, dos quais o Brasil é membro e cumpridor das suas recomendações e regras deles demandadas. No tocante a esse delito, em particular, como principal organismo que objetiva o seu combate no âmbito internacional, é o, já mencionado, Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI), de onde demandam recomendações e medidas a serem adotadas internamente pelos países-membros. No caso do Brasil, as recomendações vêm sendo cumpridas, inclusive, com a criação de mecanismos internos de combate a esse crime.

3.2.3. Influências internacionais sobre as atividades de inteligência em proveito do combate à lavagem de dinheiro

No ambiente de um mundo globalizado, os Estados, cada vez mais próximos, entenderam que possuem problemas comuns de toda a natureza e que individualmente não conseguem superá-los ou contorná-los, há, pois, necessidade de um esforço conjunto direcionado contra tais dificuldades.

A sociedade internacional mudou o seu comportamento no século XX e por continuidade no XXI, se comparado com o século XIX, principalmente no que se refere a esses problemas que afligem a todos os Estados, que podem ser de natureza econômica, política, militar, psicossocial e de várias outras razões. Não se podendo negar que a sociedade internacional continua em constante evolução, motivada por fatos que ocorrem no mundo que provocam mudanças significativas no comportamento dos Estados e das relações interna-

cionais. Para melhor exemplificar alguns fatos, permite-se relembrar as Primeira e Segunda Guerras Mundiais; a Guerra Fria motivada por conflito ideológico entre o capitalismo e o socialismo; o surgimento dos mercados comuns e dos blocos econômicos, estimulados pelo fenômeno da globalização; a Guerra na Bósnia, por motivação psicossocial; as Guerras no Iraque e no Afeganistão, por motivação política, econômica e psicossocial; o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, de caráter político e de extremismo religioso, estes são alguns entre muitos exemplos que influenciam a mudança de comportamento da sociedade internacional no bojo de todo o século XX e no início do século XXI.

Para reforçar tais posições sobre a sociedade internacional perante problemas comuns dos Estados, permite-se valer das palavras de Celso D. de Albuquerque Mello, em face das necessidades estatais para a solução de tais problemas:

As organizações internacionais que se desenvolveram no século XX visam exatamente atender àquelas necessidades. A sociedade internacional dos nossos dias é completamente diversa da do século anterior em virtude de um fator principal: os Estados compreenderam que existem certos problemas que não podem ser resolvidos por eles sem a colaboração dos demais membros da sociedade internacional. As organizações internacionais são as resultantes deste fator e é dentro delas que mais se sente a atuação das ideologias ou blocos sócio-culturais na solução dos mais diferentes problemas.³⁷

Desta forma, cresce, no âmbito mundial, a cooperação internacional, onde, de certa feita, os Estados se submetem a regras de Direito Internacional Público, objetivando a normatização para a solução de seus problemas comuns.

O Brasil, projetando-se como uma das grandes economias mundiais, um país que luta por um assento no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), possuindo uma diplomacia pujante e altamente profissional, é partícipe dos fóruns que criam organismos para a solução de problemas internacionais e submete-se às regras e às instituições jurídicas que regem as relações internacionais que abarcam temas relevantes do interesse

³⁷ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público, 1º Volume*. 11ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 43.

comum dos Estados. Portanto, considerando o ponto focal do presente estudo, que é o problema da lavagem de dinheiro que provém de toda a sorte de ilícitos e que, ainda, financia outros ilícitos, o Brasil, principalmente, após a Convenção de Viena, ocorrida em 19 de dezembro de 1988, mobilizou-se para a instituição de meios, cada vez mais adequados, para combater a lavagem de capitais.

Sendo claro que os compromissos que o Brasil assumiu, desde a assinatura da Convenção de Viena, não são os únicos assumidos, para o combate ao delito da lavagem de dinheiro, que hoje está presente na maioria dos Estados. Conforme relatado no capítulo anterior, o Brasil integra várias iniciativas internacionais com essa finalidade, para tanto, submete-se ao regramento acordado com os demais países no âmbito dos organismos internacionais, dos quais partem as normas jurídicas de Direito Internacional Público, adequando sua legislação interna e adotando medidas próprias, assim como as estabelecidas por meio de acordos internacionais, para a solução do problema de lavagem de dinheiro e dos delitos conexos com este.

O combate ao crime de lavagem de dinheiro deve ser por meio de ações governamentais. Na tomada de decisão pela ação mais adequada, um dos principais instrumentos utilizados para tal são os conhecimentos produzidos pelos órgãos de inteligência, os quais nesse nível devem ser de natureza estratégica.

O Governo Federal, com base nesses conhecimentos de natureza estratégica, no processo decisório, aprova ou corrige políticas e estratégias setoriais em proveito da segurança do Estado e da própria sociedade.

No caso específico do delito de lavagem de dinheiro, este é algo de grande preocupação, devendo estar no rol das políticas de segurança, portanto, conhecimentos seguros sobre ele ganham destaque, pois, tem ramificações com outros delitos e, na maioria dos casos, tendo, também, ligações com o crime organizado internacional, o que compromete a segurança do Estado e de toda a sociedade.

Constitucionalmente, é atribuição do Chefe do Poder Executivo Federal a adoção de tais ações que garantem a mencionada segurança. Deste modo, para adotar políticas e estratégias, deve utilizar o serviço de inteligência para a obtenção do conhecimento antecipado de fatos ou mesmo situações que com-

prometam o bem-estar da sociedade, o desenvolvimento e a segurança do País. Sendo patente, também, que a atividade de inteligência estatal deve estar afinada com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Fica, portanto, claro, que a atividade de inteligência é um instrumento de assessoramento que, no caso da inteligência de Estado, atende ao Chefe de Governo, como principal cliente e decisor de políticas de interesse nacional e, também, aos demais níveis e áreas de Governo, assim como, para atender os acordos internacionais firmados pelo País, como no caso das Recomendações emanadas do GAFI, ligadas ao combate do crime de lavagem de dinheiro.

3.2.4. Medidas adotadas por meio da cooperação internacional

Na década dos anos de 1980, com a desintegração do bloco socialista, o mundo foi submetido a significativas mudanças no tocante à política internacional. Tais mudanças foram provenientes da chamada globalização econômica, como já foram tratadas anteriormente. Neste contexto, as mais importantes mudanças foram referentes aos padrões de produção; à união de mercados financeiros com a criação de mercados de capital unidos, facilitando o livre fluxo de investimento através das fronteiras; ao aumento da importância das empresas multinacionais; e ao aumento da importância do intercâmbio e crescimento dos blocos regionais de comércio.

A reboque da nova ordem mundial, passou a existir uma interdependência crescente dos países, sob o ponto de vista econômico e financeiro, provocando transtornos de grande monta, exigindo mecanismos jurídicos protetivos das relações internacionais. Neste sentido, os Estados passaram a enfrentar sérias dificuldades para aplicar seus programas legislativos e no reconhecimento da existência de um pluralismo jurídico internacional. Assim sendo, o Estado, de certa forma, vem tendendo a perder a detenção do monopólio de promulgar as regras jurídicas. O Estado passou, então, a levar em conta a situação internacional para promulgação de leis de caráter nacional, em setores cada vez mais numerosos. Desta forma, o direito nacional vem recebendo forte influência do direito internacional. Pode-se dizer, conseqüentemente, que vem ocorrendo a internacionalização do direito nacional em sua forma e, de outro lado, existe, também, modificações no âmbito internacional, assim como no

âmbito infranacional e na área privada, da produção de normas e de sua legitimação.

O palco das novidades, em termos de exemplos de internacionalização do direito, tem sido a Europa, especialmente, com o advento da Comunidade Européia.

Com o surgimento da Comunidade Européia, a internacionalização do direito e a juridicização das relações econômicas provocaram um significativo impacto na produção do direito.

As experiências jurídicas européias são ricas no sentido de introduzir inúmeros conceitos básicos que proporcionem no mundo efeitos fundamentais de mudanças nos campos jurídicos nacionais e nos modos de produção do direito no âmbito dos Estados. Deve-se ressaltar que as mudanças ocorridas na Europa contribuem, sobremaneira, para a integração econômica, a própria globalização de sistemas de produção de bens e serviços e para as áreas jurídicas.

No âmbito dessa internacionalização, o direito positivo estatal tem se utilizado, instrumentalmente, de ordens sócio-jurídicas, para enfrentar seus próprios limites internos de validade, eficácia e legitimidade.

O direito positivo estatal vem aceitando a existência de ordens sócio-jurídicas quanto à validade de sua auto-regulação. O direito positivo estatal aceita tais ordens sócio-jurídicas desde que elas contribuam para a consecução de tarefas jurídicas gerais e que não tragam prejuízo ao monopólio da força coativa do Estado.

A característica mais acentuada da globalização é permitir que o capital financeiro se movimente com liberdade, todavia, em contraste, o movimento de pessoas realiza-se sob controle relativo.

A liberdade do capital de movimentar-se para outros lugares dificultou a capacidade de o Estado exercer controle sobre a economia.

Não obstante tal deficiência, a liberdade, provocada pela globalização, qual seja, a que o capital desfruta de ir e vir, o Estado perdeu, também, o controle da saída de capitais para o exterior, em especial, para os chamados “paraísos fiscais”.

Outro aspecto que deve ser chamado atenção é o fato de que o capital tendo liberdade de movimentar-se, contribui para uma forte inclinação em favor dos investidores internacionais e das empresas multinacionais.

Objetivando criar mecanismos de controle sobre as movimentações, em termos de tributação do capital e de cerceamento das aspirações monopolistas das empresas multinacionais, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Financiamento para o Desenvolvimento, em março de 2002, no México. Na oportunidade, foram incluídas recomendações referentes à constituição de uma entidade tributária internacional.

O governo norte-americano, conduzido pelo presidente Bush, inicialmente, ofereceu alguma resistência, entretanto, mudou de posição depois do ocorrido em 11 de setembro de 2001. Portanto, a partir desse movimento, o aumento do controle sobre os paraísos fiscais, talvez tenha sido uma de suas principais conseqüências contra o terrorismo e, até mesmo, em relação ao crime organizado associado ao narcotráfico.

Como visto, anteriormente, vencida a fase inicial do desafio da integração dos mercados, vive-se agora a fase dos desdobramentos institucionais e jurídicos.

Levando-se em conta esses desdobramentos, não resta dúvida que sem trazer prejuízo ao monopólio da força do Estado, as ordens sócio-jurídicas, advindas da internacionalização do direito, deverão atender aos mecanismos que se fazem necessários ao controle e a fiscalização das movimentações de capitais. Em face disto, os Estados deverão, cada vez mais, possuir sistemas específicos de inteligência de coleta e análise de dados para efeito de proteção contra as ameaças à segurança nacional. Quando se fala em ameaças à segurança nacional refere-se, também, às ameaças provenientes de “dinheiro sujo” da chamada lavagem de dinheiro, que por extensão traz em sua esteira o dinheiro do crime organizado, do narcotráfico e do terrorismo.

Com as mudanças da política externa norte-americana, após o fatídico 11 de setembro, o controle sobre as movimentações de capitais no sistema bancário e instituições financeiras ganhou corpo e consistência.

É claro que, antes desse evento, em 1990, uma importante iniciativa foi o embrião das medidas para combater a utilização ilegal dos sistemas financeiros.

ros para a “lavagem” de fundos provenientes do tráfico de drogas. Trata-se do já mencionado, anteriormente, Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI), organismo intergovernamental que estabelece padrões, desenvolve e promove políticas de combate à lavagem de capitais e ao financiamento do terrorismo.

O GAFI, agora, é o organismo que encoraja, todos os países a adotarem as medidas necessárias para adequarem os respectivos sistemas nacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo às suas Recomendações, no sentido de serem aplicadas tais medidas com eficácia.

Inicialmente, foram Quarenta Recomendações, as quais foram revistas em 1996, com o objetivo de se buscar que as mesmas se adaptassem à evolução das formas de lavagem de capitais.

Após a revisão de 1996, as Quarenta Recomendações foram adotadas por mais de 130 países, tornando-se um mecanismo padronizado de procedimento internacional de combate à lavagem de capitais.

Mais adiante, em 2001, o GAFI avançou e aprimorou o modo de combate à lavagem de capitais quando foram aprovadas as Oito Recomendações Especiais sobre o Financiamento do Terrorismo, complementando as Quarenta Recomendações, no que tange às medidas destinadas a combater o financiamento de ações terroristas e as organizações que financiam o terrorismo.

Avulta em importância destacar que com o advento do GAFI, os países integrantes deste grupo tiveram que buscar a adaptação à forma necessária de acompanhamento e de avaliações executadas, por aquele organismo, dos seus sistemas em relação aos padrões internacionais acordados de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo. Para tanto, tal acompanhamento tornou eficiente o cumprimento das Recomendações pelos países do GAFI e dos organismos regionais de tipo GAFI, uma vez que as verificações são realizadas, também, com a participação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial.

Como já dito, anteriormente, o direito positivo estatal, cada vez mais, no contexto da globalização, tem que se adaptar ao direito internacional. Tanto isto é verdade que a primeira Recomendação está calcada na Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Drogas e de Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena), desde 1988, e na Convenção das Nações Unidas

contra a Criminalidade Organizada (Convenção de Palermo). É importante frisar que a primeira Recomendação estabeleceu que os países devem incriminar a lavagem de capitais em seus territórios.

Outro aspecto que merece ser destacado é a Recomendação de número 26, a qual prevê que:

Os países deveriam criar uma Unidade de Informação Financeira (UIF), que sirva como centro nacional para receber (e, se permitido, requerer), analisar e transmitir declarações de operações suspeitas (DOS) e outras informações relativas a atos suscetíveis de constituírem lavagem de capitais ou financiamento do terrorismo. A UIF deveria ter acesso, direto ou indireto, em tempo útil, às informações financeiras, administrativas e provenientes das autoridades de aplicação de lei ("law enforcement authorities"), para desempenhar cabalmente as suas funções, incluindo a análise das declarações de operações suspeitas.³⁸

Os países que criarem sua UIF devem aderir à "Declaração de Propósitos do Grupo Egmont" e aos "Princípios para as Informações entre as UIFs, em matéria de Lavagem de Capitais". Esses países, assim, devem seguir as orientações desses documentos, sobre as atribuições e competências das UIFs e sobre os mecanismos a serem observados na troca de informações entre as UIFs.

Tendo em vista o caráter transnacional do crime de lavagem de dinheiro, em 1995 algumas UIF se agruparam de maneira informal no âmbito de uma organização chamada Grupo de Egmont (o nome foi dado em função do local da primeira reunião que ocorreu no Palácio de Egmont Arenberg, em Bruxelas, Bélgica).³⁹

O trabalho da UIF é de executar a atividade de inteligência, funcionando como uma agência que mantém relacionamento com as UIFs de outros países.

O intercâmbio de informações está no contexto da cooperação que deve existir entre as UIFs conforme prevê a Declaração de Propósitos do Grupo Egmont.

As UIFs dos países devem, no sentido de cooperação e troca de informação, realizar operações de inteligência, objetivando ações de busca, com o

³⁸ FINANCIAL ACTION TASK FORCE ON MONEY LAUNDERING (FATF). *As Quarenta Recomendações*. 26ª Recomendação, de 20 de junho de 2003.

³⁹BRASIL.COAF.O.Grupo.Egmont.Disponível.em:

<<https://www.fazenda.gov.br/siscoaf/portugues/sobrecoaf/egmont.htm>.>Acesso.em:06/02/2008.

emprego de técnicas e meios especializados, planejadas e executadas com vistas à obtenção de dados de interesse dos trabalhos desenvolvidos pela atividade de inteligência, visando ao atendimento de seu usuário, qual seja, o próprio país da UIF e os demais quando necessário.

A UIF tem por primordial missão a de implementar medidas de prevenção e controle do crime de lavagem de dinheiro, por intermédio:

(...) da proteção dos setores financeiros e comerciais passíveis de serem utilizados em manobras ilegais. Essas unidades podem ser de natureza judicial, policial, mista (judicial/policial) ou administrativa. O Brasil optou pelo modelo administrativo.⁴⁰

Quando um país cria a sua UIF e integra o Grupo Egmont fica autorizado a ter acesso às informações das outras UIFs, tais como, missões, organizações e capacidades, mecanismos utilizados no combate à lavagem de dinheiro, procedimentos de análise financeira, tecnologia empregada e seu desenvolvimento.

O intercâmbio de informações entre as UIFs é feito com muita segurança, preservando, sobremaneira, o sigilo por meio da “Rede de Segurança de Egmont” (*Egmont Secure Web*), a qual funciona valendo-se de correio eletrônico de segurança máxima, para dar maior confiabilidade no sistema, protegendo a contento as atividades de inteligência.

As UIFs ao integrarem o Grupo Egmont, em princípio, e isto ocorre com quase todas elas, seguem as Recomendações presentes no Plano de Ação Contra Lavagem de Dinheiro, as quais, desde 2003, vêm sendo adotadas, tais como:

1. A adoção de legislação e programas nacionais para conter a lavagem de dinheiro até o ano 2003;
2. Adesão às diretrizes contra lavagem de dinheiro e assuntos correlatos contidas na Convenção de Viena;
3. Maior cooperação internacional e judicial em casos envolvendo lavagem de dinheiro;
4. Inclusão da lavagem de dinheiro como crime em acordos de assistência legal mútua;

⁴⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. *Conselho de Controle de Atividades Financeiras*. Disponível em: < www.mp.sp.gov.br/pls/portal/url/ITEM/196A301A263451BEE040A8CO2B014677 > Acesso em: 06 de fevereiro de 2008, p. 14.

5. Estabelecimento de um regime efetivo de regulação financeira que impeça os criminosos e os recursos ilícitos de penetrarem no sistema financeiro;
6. Criação de procedimentos de identificação e verificação que apliquem o conceito *know your customer*,⁴¹
7. Superação dos obstáculos que o sigilo bancário impõe, dificultando a investigação e a punição da lavagem de dinheiro;
8. Assistência contínua a instituições, organizações e entidades comprometidas com o controle da lavagem de dinheiro, principalmente por meio do oferecimento de programas de treinamento e cooperação técnica.⁴²

A título de esclarecimento, embora já tendo sido tratado anteriormente, o Brasil, por intermédio da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, criou a sua UIF, denominada Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e, em seu Art. 14, estabeleceu que tal órgão tem por finalidade disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nessa Lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades.

Observa-se que a atividade de inteligência é uma necessidade para levantamento de operações financeiras suspeitas, com possibilidade de contribuir para o financiamento do terrorismo e do crime organizado, por isto, foi prevista, por intermédio das Recomendações, a criação de órgão especializado com essa finalidade.

Essa previsão, como Recomendação, de criação de órgão especializado para a realização de atividade de inteligência, materializa, de certa forma, a ingerência externa no ordenamento jurídico estatal, ou seja, promovendo a internacionalização do direito, no tocante a tal atividade.

O Brasil que enfrenta sérias dificuldades quanto ao crescimento do crime de lavagem de dinheiro, associado ao narcotráfico, praticamente, viu-se obrigado a criar legislação específica, a qual foi elaborada para se adaptar a essas Recomendações, estabelecendo normas que dão amparo legal à fiscalização das operações financeiras e, conseqüentemente, como já foi mencionado, criou

⁴¹ *know your customer* trata-se de meios de identificação do cliente pela instituição financeira, para que se concretize a operação. A instituição financeira, caso o cliente negue as informações por ela solicitadas, não o aceitará como cliente. O formulário de identificação do cliente deverá ser elaborado pela própria instituição financeira, no qual a documentação exigida cuja a obtenção da mesma tenha certo grau de dificuldade, mas, tudo de modo lícito. É importante que a não aceitação do cliente deva ser repassada para as demais UIF, para o monitoramento do suspeito.

⁴² BRASIL. Ministério da Fazenda, op.cit., p. 16.

para tal finalidade a sua UIF, ou seja, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

Considerando que os Estados, integrantes do GAFI, obrigam-se às suas Recomendações, e que a atividade de inteligência fica oficializada pela Recomendação de número 26, com a criação das UIFs, pode-se dizer que esta atividade ganha juridicidade no âmbito internacional.

Permite-se dizer que as atividades desenvolvidas pelo COAF estão:

(...) 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 unidade financeira de inteligência, 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.

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. E foi com essa preocupação que foram disponibilizados endereços eletrônicos do COAF na internet (...)⁴³

Salienta-se que, por intermédio de tais endereços eletrônicos oferecidos pelo COAF, é possível qualquer pessoa, utilizando-se de formulários próprios ali disponibilizados, fazer denúncias ligadas ao crime de lavagem de dinheiro.

Para o seu funcionamento, de acordo com o Decreto nº 2.799, de 08 de outubro de 1988, que estabeleceu o Estatuto, e a Portaria do Ministro de Estado da Fazenda nº 330, de 18 de dezembro de 1998, que aprovou o seu Regimento Interno, o COAF se estrutura internamente, como se segue:

⁴³BRASIL. Ministério da Fazenda, op. cit., p. 18.

- Presidência, em que o Presidente do Conselho é indicado pelo Ministro de Estado da Fazenda e nomeado pelo Presidente da República, ao qual se exige dedicação exclusiva, tendo como competências: a regulamentação dos procedimentos do Conselho; a assinatura dos atos oficiais do COAF e das decisões do Plenário; a orientação, a coordenação e a supervisão das atividades administrativas do Conselho e da Secretaria-Executiva; e o compartilhamento de informações com autoridades competentes de outros países e de organismos internacionais, não há o negar, que o intercâmbio maior é com as UIFs dos países integrantes do Grupo Egmont;

- Plenário, o qual é composto pelo Presidente e pelos servidores públicos nomeados pelo Ministro de Estado da Fazenda, escolhidos no quadro de pessoal do Banco Central do Brasil; da Comissão de Valores Mobiliários; Superintendência de Seguros Privados; Procuradoria Geral da Fazenda Nacional; Secretaria da Receita Federal; Subsecretaria de Inteligência do Poder Executivo; do Departamento de Polícia Federal; e do Ministério das Relações Internacionais; e

- Secretaria-Executiva, sendo a mesma dirigida por um Secretário Executivo, também, nomeado pelo Ministro de Estado da Fazenda. À Secretaria-Executiva compete receber relatos referentes a operações julgadas suspeitas; solicitar informações presentes nos bancos de dados de outros órgãos e entidades públicas e privadas; e analisar os relatos, os dados e as informações por ela recebidas, bem como elaborar e arquivar dossiês com estudos realizados.

Até o presente momento, o COAF no âmbito de suas competências já regulamentou procedimentos da Lei nº 9.613/98, criando legislação própria para os setores que são de sua competência. Sabe-se, também, que as autoridades administrativas, responsáveis por promover a aplicação desta mencionada Lei, estabeleceram normas específicas, levando em conta a suas respectivas áreas de atuação e responsabilidade.

Abaixo, pode-se relacionar a legislação brasileira sobre lavagem de dinheiro, a qual se encontra no compêndio publicado pelo COAF com a participação do Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas (UNDCP)⁴⁴, como se segue:

⁴⁴ É a sigla de United Nations International Drug Control Programme, ou Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas – agência da Organização das Nações Unidas

Resoluções expedidas pelo COAF

Resolução nº 001, de 13 de abril de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis.

Resolução nº 002, de 13 de abril de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas empresas de fomento comercial (factoring).

Resolução nº 003, de 2 de junho de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas sociedades que efetuem distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis ou imóveis mediante sorteio ou método assemelhado.

Resolução nº 004, de 2 de junho de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas físicas ou jurídicas que comercializem jóias, pedras e metais preciosos.

Resolução nº 005, de 2 de julho de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas jurídicas que explorem jogos de bingo e/ou assemelhados.

Resolução nº 6, de 2 de julho de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas administradoras de cartões de credenciamento ou cartões de crédito.

Resolução nº 007, de 15 de setembro de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas Bolsas de Mercadorias e corretores que nelas atuam.

Resolução nº 008, de 15 de setembro de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas físicas e jurídicas que comercializem objetos de arte e antiguidades.

Normativos de outros órgãos do Governo

Circular do BACEN nº 2.852, de 02 de dezembro de 1998 – dispõe sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores (sistema financeiro e atividades sujeitas ao Banco Central - BACEN).

Carta-Circular do BACEN nº 2.826, de 04 de dezembro de 1998 – divulgação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência de atividades suspeitas e estabelece procedimentos para sua comunicação ao BACEN.

Circular da SUSEP nº 89, de 08 de abril de 1999 – divulgação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência de atividades suspeitas referentes aos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores (mercado segurador, sociedades de capitalização e entidades abertas de previdência privada).

Instrução Normativa da CVM nº 301, de 16 de abril de 1999 – dispõe sobre a identificação, o cadastro, o registro, as operações, a comunicação, os limites e a responsabilidade administrativa referentes aos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores (mercado de títulos e valores mobiliários).

(ONU), que tem por finalidade controlar a nível internacional as drogas e crimes correlatos, acompanhando as fontes de produção, consumo e tráfico ilegal do entorpecente.

Instrução Normativa da SPC nº 22, de 19 de julho de 1999 - estabelece orientações e procedimentos a serem adotados pelas Entidades Fechadas de Previdência Privada, em decorrência da Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998.

Fonte: Fazenda Federal/COAF⁴⁵

Em face da situação preocupante que o Brasil enfrenta com o crime de lavagem de dinheiro e os problemas dele advindos, tem levado o Ministério da Fazenda a dar especial atenção ao COAF, colocando a seu dispor mecanismos necessários para que possa cumprir adequadamente suas missões. Por outro lado, o COAF tem atuado em parceria com a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD). Notadamente, é por meio dessas parcerias que se tem identificado que o COAF vem cumprindo, de forma dinâmica, suas atividades de combate ao delito de lavagem de dinheiro no País.

À semelhança do caso brasileiro, de um modo geral, é o que vem acontecendo com os Estados partícipes do GAFI, em termos de se adotar medidas e legislações pertinentes para combater a lavagem de dinheiro.

Outro aspecto a ser considerado é o de existir, atualmente, no Brasil, a postura de que os tratados ou convenções internacionais, uma vez regularmente incorporados ao direito interno, situam-se no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, de eficácia, e de autoridade em que posicionam as leis ordinárias, havendo, em consequência, entre estas e os atos de direito internacional público, mera relação de paridade normativa, como ocorreu no que tange à atividade de inteligência realizada pelo COAF.

Permite-se, ainda, frisar que, além das medidas tomadas em proveito da criação do COAF, no bojo da cooperação internacional, o Brasil, internamente, com o objetivo de se combater o crime de lavagem de dinheiro e, por extensão, o crime organizado, criou, em 2003, o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), vinculado à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça.

O DRCI passou a ter as competências de:

I – articular, integrar e propor ações do Governo nos aspectos relacionados com o combate à lavagem de dinheiro, ao crime

⁴⁵ BRASIL, Ministério da Fazenda, op. cit., p. 21.

organizado transnacional, à recuperação de ativos e à cooperação jurídica internacional;

II – promover a articulação dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, inclusive dos Ministérios Públicos Federal e Estaduais, no que se refere ao combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado transnacional;

III – negociar acordos e coordenar a execução da cooperação jurídica internacional;

IV – exercer a função de autoridade central para tramitação de pedidos de cooperação jurídica internacional;

V – coordenar a atuação do Estado brasileiro em foros internacionais sobre prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado transnacional, recuperação de ativos e cooperação jurídica internacional;

VI – instruir, opinar e coordenar a execução da cooperação jurídica internacional ativa e passiva, inclusive cartas rogatórias; e

VII – promover a difusão de informações sobre recuperação de ativos e cooperação jurídica internacional, prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado transnacional no País.⁴⁶

Salienta-se que o DRCI, para recuperar ativos no exterior e, também, no Brasil, pratica as seguintes ações:

- Articular e colaborar com as polícias, o Ministério Público, o Judiciário e os órgãos competentes para recuperar, no Brasil e no exterior, ativos derivados de atividades ilícitas.
- Implementar, na qualidade de autoridade central no âmbito da cooperação jurídica internacional, ações referentes à recuperação de ativos.
- Elaborar estudos para o aperfeiçoamento e a implementação de mecanismos destinados à recuperação dos instrumentos e dos produtos de crimes, objeto da lavagem de dinheiro.
- Disponibilizar informações e conhecimentos relacionados ao combate à lavagem de dinheiro, à identificação de crimes antecedentes e à recuperação de ativos no Brasil e no exterior.
- Subsidiar e fornecer elementos para auxiliar a instrução de processos que visam à recuperação de ativos.
- Fornecer subsídios, onde possível, para a gestão e alienação antecipada de ativos.⁴⁷

O DRCI tem, ainda, a responsabilidade de coordenar a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).

⁴⁶BRASIL. Ministério da Justiça. *Estrutura*. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/drci/data/Pages/MJ1CD69499PTBRIE.htm>> Acesso em: 16 de fevereiro de 2008, p. 1.

⁴⁷ BRASIL. *Ministério da Justiça – Recuperação de Ativos*. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ7A4BFC59ITEMID401B422470464DA481D21D6F2BBD1217PTB...>> Acesso em: 06 de fevereiro de 2008, p. 1.

No sentido de se combater a lavagem de dinheiro, inúmeras metas, a serem atingidas, são estabelecidas, anualmente, no âmbito da ENCCLA, o que vem ocorrendo desde 2004, durante os encontros realizados com a participação de entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário Federal e dos Estados, além do Ministério Público.

Recentemente, a versão da ENCCLA, ocorrida na cidade de Itaipava/RJ, no período de 28 a 30 de novembro de 2007, contou com a participação de 66 (sessenta e seis) entidades. A reunião foi coordenada pelo Ministério da Justiça e pela Controladoria-Geral da União. Na oportunidade, uma nova estrutura de funcionamento da ENCCLA foi deliberada e aprovada, onde três grupos permanentes terão o encargo de auxiliar no cumprimento das metas estabelecidas nas reuniões, quais sejam, o Operacional e Estratégico, o Jurídico e o de Tecnologia da Informação. Tais grupos atuarão para dar continuidade ao cumprimento das metas, operacionalizando-as.

De acordo com publicação do Ministério da Justiça:

O “Operacional e Estratégico” terá como função estudar tipologias de corrupção e de lavagem de dinheiro, além de estabelecer táticas eficientes para a sua prevenção e combate. Deverá prestar consultoria ao Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD) e aos Estados, atendendo demandas específicas. O grupo (...) deverá tratar de temas relacionados à lavagem de dinheiro nos setores desportivo (o futebol profissional, especificamente) e de Organizações Não-Governamentais (ONGs). Também, ficará responsável por elaborar estudos sobre a análise de risco e sistemas de controle no processo eleitoral.

O “Jurídico” terá a função de receber os relatórios de trabalho dos órgãos responsáveis pelas metas de caráter legislativo, coordenando, assim, as diversas iniciativas. Além disso, deverá estudar novas propostas e apresentá-las ao Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD), para orientar as discussões de metas. (...)

Já o de “Tecnologia da Informação” terá atribuições parecidas com as do Jurídico, porém, relacionadas à sua área de atuação e conhecimento. Ficará, ainda, sob sua responsabilidade a produção de estatísticas. (...)⁴⁸

Atualmente, como resultado das metas da ENCCLA, vários mecanismos de investigação e de combate ao crime de lavagem de dinheiro foram implan-

⁴⁸ BRASIL. *Ministério da Justiça – ENCCLA*. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/drci/data/Pages/MJ7AE041E81TEMID3239224CC51F4A299E5174AC98153FD1PTBRIE.htm>> Acesso em: 16 de fevereiro de 2008, p. 1.

tados e estão sendo utilizados pelo Judiciário, Ministério Público e pela Polícia. Pode ser citado, como exemplo, de mecanismo, a criação do Cadastro Nacional dos Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS), o qual foi originado por uma emenda à Lei nº 9.613/98. A administração deste cadastro é feita por intermédio do Banco Central do Brasil. A origem de tal iniciativa é fruto da primeira reunião da ENCCLA, ocorrida em 2004. Também, ressalta-se o sistema utilizado pela Secretaria de Receita Federal, que possibilita, por meio de convênios firmados com os Tribunais Regionais Federais (TRFs) da 1ª e 4ª Regiões, o acesso da Justiça a informações no sistema chamado “Info-Jud”. Assim como o COAF e o Ministério Público que vêm utilizando o Centro Virtual de Atendimento ao Contribuinte (“e-CAC”), para a obtenção de informações fiscais. Pode-se afirmar que tais iniciativas são resultados da ENCCLA de 2006, com base na meta de nº 4, firmada nesta reunião.

Outros exemplos, como fruto das deliberações nas reuniões da ENCCLA, podem ser citados a título de ilustração, como a atuação do Bando Central do Brasil (BACEN), o qual implantou o sistema de bloqueio de valores em tempo real (“BACEN-Jud”) que possibilita uma ação rápida do Judiciário, valendo-se do bloqueio preventivo de valores de origem suspeita, até que a Justiça se pronuncie sobre o caso concreto. Um outro exemplo, também, relacionado com BACEN, refere-se à Resolução CMN nº 2.911, de 2001, que estabelece a obrigatoriedade da declaração de capitais brasileiros no exterior, quando superiores a 100 (cem) mil dólares, como forma de controle e fiscalização.

Verifica-se que as reuniões deliberam e firmam metas ligadas ao fator econômico, em especial, no que tange ao controle e à fiscalização da movimentação de valores suspeitos em entidades que atuam neste ramo, principalmente, nas do setor bancário.

Voltando a tratar da última reunião da ENCCLA, realizada em Itaipava/RJ, no final de 2007, identifica-se que, embora, tenha trazido sensíveis inovações, as metas nela firmadas, para o ano de 2008, muitas estão relacionadas com o fator econômico-financeiro, no caso, movimentação financeiras suspeitas, quebra de sigilo bancário, utilização de cartão de crédito, crimes praticados contra a administração pública nacional ou estrangeira e o sistema financeiro, entre outras. Entre as mencionadas inovações, está a criação e aperfeiçoamento de cadastro e bases de dados, e, também, a padronização da tro-

ca de informações entre os órgãos que atuam no combate ao crime de lavagem de dinheiro, objetivando tornar o processo de investigação mais eficiente e ágil.

Nessa reunião, observa-se que as metas estabelecidas estão sob a coordenação de órgãos responsáveis para que possam ser atingidas, com a participação de inúmeros outros órgãos e entidades que dão a sua contribuição para o cumprimento dos objetivos estipulados. Os órgãos responsáveis pelas metas são

Meta 1 – sob a responsabilidade da Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), para a definição de dados cadastrais (não protegidos por sigilo); a disposição sobre o compartilhamento de informações sigilosas entre os órgãos de prevenção e repressão de ilícitos civis, criminais, eleitorais e administrativos; a disposição sobre o acesso e utilização de informações sigilosas pelos órgãos de supervisão de mercado e da Justiça Eleitoral no âmbito de suas competências; e disposição sobre acesso a informações cobertas pelo sigilo bancário, em investigações de improbidade administrativa realizadas pelos órgãos competentes. No caso da meta em questão, entre os vários órgãos envolvidos esteve a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN);

Meta 2 – sob a responsabilidade, também, da AJUFE, para a apresentação de anteprojeto de lei complementar que altera o Código Tributário Nacional, para tanto, tendo em vista a definição de dados cadastrais (não protegidos por sigilo); a disposição sob compartilhamento de informações sigilosas entre os órgãos de prevenção e repressão de ilícitos civis, criminais, eleitorais e administrativos; e a disposição sobre o acesso e utilização de informações sigilosas pelos órgãos de supervisão de mercado e pela Justiça Eleitoral no âmbito de suas competências. Também, nesta meta, houve a participação da ABIN;

Meta 3 – sob a responsabilidade do Banco Central do Brasil (BACEN), tendo por objetivo a regulamentação da aquisição e utilização de cartões bancários pré-pagos ou similares, para a prevenção de ilícitos e identificação de movimentações financeiras suspeitas;

Meta 4 – sob a responsabilidade do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica / Secretaria Nacional de Justiça (DRCI/SNJ), para a padronização da forma de solicitação e resposta de quebras de sigilo bancário e respectivos rastreamentos;

Meta 5 – sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), vinculada ao Ministério da Justiça, objetivando a expansão da rede INFOSEG para integrar os cadastros de identidade civis das Unidades da Federação, passaportes, aeronaves e embarcações;

Meta 6 – sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União (CGU), para a apresentação de anteprojeto de norma para disciplinar a responsabilidade de pessoa jurídica, também, pela prática de atos ilícitos relacionados à lavagem de dinheiro, a ações de organizações criminosas e os praticados contra a Administração Pública nacional ou estrangeira e o Sistema Financeiro;

Meta 7 – sob a responsabilidade do Ministério Público Federal, para a proposição de medidas de proteção a agentes públicos que atuem na prevenção e repressão ao crime organizado, à lavagem de dinheiro e à corrupção. Na meta em apreço, a ABIN esteve entre os órgãos envolvidos;

Meta 8 – sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para a uniformização das tabelas de cadastramentos de classes, assuntos processuais e andamentos criminais entre Polícias Federal e Civil, Ministérios Públicos Federal e Estadual e Justiças Federal e Estadual;

Meta 9 – sob a responsabilidade, também, do CNJ, para o desenvolvimento do Sistema de Informações Processual Criminal Integrado entre Polícia Federal e Civil, Ministérios Públicos Federal e Estadual e Justiças Federal e Estadual;

Meta 10 – sob a responsabilidade do DRCI/SNJ, para a realização do levantamento de dados relativos a bens que foram objeto de medidas assecuratórias em órgãos do Poder Judiciário Federal e Estadual, para fins estatísticos e de registro no Cadastro Nacional de Bens Apreendidos;

Meta 11 – sob a responsabilidade do CNJ, para o desenvolvimento de sistema que integre os cadastros das serventias extrajudiciais no Brasil;

Meta 12 – sob a responsabilidade do SENASP, para o desenvolvimento e/ou aprimoramento, na Rede INFOSEG, da integração das bases de dados da Polícia Federal, das Polícias Judiciárias dos Estados, do Ministério Público Federal e dos Estados e do Poder Judiciário Federal e dos Estados, no sentido de possibilitar a aferição periódica das estatísticas relativas aos crimes de lavagem de dinheiro e seus antecedentes;

Meta 13 – sob a responsabilidade do Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-CLD), para promover, por meio de um grupo de trabalho, a sensibilização do Congresso Nacional em relação às ações da ENCCLA, com o objetivo de harmonizar e acompanhar a tramitação de projetos normativos do interesse desta;

Meta 14 – sob a responsabilidade do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), para a elaboração de manual contendo descrição das bases de dados disponíveis em cada órgão da ENCCLA, estruturados em suporte eletrônico ou não, incluindo as espécies de informações e a forma de sua obtenção. Em face do assunto da meta a ser atingida, a ABIN teve participação atuante, entre os demais órgãos envolvidos;

Meta 15 – sob a responsabilidade da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), para a padronização da forma de solicitação e obtenção da resposta das quebras de sigilo em serviços de telecomunicações;

Meta 16 – sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), para a elaboração de projeto tendo em vista a realização de campanhas e programas de conscientização, prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro em âmbito nacional;

Meta 17 – sob a responsabilidade do SNJ, para a promoção da articulação entre os órgãos estaduais e municipais que estão envolvidos no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, objetivando a integração de ações no contexto de suas competências. A ABIN esteve entre os órgãos envolvidos;

Meta 18 – sob a responsabilidade da CGU, para a elaboração de um anteprojeto de lei, no sentido de regulamentar a atividade de intermediação de interesses, em suas manifestações em todos os Poderes;

Meta 19 – sob a responsabilidade da Advocacia Geral da União (AGU), para a elaboração de um anteprojeto de lei que viabilize medidas assecuratórias de urgência, tais como, patrimoniais, restritivas da atuação, tomadas em processos administrativos;

Meta 20 – sob a responsabilidade do Tribunal de Contas da União (TCU), para a atualização do cadastro unificado de servidores públicos efetivos e empregados públicos. A ABIN encontrou-se entre os órgãos envolvidos;

Meta 21 – sob a responsabilidade da CGU, para tornar viável a criação de cadastro público unificado de pessoas sancionadas, em última instância

administrativa, no sentido de se combater a corrupção e a lavagem de dinheiro. Para esta Meta, a ABIN encontrou-se no rol dos órgãos envolvidos; e

Meta 22 – sob a responsabilidade do CNJ, para a proposição de medidas para o aperfeiçoamento da segurança documental das certidões de registros civis.

Um aspecto que não se pode deixar de ser observado, não somente nessa reunião da ENCCLA, mas, também, nas outras anteriores, é que não houve nenhuma participação direta da ABIN, apesar de ser o órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), como responsável para se atingir qualquer meta e, principalmente, no que diz respeito às atividades de inteligência, voltadas para o combate ao crime de lavagem de dinheiro.

CAPÍTULO 4

ÓBICES NO COMBATE AO CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO

4.1. De Origem Jurídica

A legislação brasileira é numerosa sobre o assunto lavagem de dinheiro e possui deficiências, uma vez que não protege a contento bens jurídicos importantes para a sociedade brasileira. A título de exemplos, valendo-se das leis mais importantes ligadas à lavagem de dinheiro, chama-se a atenção das deficiências das Leis nº 9.613, de 03 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de lavagem e ocultação de bens, e de nº 9.094, de 03 de maio de 1995, que dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas.

No que diz respeito à Lei nº 9.613/98, nela a relação de delitos-base é muito limitada, enquanto que na Lei nº 9.034/95, não há uma devida definição do que vem a ser organizações criminosas, não houve a preocupação com a tipificação do delito, bem como o não estabelecimento dos procedimentos diversos e próprios, quando da utilização de técnicas de investigação.

Para melhor explicar as dificuldades relacionadas com a Justiça brasileira, permite-se usar palavras muito oportunas, sobre o assunto, do Juiz Fausto Martin De Sanctis, quando titular da 6ª Vara Criminal de São Paulo, em entrevista dada à Revista Consultor Jurídico, em 24 de setembro de 2007:

A recuperação de ativos é muito difícil porque depende do trânsito em julgado (encerramento) do processo. (...) O processo de lavagem é volumoso, complexo e de difícil detalhamento. E o investigado, geralmente, usa os melhores advogados e de todas as formas de recursos, Habeas Corpus e Mandados de Segurança, que fazem com que o caso não tenha fim. Isso além das dificuldades naturais da Justiça.

A estrutura judiciária tem de ser rediscutida. Concebida no passado, ela tem levado os processos a resultados pouco desejáveis. Temos muitos casos com condenações que foram extintos por prescrição. Isso estimula a litigiosidade. A parte recorre para ganhar tempo, para que o processo chegue a esse fim. Mas muito se avançou. Em 1991, 1992, não existia uma Justiça preparada para crimes econômicos, e incluiu aí o Minis-

tério Público e a polícia. Hoje temos varas especializadas em crimes financeiros.(...)

Precisamos repensar todo o sistema. No Brasil, temos quatro instâncias de julgamento. Não é possível! O que a Constituição tem de assegurar é o duplo grau de jurisdição, no sentido de revisão de uma decisão tomada. Depois, não cabe recurso, a não ser eventualmente um especial. Tem de haver filtragem.⁴⁹

Um aspecto que merece destaque, é o fato de que desde a criação do COAF e da Lei nº 9.613/98, praticamente, não houve condenações pela prática do delito de lavagem de dinheiro, apesar dos inúmeros processos abertos pela ocorrência de crimes desta natureza, o que caracteriza ineficiência e ineficácia dos instrumentos jurídico-administrativos existentes no Brasil.

Juridicamente, com base na legislação brasileira, vários órgãos públicos se superpõem, fazendo o mesmo trabalho que somado à burocracia tem dificultado as medidas de combate à lavagem de dinheiro.

4.2. De Origem Política

Embora à luz de inúmeros acontecimentos, vivenciados pelo Brasil na última década, envolvendo políticos e figuras de relevo da Administração Pública nacional com inúmeros delitos ligados ao dinheiro público, em especial, com a prática de lavagem de dinheiro, valendo-se de “paraísos fiscais”, tais situações não foram suficientes para demover aqueles que têm o poder de decisão política para a adoção de medidas de impacto para combater, de forma eficiente e eficaz, o crime de lavagem de dinheiro. Depreende-se que há, no Brasil, uma nítida falta de vontade política para acabar com a doença da lavagem de dinheiro, a qual está associada a um outro problema nacional de acentuada gravidade, que é a corrupção não só no estamento político, mas, que está presente em todos os segmentos da sociedade brasileira, o que contribui, significativamente, para o crescimento do delito em questão no País.

Hoje, é notória a corrupção no seio dos Poderes Executivo, Legislativo e, até mesmo, no Judiciário, com a participação de magistrados de Tribunais Superiores. Por outro lado, identifica-se uma sociedade indolente e passiva que

⁴⁹ REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. *Crimes Financeiros*. São Paulo. 24 de setembro de 2007. Disponível em: <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/59815.1>>. Acesso em: 04 de março de 2008.

assiste tudo isto sem nenhum tipo de reação, o que, ainda mais, corrobora com o aumento da corrupção sem impunidade. Estando aí a razão da ausência de vontade política para solucionar o problema crônico da lavagem de capitais no Brasil, pois, os que decidem estão, direta ou indiretamente, envolvidos com a corrupção. Indiretamente, estão envolvidos pela omissão, influenciada pela “politicagem”, ou mesmo pelo corporativismo, para evitar prejuízos em termos de apoio político a seus objetivos “politiqueiros”. Os diretamente envolvidos com o delito são os que articulam politicamente os objetivos políticos dos omissos, como forma de pagamento ou troca de favores. É aí que ocorrem a corrupção e a lavagem de dinheiro.

Associado aos problemas que foram expostos, identifica-se uma política de governo de combate ao crime de lavagem de dinheiro incipiente e difusa que, por meio de medidas paliativas tomadas, internamente, não são suficientemente eficientes para contornar o crescimento de tal delito no Brasil e nem para atender os compromissos internacionais assumidos no sentido de participar ativamente da cooperação com outros países contra a “lavanderia” de capitais, os quais, na maioria das vezes, financiam o crime organizado internacional.

Sendo necessário frisar que a política do governo brasileiro é difusa, pela criação de vários órgãos vinculados ao próprio governo com a mesma finalidade de se combater a lavagem de dinheiro, o que isto foi possível ver no capítulo anterior. Além de tudo, nos demais Poderes, no âmbito federal e estadual, e, também, no Ministério Público Federal e dos Estados, existem outras iniciativas paralelas com o mesmo propósito. Não há dúvidas que quaisquer iniciativas são boas, entretanto, devem ser no sentido de somar esforços e sob uma orientação centralizada para a obtenção de resultados mais positivos.

Outro aspecto que avulta em importância ser ressaltado, e que é prejudicial ao combate ao crime de lavagem de dinheiro, é o fato de a atividade de inteligência no Brasil ser relegada a segundo plano na segurança do Estado. Pois, muitos políticos ainda têm grande desconfiança, receio e temem a atividade e os órgãos de inteligência, fruto de um ranço proveniente da atuação do antigo Serviço Nacional de Informações (SNI), chegando a equiparar a atual Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) a este órgão. Tendo em vista tal postura, esquecem que o Estado não pode prescindir da atividade de inteligência,

pois a ele cabe o papel relevante de garantir a segurança individual, comunitária, nacional e coletiva. O Estado para proporcionar segurança tem que se valer de informações para se precaver e tomar medidas com oportunidade para garantir as seguranças acima mencionadas.

Tendo em vista que o crime de lavagem de dinheiro, que envolve todos os campos do poder nacional, fragiliza a segurança do País, pois, favorece a prática de outros delitos como o contrabando, o narcotráfico, o terrorismo, entre outros, que materializam um grande perigo para a Nação, a atividade de inteligência ganha importância vital e deve ser centralizada em um único órgão. No caso, o órgão mais indicado seria a própria ABIN, que contaria com o apoio das agências de inteligência secundárias para o cumprimento de suas missões, inclusive do COAF, para melhor combater a “lavanderia” de capitais no Brasil.

Em se tratando de ABIN, já existe a intenção de se criar nesta agência, em 2008, um Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência⁵⁰, que, segundo notícia, funcionará, vinte e quatro horas por dia, interligando os computadores da própria ABIN aos órgãos do governo, em número de doze, que têm a ver com a atividade de inteligência, como Polícia Federal, Receita Federal e o Banco Central, com o objetivo de se combater a lavagem de dinheiro, o terrorismo e o crime organizado. Esta iniciativa, caso realmente venha a se concretizar, é um passo positivo para que a ABIN cumpra o seu papel legal de agência central das atividades de inteligência. Todavia, um problema, ainda, persistirá, infelizmente, e que é grave, de a atividade desenvolvida pela ABIN sofrer forte influência política, ela tem que desenvolver uma inteligência de Estado e não uma inteligência de governo. A atividade de inteligência não pode ser politizada, deve ser, portanto, imparcial, para cumprir a contento sua missão, inclusive no combate à corrupção que, hoje, visivelmente, está presente em todos os segmentos da vida nacional, até mesmo de forma alarmante na política brasileira, e que tem significativa ligação, em muitos casos, com a lavagem de dinheiro e o crime organizado.

Não se pode deixar de fazer menção à inexistência de uma política adequada para as Forças Armadas, principalmente, referente ao Exército Brasileiro que tem papel importante, como Força Terrestre, na faixa de fronteiras, como

⁵⁰ PARDELLAS, Sérgio e MARQUES, Hugo. *Arapongas Modernizados*. Isto É. São Paulo, Editora Três, ano 31, nº 2001, p. 42, março de 2008.

reza a Constituição Federal, no seu artigo 142 e na Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, que trata da organização, preparo e emprego das Forças Armadas.

O Exército, como guardião das fronteiras terrestres, deve ser mais numeroso nestas áreas, equipado adequadamente e com infra-estrutura apropriada capaz de manter a integridade territorial e a soberania do País sobre extensas áreas que, ainda hoje, encontram-se desprotegidas da cobiça internacional, em especial na área amazônica, e da movimentação fácil de criminosos ligados ao crime organizado, o qual é financiado pela lavagem de dinheiro, proveniente do tráfico de drogas e de armas.

Na Região Amazônica, num passado recente, houve a iniciativa de se implantar um programa de governo, que, no início, teve significativo progresso, tendo por objetivo vivificar as fronteiras ao norte da calha do Rio Amazonas, para materializar a presença de nacionais ao longo dos limites do Brasil com os países vizinhos, para caracterizar a presença do Estado nessas áreas e garantir a soberania nacional sobre elas. Trata-se do chamado Programa Calha Norte, que, desde 1985, foi colocado, praticamente, de lado, por conta de ser entendido, por algumas pessoas despreparadas, ser um programa militar e não um programa de governo de cunho estratégico, com a participação de todos os Ministérios. Atualmente, o Programa Calha Norte está sob o encargo do Ministério da Defesa, que, com poucos recursos ou com nenhum recurso, tenta levar avante a iniciativa para pelo menos manter as instalações militares lá localizadas, que são as dos Pelotões Especiais de Fronteira, subordinados às Unidades do Exército, pertencentes ao Comando Militar da Amazônia. Devendo-se ressaltar que nessas áreas de fronteiras estão presentes, efetivamente, as Forças Armadas, sendo claro, mais o Exército, pela sua missão como Força Terrestre. No que tange aos órgãos dos demais Ministérios, suas presenças em tais localidades, sempre fizeram parte do Programa de Governo, todavia, no momento, praticamente, são insignificativas ou inexistentes, o que compromete a permanência das pessoas nessas áreas muitas vezes hostis. É de conhecimento do governo brasileiro que poucas são as instalações de saúde lá existentes, sendo que algumas delas estão abandonadas e em fase de deterioração, trazendo sérios prejuízos para os cofres públicos. Assim como acontece

com a ausência do Ministério da Saúde, ocorre com o Ministério da Educação e demais Ministérios que têm atribuições importantes nesse Programa.

Os governos brasileiros recentes, desatentos com esse grave problema, esquecem que, em inúmeras operações da Polícia Federal, na Amazônia, o apoio logístico que o Exército proporciona a esta entidade policial provem das instalações dos Pelotões Especiais de Fronteira.

A desatenção governamental em relação ao pequeno efetivo da Polícia Federal que, visivelmente, é desproporcional à extensão do território nacional e ao tamanho de suas responsabilidades ou missões constitucionais, previstas no artigo 144, parágrafo 1º e seus incisos, também, compromete o combate ao crime de lavagem de dinheiro. A constatação em apreço deve-se ao motivo de a Polícia Federal, além de prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência, exerce as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras e, ainda, as funções de polícia judiciária da União, tendo, portanto, a sua jurisdição todo o território brasileiro de dimensões continentais.

Permite-se afirmar como outro fator que dificulta o combate à lavagem de dinheiro é que não há da parte do Estado um acompanhamento adequado da permanência de estrangeiros no País, não só para dar assistência, mas, para verificar suas atividades em geral, até mesmo, quando for o caso, para a concessão de naturalização. A Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, tem lacunas e é muito benéfica ao estrangeiro. Sabe-se que os procedimentos adotados no Brasil, com base na citada legislação, são bem sumários e de pouca eficácia, da parte do Ministério da Justiça para o controle da presença estrangeira em território nacional. Há, pois, necessidade de que haja a iniciativa política de o governo federal apresentar, no Congresso Nacional, projeto de lei com mudanças significativas em relação à situação jurídica do estrangeiro no Brasil.

Durante a realização da reunião da ENCCLA, em 2004, os órgãos participantes deste encontro entenderam que a falta de articulação e de atuação estratégica coordenada pelo Estado foi a principal deficiência apontada no sistema brasileiro de combate à lavagem de dinheiro. Concluíram que desta deficiência decorrem outros problemas apontados, como a inexistência de progra-

ma de treinamento e capacitação de agentes públicos, dificuldade de acesso a bancos de dados, carência de padronização tecnológica, indicadores de eficiência insuficientes, etc.

4.3. De Origem Econômica

A crescente corrupção nos quadros dos órgãos de Segurança Pública vem facilitando, somado a outros motivos, a lavagem de dinheiro com a participação de policiais, motivada pelos baixos vencimentos, principalmente, no âmbito das Polícias Civis e Militares dos Estados da Federação. Entretanto, não se verifica isto de forma incidente no Distrito Federal, tendo em vista que as suas Polícias Civil e Militar recebem vencimentos maiores e diferenciados, por serem pagos com recursos federais. Mas, nos demais Estados da Federação, o que se observa é que os baixos salários têm contribuído para que ocorram delitos praticados por policiais que favorecem o crime organizado e a lavagem de dinheiro. Isto é muito verificado nos grandes centros urbanos, como Rio de Janeiro e São Paulo, onde o custo de vida é alto e as condições econômico-financeiras dos policiais são precárias, levando muitos deles a morarem no reducto dos criminosos, principalmente, nas favelas. Portanto, os baixos salários facilitam o aliciamento dos policiais para as atividades criminosas de toda espécie.

Os Estados da Federação pouco investem em suas Polícias Civil e Militar em termos de qualificação, aparelhamento e efetivos.

A má distribuição de renda no Brasil, gerando bolsões de pobreza, é, também, fator que favorece toda espécie de ocorrência de crimes. É nesses bolsões que o crime organizado tem facilidade de arregimentar pessoas para o seu serviço.

Verifica-se no Brasil uma carga tributária elevadíssima, o que induz a sonegação de impostos de todo o tipo e a prática de crimes contra a ordem econômica.

No bojo da sonegação de impostos e que, não se pode negar, alimenta a lavagem de dinheiro e o próprio crime organizado, está a corrupção dos agentes e a fiscalização falha dos órgãos estatais da entrada de produtos estrangeiros, do tipo bens de consumo, sem incidência de impostos, por meio do

contrabando, e que a população adquire, naturalmente, não atentando para o fato de que está, também, praticando delito. De um modo geral, a justificativa que reina é a de que o produto “pirateado” é mais barato e que não se aceita o valor de um produto no qual incidiram tantos impostos, pois, o mesmo é excessivamente alto.

4.4. De Origem Psicossocial

A estrutura social, no Brasil, apresenta grandes desníveis sócio-econômicos, que contribuem, sobremaneira, para, junto à população de menor poder aquisitivo, arregimentar, como dito anteriormente nos óbices de origem econômica, mão-de-obra para o crime organizado, o qual se utiliza, também, do delito da lavagem de dinheiro, para os seus fins.

A indolência e a omissão da sociedade brasileira, em geral, em face do alarmante crescimento da criminalidade e da corrupção no País, não se mobilizando para exigir do Estado que cumpra sua finalidade constitucional, no tocante às providências necessárias para neutralizar tal processo prejudicial ao Brasil, é um fator negativo para se combater a lavagem de dinheiro. Assim como, a passividade de o brasileiro aceitar delitos praticados pelos políticos na esfera federal, estadual, distrital e municipal, embora a mídia, em geral, em todo momento chame a atenção para notícias de lavagem de dinheiro realizada por pessoas importantes na vida política nacional. Não esquecendo como negativo, também, notícias sobre autoridades coniventes com o crime organizado e, ainda, ligadas a inúmeros outros delitos que comprometem a harmonia na sociedade brasileira. Diante de tudo isto, o aspecto mais grave da sociedade brasileira é não fiscalizar as ações daqueles que, pelo voto, chegaram ao poder político e, ainda, esquecer suas práticas delituosas envolvendo dinheiro público.

Além do que foi salientado, entre vários outros fatores, os que mais se destacam, dificultando as medidas de combate à lavagem de capitais, são os que se seguem:

- o pouco investimento estatal na educação, não possibilitando à população de baixa renda a qualidade e a gratuidade do ensino a contento, o que gera o despreparo para o primeiro emprego, ou até mesmo, o desemprego e, conse-

qüentemente, estas pessoas excluídas são usadas pelos criminosos como massa de manobra da criminalidade;

- o crescimento populacional nos grandes centros urbanos e a favelização das cidades, sem nenhum controle do Estado, onde surgem inúmeros focos de criminalidade e que dão apoio às organizações do crime organizado; e

- o crescimento do número de excluídos socialmente, pelas medidas paliativas e “politiqueiras”, com objetivos eleitoreiros, adotadas pelos governantes, não criando oportunidades para tais pessoas no futuro, o que, de certa forma, contribui para o descontentamento e busca do crime como meio de sobrevivência.

4.5. De Origem Militar

Identifica-se, hoje, um grande desestímulo no estamento militar, com reflexos na moral, isto é, no estado de espírito da tropa, pela desatenção dos sucessivos governos, a partir de 1985, em função dos baixos salários, do investimento ínfimo destinado ao aparelhamento das Forças Armadas, o que torna o seu material bélico obsoleto e sem condições para o emprego por falta de recursos para a sua manutenção, tornando, ainda mais difícil o cumprimento de suas missões constitucionais, na segurança nacional.

Atualmente, verifica-se alguma incidência, até então não identificada no passado, de militares envolvidos com o crime organizado, em especial, entre os soldados e graduados, mas, já existindo, também, casos de envolvimento de oficiais no furto e venda de armamento e munição, bem como na disseminação de técnicas militares, mediante pagamento, para integrantes de organizações criminosas do narcotráfico.

Nos óbices de origem política foi mencionado que os efetivos militares das Forças Armadas são insuficientes nas regiões fronteiriças e, com ênfase os do Exército, por falta ou poucas verbas governamentais para a instalação de unidades militares nessas regiões de fronteiras. Tal situação causa o comprometimento da segurança dessas áreas, por onde se deslocam livremente pessoas ligadas ao narcotráfico e ao crime organizado.

4.6. De Origem Tecnológica e Científica

O acesso fácil e rápido de equipamentos diversos de telecomunicações, informática e armamentos com tecnologias avançadas e sofisticadas, pelas organizações do crime organizado, por possuírem fartos recursos provenientes da lavagem de dinheiro, coloca tais organizações criminosas numa situação de vantagem e superioridade em relação aos órgãos estatais de repressão ao crime, que, muitas vezes, para atuarem não possuem equipamentos e armamentos adequados.

Nos atuais dias, as organizações criminosas possuem um serviço de inteligência capaz de interceptar clandestinamente ligações dos órgãos de segurança pública, inclusive, abortar suas atividades criminosas ao tomarem conhecimento das operações da Polícia Federal e das Polícias Civil e Militar dos Estados da Federação. Em algumas situações, utilizam equipamentos militares de guerra eletrônica de alta tecnologia para interferir nas comunicações do estamento policial durante suas operações de combate ao crime, o que dificulta sensivelmente as ações policiais.

Outro aspecto de relevo, relacionado com o fator tecnológico-científico, trata-se da cooptação de cientistas e técnicos, por intermédio da oferta de altos salários pagos por organizações criminosas, para a criação de projetos e desenvolvimento dos mesmos em proveito do crime organizado.

4.7. De Origem Internacional – Cooperação Internacional

No âmbito internacional, existem inúmeros organismos que tratam direta ou indiretamente do problema de combate ao crime de lavagem de dinheiro, como foi apresentado no Capítulo 3, e todos eles não podem prescindir de informações obtidas por intermédio da atividade de inteligência, para se posicionarem e tomarem medidas cabíveis sobre o assunto.

Constata-se que a padronização de procedimentos, objetivando combater a “lavanderia” de capitais, não está diretamente centralizada no Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI), o qual foi o primeiro organismo intergovernamental criado para combater, especificamente, a lavagem de dinheiro, mas que, também, combate o financiamento da atividade terrorista. Existem vários organismos internacionais, trabalhando em direções diferentes,

o que, de certo modo, compromete o objetivo de se combater adequadamente a lavagem de dinheiro no âmbito internacional.

O GAFI, por meio de suas Quarenta Recomendações de 1990 e, precisamente, pela Recomendação nº 26, instigou os países, a ele vinculados, a criarem suas Unidades de Informação Financeira (UIFs), as quais passariam a ser o centro nacional para receber, analisar e transmitir declarações de operações suspeitas (DOS) e toda e qualquer espécie de informações úteis para se combater a lavagem de dinheiro e o terrorismo. Como já se sabe, funcionando a UIF como uma agência de inteligência. Todavia, o GAFI deixa de ser um organismo com as atribuições de centralizar procedimentos e diretrizes ligadas à atividade de inteligência, uma vez que outros organismos internacionais têm feito atividades paralelas, o que, de certo modo, traz transtornos para o combate ao referido delito. A centralização das atividades de inteligência em um único organismo seria de bom alvitre para o sucesso das operações de repressão à lavagem de dinheiro. As atividades podem ocorrer de forma compartimentada, entretanto, a centralização, para se somar esforços e atingir o objetivo de fornecer informações completas a quem tem o poder de decisão, é o melhor caminho para o êxito e resultados efetivos contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, assim como, para a cooperação internacional entre os países que enfrentam tais situações delituosas.

As Quarenta Recomendações de 1990 e as Oito Recomendações Especiais sobre o Financiamento do Terrorismo de 2001, estas complementares às quarenta anteriores, embora, tenham sido reconhecidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial (BIRD) como os padrões internacionais para o combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, verifica-se que, para serem efetivas e produzam resultados concretos e positivos, é essencial o acompanhamento e a avaliação dos sistemas adotados pelos países em relação a esses padrões. As avaliações têm sido conduzidas pelo GAFI e pelo FMI e pelo BIRD, para assegurar de forma eficaz a aplicação das referidas Recomendações do GAFI nos países integrantes deste grupo. Entretanto, outros organismos não estão sob a tutela do GAFI, apesar de terem participação direta ou mesmo indireta na luta contra a lavagem de dinheiro. Por melhor que sejam suas intenções, permite-se dizer que tomam rumos diferenciados e não são submetidos a avaliações e, por vezes, algumas medidas em-

pregadas por um determinado país podem até contribuir para a quebra do sigilo de alguma operação de inteligência de outro, quando atuam numa mesma área sem a devida troca de informações. Não sendo, assim, isto tudo bom para a repressão ao delito em apreço.

Um problema sério que tem acontecido entre os países que fazem parte do GAFI, é o vazamento de informações obtidas por eles, o que vem prejudicando, inclusive, acordos de cooperação internacional.

No caso do Brasil, devido a vazamento de informações, tem enfrentado embaraços e algumas dificuldades na cooperação internacional com outros países, principalmente, com os Estados Unidos e Suíça.

Na cooperação internacional, alguns países, impõem certas restrições na troca de informações, mesmo no âmbito do GAFI, apesar dos acordos negociados, dificultando, assim, a coordenação efetiva das medidas de combate à lavagem de dinheiro. Paralelo a tal problema, o que ocorre é que certos países não criminalizam infrações fiscais, principalmente a evasão fiscal, como infrações diretamente ligadas à lavagem de dinheiro. Assim sendo, tais países ficam impossibilitados de fornecerem dados ou informações úteis, quando solicitados por outro país que esteja com algum inquérito em andamento, para a apuração de lavagem de dinheiro oriundo de crime fiscal, praticado em seu território, mas, com indícios de movimentação de capitais para aqueles países.

Na cooperação internacional capitaneada pelo GAFI, no contexto das Quarenta Recomendações e, em especial, nas de nº 35, 36, 37, 38, 39 e 40 não houve a preocupação do estabelecimento de nenhuma orientação sobre contra- inteligência, para as Unidades de Informação Financeira (UIFs).

Na última Recomendação, qual seja, a de nº 40, estão orientações, somente, referentes à troca de informações obtidas pela atividade de inteligência, como podem ser observadas a seguir:

40. Os países deveriam assegurar que suas autoridades competentes proporcionem as mais amplas possibilidades de cooperação internacional às suas homólogas estrangeiras. Deveriam existir dispositivos claros e eficazes que facilitassem, de forma imediata e construtiva, a troca direta com as autoridades homólogas, espontaneamente ou a pedido, de informações sobre o branqueamento de capitais e sobre as infrações que lhe estejam subjacentes. Essas trocas de informação deveriam ser autorizadas sem condições restritivas indevidas. Em especial:

- a) As autoridades competentes não deveriam recusar um pedido de assistência, tendo como única justificção o fato de o pedido envolver matéria fiscal;
- b) Os países não deveriam invocar leis que obriguem as instituições financeiras à manutenção do segredo ou da confidencialidade como justificção para recusar a cooperação;
- c) As autoridades competentes deveriam estar em condições de apresentar pedidos de informação e, quando possível, proceder a investigações em nome das suas homólogas estrangeiras.

Quando a possibilidade de obter informações solicitadas por uma autoridade competente estrangeira não esteja incluída nas competências da autoridade homóloga, os países são igualmente encorajados a permitir uma rápida e construtiva troca de informações com outras autoridades não homólogas. A cooperação com autoridades estrangeiras diferentes das homólogas pode ter lugar direta ou indiretamente. Quando existirem dúvidas sobre a opção a tomar, as autoridades competentes deveriam, em primeiro lugar, contatar as suas homólogas estrangeiras para solicitar a assistência pretendida.

Os países deveriam adotar medidas de salvaguarda e de controle para assegurar que a informação trocada pelas autoridades competentes seja utilizada apenas para os fins autorizados, em conformidade com suas obrigações em matéria de proteção da vida privada e de proteção de dados.⁵¹

No final da Recomendação nº 40, pode-se identificar que, sumariamente, foi estabelecida alguma orientação quanto à salvaguarda e controle das informações trocadas entre as autoridades competentes, bem como referentes à proteção da vida privada dos integrantes do sistema ou dos que fornecem informações, assim como de dados. Tal orientação está no contexto, do que, doutrinariamente, chama-se medida passiva de contra-inteligência, por ter caráter defensivo em proveito da proteção do sistema de troca de informações no âmbito do GAFI, embora, no caso, de forma muito superficial, o que é uma dificuldade para se combater a lavagem de dinheiro, por não haver regras bem definidas para a proteção das informações trocadas entre as UIFs dos países.

Deve-se ressaltar que a contra-inteligência salvaguarda ou protege todo o propósito do GAFI. Portanto, não foram estabelecidas medidas concretas de contra-inteligência, tanto passivas quanto ativas. As medidas passivas, conforme dito acima, são de caráter defensivo, destinadas a proteger o sistema de combate à lavagem de dinheiro estabelecido pelo próprio GAFI, das ações adversas de qualquer natureza e origem. As ativas são as de caráter ofensivo que

⁵¹ FATF-GAFI. As *Quarenta Recomendações*, p. 11, 20 de julho de 2003.

têm por objetivo impedir que quaisquer ações adversas comprometam o referido sistema estabelecido pelo GAFI, mas, também, que neutralizem ou mesmo reduzam os efeitos destas ações sobre o sistema. Assim sendo, verifica-se que existe uma falha nas Recomendações, por ter havido somente preocupação com as orientações quanto à inteligência, mas, esquecendo do importante papel da contra-inteligência, fato que representa embaraços e dificuldades para se combater a contento o crime de lavagem de dinheiro, no âmbito da cooperação internacional.

Nessas mesmas Recomendações, anteriormente mencionadas, identifica-se que foram estabelecidas orientações quanto ao auxílio judiciário mútuo e a extradição, conforme se segue:

36. Os países deveriam, de forma rápida, construtiva e eficiente, proporcionar a mais ampla cooperação judiciária mútua nas investigações e procedimentos de natureza criminal sobre branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo e em procedimentos conexos. Em especial, os países:

- a) Não deveriam proibir nem colocar condições injustificadas ou indevidamente restritivas à prestação de auxílio judiciário mútuo;
- b) Deveriam assegurar-se de que dispõem de procedimentos claros e eficazes para a execução dos pedidos de auxílio judiciário mútuo;
- c) Não deveriam recusar a execução de um pedido de auxílio judiciário mútuo, tendo como única justificção o fato de o crime envolver também matéria fiscal;
- d) Não deveriam recusar a execução de um pedido de auxílio judiciário mútuo, tendo como justificção o fato de o seu direito interno impor às instituições financeiras que mantenham o segredo ou a confidencialidade.

Os países deveriam assegurar que os poderes atribuídos às autoridades competentes, (...), podem ser também utilizados para dar resposta a pedidos de auxílio judiciário mútuo e, se for compatível com o seu direito interno, responder a pedidos diretos, apresentados por autoridades judiciárias ou autoridades de aplicação da lei estrangeiras às suas homólogas nacionais.

A fim de evitar conflitos de competência, seria conveniente estudar-se a possibilidade de elaborar e aplicar mecanismos que permitam determinar, no interesse da justiça, a jurisdição mais adequada para o julgamento das pessoas acusadas em casos sujeitos a processos criminais em vários países.⁵²

⁵² FATF-GAFI, id., p. 10.

Já no tocante às Recomendações que se seguem, também, observa-se a preocupação com o aspecto judiciário, em termos de cooperação:

37. Os países deveriam prestar o mais amplo auxílio judiciário mútuo mesmo na ausência da dupla incriminação.

Quando a dupla incriminação seja um requisito exigido para prestação de auxílio judiciário mútuo ou para a extradição, tal requisito deverá considerar-se cumprido independentemente de ambos os países subsumirem o crime na mesma categoria de crimes ou de tipificarem o crime com a mesma terminologia, sempre que em ambos os países esteja criminalizada a conduta subjacente à infração.

38. Seria conveniente que pudessem ser tomadas medidas rápidas, em resposta a pedidos de outros países, para identificar, congelar, apreender e declarar a perda de bens objeto de branqueamento de capitais, de produtos derivados do branqueamento ou das infrações subjacentes, de instrumentos utilizados ou destinados a serem utilizados na prática daqueles crimes ou outros bens de valor equivalente. Deveriam existir também medidas destinadas a coordenar os procedimentos de apreensão e de perda, podendo incluir a repartição dos bens declarados perdidos.

39. Os países deveriam reconhecer o branqueamento de capitais como um crime suscetível de permitir a extradição. Cada país deveria extraditar os seus nacionais ou, quando não o possa fazer apenas em razão da nacionalidade, esse país deveria, a pedido daquele que requer a extradição, submeter, sem demoras indevidas, o caso às suas autoridades competentes para que estas possam promover o procedimento criminal pela prática da infração indicada no pedido. Essas autoridades deveriam tomar as suas decisões e conduzir os seus procedimentos, tal como o fariam em relação a qualquer outro crime grave, no quadro do seu direito interno. Os países envolvidos deveriam cooperar entre si, em especial em aspectos processuais e probatórios, para assegurar a eficácia de tais procedimentos criminais.

Na medida em que as suas estruturas jurídicas o permitam, os países poderiam considerar a simplificação dos processos de extradição através da transmissão direta de pedidos de extradição entre ministérios competentes, da extradição das pessoas baseada unicamente em mandados de detenção ou de julgamento e/ou de processos simplificados de extradição de pessoas que, livre e voluntariamente, aceitem renunciar ao processo de extradição.⁵³

Salienta-se que a grande dificuldade, para se atender as Recomendações quanto ao auxílio judiciário mútuo e à extradição, está, sem dúvida, no

⁵³ FATF-GAFI, id., p. 10-11.

fato de que nelas estão presentes, apenas, orientações. Mas, para que a cooperação funcione adequadamente é necessário que os países do GAFI busquem a padronização de procedimentos no que diz respeito à legislação e à atuação dos seus sistemas judiciários. Entretanto, isto é muito difícil, pois, não há, ainda, de um modo geral, entre os Estados, a consciência de que é imprescindível a aceitação da idéia de supranacionalidade, admitindo submeterem-se a ordenamentos jurídicos comuns. O sucesso só será alcançado, se essas barreiras forem superadas e os conflitos jurídicos, advindos das relações entre os Estados, forem resolvidos de forma mais dinâmica e ágil, caso todos os países do GAFI estiverem na mesma trama jurídica, falando a mesma linguagem, para o bem comum, no sentido de se combater a lavagem de dinheiro.

CONCLUSÃO

O fenômeno da globalização tem trazido efeitos benéficos e muito positivos para o mundo, pela integração econômica dos países, por intermédio do aumento de bens e serviços, capitais e mesmo de mão-de-obra, o que, de certa feita, vem melhorando os padrões de vida das pessoas, de um modo geral. Sendo claro que o aumento da qualidade de vida tem ocorrido mais em alguns países e muito menos em outros.

A globalização, embora, tenha proporcionado efeitos positivos, por ter impulsionado os blocos econômicos de países e o intercâmbio comercial entre estes, isto favoreceu, significativamente, a grande mobilidade de capitais, bens e de pessoas entre os Estados, o que deu origem a sérios problemas. Esta mobilidade não foi acompanhada, inicialmente, por um controle minudente nas áreas fronteiriças, onde há a circulação de um lado para o outro entre os países, o que, conseqüentemente, contribuiu para a livre circulação de capitais, facilitando, sobremaneira, a prática de lavagem de dinheiro, de toda a sorte de crimes conexos, do crime organizado e do terrorismo. Sendo claro que um controle mais incidente e rigoroso das fronteiras entre os países, principalmente, da parte dos Estados Unidos e dos europeus, passou a existir de forma minuciosa, após o ataque terrorista ocorrido em 11 de setembro de 2001.

Um outro importante evento que ocorreu, quase que simultaneamente com a globalização, foi o final da Guerra Fria com o desfazimento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e a queda do Muro de Berlim, materializando o fim da bipolaridade ideológica do capitalismo e do socialismo, ou seja, do Bloco Capitalista e do Bloco Socialista, este sob a égide da ex-URSS. A conseqüência disto tudo foi a expansão da globalização.

Com o mundo globalizado, muitos problemas criminais que já existiam, se expandiram e outros mais surgiram, justamente, pelo motivo de a criminalidade ter ultrapassado as fronteiras regionais. Desta forma, grupos criminosos e entidades mafiosas encontraram campo fértil para a proliferação de suas atividades ilícitas, entre elas a lavagem de dinheiro, passando a ser um problema vivenciado por todos os países.

A lavagem de dinheiro ganha expressão pela facilidade de movimentação de capitais e de pessoas, entre os países, pela diminuição das barreiras políticas e econômicas, e pelo surgimento dos “paraísos fiscais”.

Países que viviam em total isolamento, principalmente os do Bloco Socialista, no período da bipolaridade ideológica, passaram a travar contatos com os países capitalistas e seus grupos criminosos ganharam corpo. Neste bojo, destacando-se a Máfia Russa e a Máfia Chinesa, assim como outros mais que atuavam somente em seus territórios nacionais, pelo impedimento de suas atuações externas, proporcionado pelo rígido controle estatal imposto pelo regime socialista, passaram a atuar fortemente em outras partes do mundo. No rol de suas atividades, tais grupos mafiosos, passaram, também, a praticar a lavagem de dinheiro, aumentando ainda mais a incidência deste delito no âmbito internacional, pela facilidade de movimentação de capitais no mundo globalizado. Assim sendo, o crime de lavagem de dinheiro adquiriu uma dimensão alarmante, afetando todos os Estados com muita eficiência, por meio da utilização de técnicas sofisticadas, valendo-se de muita tecnologia, o que vem dificultando a sua repressão.

Os criminosos ligados à lavanderia de capitais, de forma muito criativa, passaram a valer-se de um processo de atuação, onde seus alvos são os mais variados possíveis, como instituições financeiras, paraísos fiscais e centros *off-shore*, bolsa de valores, companhias seguradoras, mercado imobiliário, jogos e sorteios e outros mais, objetivando tornar limpo dinheiro sujo obtido de modo ilícito.

Com o crescimento da lavagem de dinheiro, dos crimes que antecedem tal delito, como o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, terrorismo e seu financiamento, contrabando, tráfico de armas, munição ou material destinado a sua produção, extorsão mediante seqüestro, delitos contra a Administração Pública, praticados por organizações criminosas e mesmo por particulares contra Administração Pública estrangeira, passou a ser motivo de sérias preocupações dos Estados, por afetar seu poder, inclusive, em relação ao controle, até mesmo, de partes de seus territórios.

Foi identificado que o crime de lavagem de dinheiro e os crimes conexos são de alta complexidade, praticados de inúmeros modos e envolvem todos os campos do Poder de um Estado.

Assim sendo, em face desse crescimento da criminalidade, houve a mobilização dos países que deu origem a organismos supranacionais com o objetivo de combater, por meio de um esforço conjunto, os crimes que afetam direta ou indiretamente os Estados.

Como foi visto no desenvolvimento do presente trabalho, vários organismos supranacionais que surgiram para o combate daqueles delitos que afligem todos os países, induziram os Estados, com base nas legislações por eles emanadas, a adaptarem internamente medidas próprias de prevenção e repressão à criminalidade. Os organismos que se destacaram, com o propósito em questão, foram a Convenção de Viena; o Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI); Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime (UNDOC); Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD), esta no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA); Grupo Egmont; Grupo de Ação Financeira da América do Sul Contra a Lavagem de Dinheiro (GAFISUD); e Convenção das Nações Unidas Contra a Criminalidade Organizada Transnacional.

Identificou-se que todos esses organismos direta ou indiretamente tratam do problema da lavagem de dinheiro, além de tratar de outros delitos.

No combate à lavagem de dinheiro, o que mais vem se destacando é o GAFI, o qual foi criado, tendo como objetivo específico o desenvolvimento, o exame e a promoção de políticas para se combater o crime de lavagem de dinheiro, onde tais políticas têm por finalidade, também, não deixar que os produtos dos crimes de tráfico de drogas e mesmo de outros crimes sejam utilizados em atividades criminosas, que prejudiquem as atividades econômicas lícitas dos países. O GAFI destaca-se, também, por arrebanhar um grande número de países participantes da cooperação internacional que combatem a lavagem de dinheiro, o financiamento das atividades terroristas, as ações de organizações criminosas transnacionais, por meio de medidas tomadas na área jurídica, em especial no que tange a orientações quanto à criminalização do delito de lavagem de dinheiro e extradição de criminosos; e no sistema financeiro, em seus regulamentos e procedimentos operacionais, à luz das Recomendações emanadas desse organismo supranacional.

Outro papel de relevo desempenhado pelo GAFI diz respeito à Recomendação que orienta os países a ele vinculados a criarem suas Unidades de

Inteligência Financeira (UIFs), as quais ficam com a responsabilidade de receber, analisar e verificar as operações suspeitas com capitais que indiquem a prática de lavagem de dinheiro.

A Recomendação do GAFI, referente à criação pelos países de suas UIFs no âmbito nacional, foi atendida com o surgimento do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), vinculado ao Ministério da Fazenda, tornando-se a UIF brasileira.

O COAF passou a realizar, no Brasil, a atividade de inteligência financeira, atuando como uma agência de inteligência com a responsabilidade de trocar informações com as UIFs de outros países e com órgãos de inteligência nacionais, tendo por propósito combater a lavagem de dinheiro.

Todos os países, inclusive o Brasil, passaram a valorizar as atividades de inteligência, como instrumento de produção do conhecimento útil aos órgãos decisores das medidas de repressão aos mencionados delitos, em especial, a lavagem de capitais. Para tanto, diante da necessidade de se trocar constantemente informações entre o COAF e os órgãos nacionais e organismos internacionais, foi criado e implantado o Sistema de Informações COAF (SISCOAF), o qual, por meio de um sistema informatizado, facilitou o COAF a cumprir suas funções de forma rápida e segura.

No caso brasileiro, independentemente, do atendimento às Recomendações advindas do GAFI, internamente, foi criado, também, um outro órgão, qual seja, o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), para combater a lavagem de dinheiro e o crime organizado e recuperar ativos, assim como participar da cooperação jurídica internacional.

Permite-se concluir que, para o DRCI possa cumprir suas missões, tem a necessidade de realizar trabalhos de inteligência, embora não seja a sua atribuição. Tendo em vista que, para recuperar ativos, terá que planejar procedimentos, visando a obtenção de dados, para tanto, deverá reunir dados levantados; analisar e interpretar estes dados, tirar suas conclusões, para adotar as medidas necessárias, e, ainda, disponibilizar informações e conhecimentos relacionados ao combate à lavagem de dinheiro, à identificação de crimes antecedentes e à recuperação de ativos no Brasil e no exterior.

O DRCI, vinculado à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, tem, todavia, a responsabilidade da coordenação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).

A ENCCLA vem realizando, anualmente, encontros com inúmeras entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário Federal e Estadual, e, também, com o Ministério Público, para o estabelecimento de metas que têm dado origem a vários mecanismos de investigação e de combate ao crime de lavagem de dinheiro, os quais estão sendo utilizados pelo Judiciário, Ministério Público e pelas Polícias.

Após analisar o último encontro da ENCCLA, isto é, o de Itaipava/RJ, no final de 2007, foi possível identificar que entre os órgãos participantes, muitos desenvolvem algum tipo de atividade de inteligência, com o mesmo objetivo de se combater a lavagem de dinheiro, sem nenhuma coordenação destas atividades.

Verificou-se, outrossim, que a ABIN teve uma participação secundária, nos assuntos que estavam ligados à atividade de inteligência, no encontro de Itaipava/RJ, apesar de ser o órgão central de inteligência estatal.

Considerando que a lavagem de dinheiro, como já foi visto, fragiliza o Estado, a atividade de inteligência, empregada para se combater tal delito, tem que ser da iniciativa estatal, realizada de modo eficiente e eficaz, o que, apropriadamente, deveria estar centralizada na ABIN.

Portanto, a atividade de inteligência para ser eficiente e eficaz, deve ser por meio de ações especializadas, permanentemente executadas, tendo por objetivo a produção de conhecimentos, sobre as expressões do Poder Nacional e de países estrangeiros, de interesse de quem tem o poder de decidir, assim como, ações que protejam conhecimentos sensíveis, instalações e o próprio pessoal dessa atividade.

Os trabalhos de inteligência devem ser elaborados segundo uma visão prospectiva, uma vez que os conhecimentos advindos desta atividade têm que contribuir para que não haja surpresas, ou seja, para que aquele que necessita da informação não seja surpreendido por um acontecimento inusitado. Aliás, esta é, realmente, a razão da atividade de inteligência. A atividade de inteligência deve ser cerceada, eminentemente, de uma mentalidade de futuro.

Em ser tratando do crime de lavagem de dinheiro e dos delitos conexos, é necessário salientar que a prevenção e a repressão de todos estes crimes não podem deixar de utilizar os trabalhos da inteligência com tal mentalidade prospectiva.

Para o adequado funcionamento das atividades de inteligência é necessário que haja um sistema de inteligência, do qual façam parte vários órgãos que tenham procedimentos padronizados e que tenha um órgão central para coordenar as ações daqueles órgãos, no sentido de se atingir de forma positiva um determinado propósito, como, por exemplo, o combate ao crime de lavagem de dinheiro. Ressalta-se que no Brasil existe este sistema, o qual se trata do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), que foi instituído pela Lei nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999.

O SISBIN foi criado com a finalidade de preservar a soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, tendo, todavia, responsabilidade de cumprir e preservar os direitos e garantias individuais e demais dispositivos constitucionais, no que tange aos tratados, convenções, acordos e ajustes internacionais, em que o Brasil seja parte ou signatário, e à legislação ordinária. O SISBIN, para cumprir suas atribuições, tem como órgão central a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), conforme reza a Lei acima citada.

A ABIN, como órgão central do Sistema, tem o encargo de planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, obedecendo a política e as diretrizes estabelecidas nos termos da Lei nº 9.883/99. Deste modo, a ABIN, no contexto do SISBIN, é o órgão responsável para que este sistema de inteligência cumpra sua finalidade.

No caso específico do combate ao crime de lavagem de dinheiro, a ABIN tem papel importante, por meio de atividades de inteligência, na produção de conhecimentos úteis a serem empregados para a defesa do Estado Democrático de Direito, para a manutenção da ordem interna, para a preservação da dignidade da pessoa humana, para o cumprimento dos dispositivos constitucionais, dos tratados, dos acordos, das convenções, e para a cooperação internacional. Embora, a Lei nº 9.883/99 seja taxativa no aspecto de que o SISBIN tenha como seu órgão central a ABIN, este papel de relevo fica comprometido, tendo em vista que nas atividades de inteligência para se combater a lavagem

de dinheiro e, por extensão, os crimes conexos, ela fica, apenas, como coadjuvante. Isto tendo em vista que tudo está centralizado no COAF. Desta forma, o que ocorre, no Brasil, é, realmente, o não cumprimento dessa Lei.

Como foi ressaltado, anteriormente, várias entidades estatais realizam algum tipo de atividade de inteligência, como o COAF, a SENASP, o DRCI, Ministério das Relações Exteriores, entre muitos mais, já, outros tantos possuem, inclusive, um órgão específico de inteligência, como o Departamento de Polícia Federal, o Ministério da Defesa, as Forças Armadas, com os seus Centros de Inteligência, a Polícia Civil e a Polícia Militar dos Estados. Entretanto, ainda, não vem sendo cumprida a integração das atividades de inteligência dessas entidades estatais, como reza a Lei nº 9.883/99, em torno da ABIN, no âmbito do SISBIN.

Outro aspecto que merece destaque é que na produção de conhecimentos, para se combater a lavagem de dinheiro e os crimes conexos, assim como o crime organizado e o terrorismo, a atividade de inteligência deve analisar as expressões do Poder Nacional, quais sejam, o campo político, o econômico, o psicossocial, o militar e o da ciência e tecnologia. Isto tendo em vista que há influências da criminalidade sobre os campos do Poder Nacional.

No Brasil, quem ficou com a responsabilidade de realizar a atividade de inteligência, no caso, somente financeira, para combater a lavagem de dinheiro, foi o COAF, o qual foi criado para atender a Recomendação nº 26, do GAFI, tornando-se a Unidade de Inteligência Financeira brasileira. Ainda, no caso brasileiro, existe um outro órgão que, de certo modo, trabalha com a inteligência para a recuperação de capitais que saíram do País de forma ilegal e ele é o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI).

Valendo-se das palavras de Washington Platt supramencionadas no desenvolvimento deste trabalho – “O campo das informações é vasto e complexo. Quase todo ramo do conhecimento lhe é pertinente em certo grau, direta ou indiretamente.” - permite-se, deste modo, concluir que, no Brasil, o combate ao crime de lavagem de dinheiro não é eficiente e eficaz. Isto, considerando que a atividade de inteligência para tal finalidade está concentrada precipuamente no COAF, que realiza esta atividade somente sobre as operações financeiras suspeitas.

Como visto, nas palavras de Platt, o campo das informações é vasto e complexo e todo o conhecimento lhe é pertinente em certo grau, direta ou indiretamente, o que quer dizer, para o caso da inteligência produzir informações úteis para se combater a “lavanderia” de capitais, que, além da análise das operações financeiras suspeitas (que abrange limitadamente o fator econômico), ela deve levar em consideração, também, outros fatores que são pertinentes e que estão direta ou indiretamente ligados ao tema em questão, quais sejam, o político, o psicossocial, o militar e o da ciência e tecnologia, além do fator jurídico, como foi mencionado na parte deste trabalho que se refere aos óbices no combate à lavagem de dinheiro.

Porém, o que se verifica é que o COAF não tem condições, nem estrutura para produzir conhecimentos (informações) por meio da análise de outros fatores como o político, o psicossocial, o militar, o científico-tecnológico e, até também, o jurídico. Assim mesmo, quando analisa as movimentações de capitais suspeitas, está explorando o fator econômico de modo limitado, pois, ele é mais abrangente, vasto e complexo, devendo ser mais aprofundado pela inteligência e isto tudo mencionado dificulta até a sua participação na cooperação internacional, junto ao GAFI. Quem tem plenas possibilidades de se fazer um trabalho de inteligência a contento, para o objetivo em apreço, é a ABIN, pois, sua estrutura comporta profissionais capacitados, distribuídos como analistas especializados dentro dos campos acima mencionados. Todavia, devendo ser a ABIN o órgão central de inteligência de Estado, para cumprir o seu papel com imparcialidade.

Além do mais, outra dificuldade que torna ineficiente e ineficaz o combate à “lavanderia” de capitais, é que as atividades de inteligência do COAF não são coordenadas pela ABIN, apesar de produzir conhecimentos (informações) do interesse deste órgão central do SISBIN.

É importante ressaltar, que existem outros aspectos que contribuem para a ineficiência e ineficácia do combate à lavagem de dinheiro e aos crimes conexos. Entre esses outros aspectos, sobressai a questão de que, em muitas situações, os dirigentes e as pessoas que ocupam os cargos principais nos órgãos estatais que têm participação direta ou indiretamente nas atividades de inteligência são por indicação política e não por competência técnica, tornando-se cargos políticos. Sobressai, ainda, o problema da dificuldade da não troca

de informações entre os órgãos que trabalham direta ou indiretamente com inteligência, tendo em vista o individualismo e a idéia de quem tem a informação tem o poder. Poder este que pode servir até para barganhas políticas.

No tocante ao Direito brasileiro, pode-se dizer que há, também, motivos para que o combate à lavagem de dinheiro não seja positivo, inclusive na questão de cooperação internacional sobre o assunto.

A burocracia, a lentidão do Judiciário brasileiro e a existência de inúmeros recursos previstos na legislação pátria são favoráveis aos criminosos pela prática do delito de lavagem de dinheiro, uma vez que, até o presente, foram mínimas as condenações por este crime, deixando de ser a prisão um instrumento de intimidação e coação. Desta forma, a estrutura do Judiciário do Brasil deve ser rediscutida para torná-la mais dinâmica, evitando, assim, que processos referentes à lavagem de dinheiro que, normalmente, são volumosos e muito complexos, levem muito tempo para serem analisados, o que acaba proporcionando resultados não muito aceitos pela sociedade, pois, alguns já com condenações foram extintos por terem prescritos. Por outro lado, utilizando-se do entendimento de Roberto de Bastos Lellis, na introdução da obra “A Luta pelo Direito”, de Rudolf von Ihering, que foi reeditada no Brasil, onde ele chama a atenção do que se segue:

(...) importa, pelo menos, que se aspire a uma ligação mais direta entre a ação legiferante do Estado, a execução do ordenamento jurídico e a Nação. A verdade é que a produção normativa, isto é, a ação legislativa do Estado e a execução das leis, no Brasil dos últimos anos, não atenderam aos reais interesses socialmente pretendidos.⁵⁴

Voltando a atenção, novamente, para a questão da Justiça no Brasil, não se pode olvidar que houve alguma evolução no seu Judiciário, com a criação, no início dos anos de 1990, das varas especializadas em crimes financeiros, porém, o número ainda é muito pequeno para a extensão territorial brasileira. Principalmente, tendo em vista que o delito ganhou uma enorme dimensão.

O combate ao crime de lavagem de dinheiro, no Brasil, para que tenha resultados positivos e eficazes, avulta em importância que sejam superados os óbices, sobejamente explicitados, quais sejam, de naturezas política, econômi-

⁵⁴ IHERING, Rudolf Von. *A Luta pelo Direito*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 39.

ca, psicossocial, militar, tecnológica e científica, jurídica e de cooperação internacional. Entretanto, ressalta-se que entre os de natureza política, têm prioridades, para serem superados, principalmente, a ausência do Estado e a falta de vontade política, influenciadas pela politicagem e pela corrupção, hoje, identificadas em todos os níveis da Administração Pública, nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Em se tratando de óbices relativos à cooperação internacional, no que diz respeito ao combate ao crime de lavagem de dinheiro, em alguns aspectos, os problemas, no âmbito internacional, são semelhantes aos que acontecem internamente no Brasil.

As semelhanças estão no aspecto de que existem inúmeros organismos internacionais com o objetivo direto ou indireto de combate ao crime de lavagem de capitais e realizando algum tipo de atividade de inteligência sem nenhuma coordenação e controle, o que, de certo modo, dificulta atingir tal propósito com sucesso.

O GAFI, embora, seja o organismo que deveria coordenar as atividades de inteligência, visando combater a lavagem de dinheiro, e para isto que foi criado, o que se verifica é que ele deixa de cumprir suas atribuições a contento, em termos de estabelecimento de procedimentos e diretrizes padronizados, ligados às atividades de inteligência para os países, pois, outros organismos têm feito atividades paralelas que, também, têm ingerência nesses mesmos países. As atividades paralelas, sem coordenação de um único organismo, favorecem a quebra de sigilo das operações de inteligência e o vazamento de informações, o que, no âmbito internacional, é um problema que prejudica o combate à “lavanderia” de capitais e, conseqüentemente, a cooperação internacional neste sentido, pelo receio que os países passam a ter em face dos reflexos de tudo isto sobre suas medidas internas de prevenção e repressão do delito em apreço e de outros mais com ele relacionados.

O que se observa na cooperação internacional, sendo-lhe peculiar, é a dificuldade de os países aceitarem a idéia de supranacionalidade na questão de padronização de legislações e de seus sistemas judiciários, submetendo-se a ordenamentos jurídicos comuns.

Finalmente, pode-se concluir que o combate ao crime de lavagem de dinheiro, tanto no âmbito nacional, quanto no âmbito internacional, deixa a desejar, mas, tem solução - basta vontade política para resolver o problema.

No Brasil, internamente, seria suficiente a vontade política de se cumprir na íntegra os preceitos constitucionais e as normas infraconstitucionais, uma vez que cada Poder da União tem sua missão e responsabilidades. Além do mais, também, existem os mecanismos jurídicos constitucionais para responsabilizar civil e criminalmente aqueles que pela omissão, por motivos variados, inclusive por motivação política, desleixo e incompetência para o exercício de suas funções não cumprem suas missões, no tocante às suas competências.

Aqueles que detêm o poder de decidir, devem ter a consciência do que representa, não combater de forma eficiente e eficaz o delito da lavagem de dinheiro e os crimes conexos, pelas sérias implicações e reflexos para toda a sociedade brasileira e para o Estado Democrático de Direito.

Encerrando o presente trabalho, salienta-se que a mencionada consciência, dos que têm o poder decisório, por suas responsabilidades no contexto da administração e da direção da Nação brasileira, deve ser solidária ao pensamento de Sun Tzu:

A arte de guerrear é de importância vital para o Estado. É uma questão de vida e de morte, um caminho para a salvação ou a ruína.

É, portanto, assunto para investigação que, de maneira alguma, deve ser negligenciado.⁵⁵

⁵⁵ TZU, op. cit., p. 15.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, J. Luis. *A Globalização, O Crime Organizado e a Corrupção* Revista Abril nº 65, Zaragoza Espanha, foro Abril. Disponível em: <[http://WWW.abril.org/\(65\)andr.htm#up](http://WWW.abril.org/(65)andr.htm#up).> Acesso em: 05 de setembro de 2007.

ARRUDA, José Jobson de A. *História Moderna e Contemporânea*. 19ªed., São Paulo: Ática, 1986.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*.- 6ª ed. - Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

BORGES, Paulo César Corrêa. *O Crime Organizado*. São Paulo: Unesp, 2002. p. 15. In: Lavagem de Dinheiro. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. *Agência Brasileira de Inteligência: "a inteligência em defesa da sociedade, do estado democrático de direito e dos interesses nacionais"*. Brasília: ABIN, 2001.

BRASIL .COAF. *O Grupo Egmont*. Disponível em: <<https://www.fazenda.gov.br/siscoaf/portugues/sobrecoaf/egmont.htm>.> Acesso em: 06/02/2008.

BRASIL, Código Penal. 12ª ed., São Paulo: Saraiva, 1997. – (Legislação brasileira).

BRASIL, Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991. Promulga a Convenção contra o tráfico de entorpecentes e substâncias psicotrópicas. Cooperação Jurídica Internacional. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/drci/cooperacao/Acordos.pdf>.> Acesso em 13 de outubro de 2007.

BRASIL, Lei 9.613, de 03 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/Leis/L9613.htmPresidência da República-Casa Civil-subchefia para Assuntos Jurídicos.> Acesso em 03/09/2007.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. *Fundamentos Doutrinários da Escola Superior de Guerra*. Rio de Janeiro: A Escola, 1998.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. *Pensamento Estratégico*. Rio de Janeiro: A Escola, 2002.

BRASIL. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br./civil/Leis/2003>. > Acesso em: 10 de setembro de 2007.

BRASIL. Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão a tráfico de ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica e dá outras providências. Disponível em < <http://www.anjt.org.br/lei6368.pdf>.> Acesso em: 10 de setembro de 2007.

BRASIL. Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998, Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, a prevenção e da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF, e dá outras providências. In: MACEDO, Carlos Márcio Rossi. *Lavagem de Dinheiro*. Curitiba: Juruá, 2006.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Conselho de Controle de Atividades Financeiras*. Disponível em: < www.mp.sp.gov.br/pls/portal/url/ITEM/196A301A263451BEE040A8CO2B014677 > Acesso em: 06 de fevereiro de 2008.

BRASIL. *Ministério da Justiça – Recuperação de Ativos*. Disponível em: < <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ7A4BFC59ITEMID401B422470464DA481D21D6F2BBD1217PTB>.> Acesso em: 06 de fevereiro de 2008.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Estrutura*. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/drci/data/Pages/MJ1CD69499PTBRIE.htm>> Acesso em: 16 de fevereiro de 2008.

BRASIL. *Ministério da Justiça – ENCCLA*. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/drci/data/Pages/MJ7AE041E81TEMID3239224CC51F4A299E5174AC98153FD1PTBRIE.htm> > Acesso em: 16 de fevereiro de 2008.

CASTELLAR, João Carlos. *Lavagem de Dinheiro – A questão do bem jurídico*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

CASTRO, Tiago de Castro de. *Espaços Geográficos: sistemáticas de estudo*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985.

CLUTTERBUCK, Richard. *Guerrilheiros e Terroristas*; tradução de Virgínia Bombeta. – Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980.

COAF - *Cartilha sobre Lavagem de Dinheiro. Um Problema Mundial*. Disponível em: <http://www.coaf.fazenda.gov.br/conteúdo/publicações/cartilha-de-lavagem-de-dinheiro-um-problema-mundial>>. Acesso em: 25/08/2007.

Constituição Federal, Código Penal, Código de Processo Penal. Organizador Luiz Flávio Gomes. 3ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

EVANS, Graham e NEWNHAM, Jeffrey. *Dictionary of International Relations*. Londres: Penguin Brooks, 1998.

FARIA, Eduardo José. *Direito e Globalização econômica: Implicações e Perspectivas*. São Paulo: Malheiros, 1996.

FATF-GAFI. *As Quarenta Recomendações*, p. 11, 20 de julho de 2003.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE ON MONEY LAUNDERING (FATF). *As Quarenta Recomendações*. 26ª Recomendação, de 20 de junho de 2003.

GÓES, Joaci. *Anatomia do Ódio: na família, no trabalho, na sociedade*. Rio de Janeiro: Topbooks, Faculdades Polifucs, Faculdades do Descobrimento, 2005.

GRIECO, Francisco de Assis. *O Brasil e a Globalização*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.

HOBBSAWM, Eric. *Globalização, Democracia e Terrorismo*. São Paulo, Companhia das Letras, 2007.

IHERING, Rudolf Von. *A Luta pelo Direito*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

KENT, Sherman. *Informações Estratégicas*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1987.

LIMA, Luciana Soares. *Lavagem de Dinheiro: A Nova Face da Criminalidade Financeira no Brasil*. 2005. 86 f. Trabalho de Conclusão de Curso de graduação em Direito – Universidade Católica de Brasília, Brasília/DF.

MACEDO, Carlos Márcio Rossi. *Lavagem de Dinheiro*. Curitiba: Juruá, 2006.

MACÊDO, Manoel Moacir Costa. *Metodologia Científica Aplicada*. Brasília: Scala, 2005.

MALDANER, Casildo. *Golpes e Fraudes: Saiba como evitar*. Brasília: Senado Federal, 2000.

MELLO, Celso D. Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público, 1º Volume*. - 11ª ed. - Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. *Crime Organizado: aspectos gerais e mecanismos legais*. - 2ª ed. - São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, Lúcio Sérgio Porto. *A História da Atividade de Inteligência no Brasil*. Brasília: ABIN, 1999.

_____. Agência Brasileira de Inteligência. *A História da Atividade de Inteligência no Brasil*. BRASIL. Presidência da República. Brasília: ABIN, 1999.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

PARDELLAS, Sérgio e MARQUES, Hugo. *Arapongas Modernizados*. Isto É. São Paulo, Editora Três, ano 31, nº 2001, p. 42, março de 2008.

PLATT, Washington *A Produção de Informações Estratégicas*. Biblioteca do Exército e Livraria Agir. Rio de Janeiro, 1994.

RANGEL, Vicente Marotta. *Direito e Relações Internacionais*. – 5ª ed. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. *Crimes Financeiros*. São Paulo. 24 de setembro de 2007. Disponível em: <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/59815,1>>. Acesso em: 04 de março de 2008.

ROCHMAN, Alexandre Ratner. *Globalização: uma introdução*. São Paulo: Desatino, 2003.

SENNA, Adrienne Giannetti Nelson de. *Cartilha sobre Lavagem de Dinheiro. Um Problema Mundial*. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/conteúdo/publicações/cartilha-de-lavagem-de-dinheiro-um-problema-mundial>>. Acesso em: 25/08/2007.

SHELLEY, Louise. *A Globalização do Crime e do Terrorismo. Os Desafios da Globalização*. Disponível em: <<http://www.usinfo.state.gov/journals/itgic/0206/ijgp/shelley.htm>>. Acesso em: 05 de setembro de 2007.

SILVA, Geovani Ferreira da. *A Atuação dos Bancos no Combate ao Crime de Lavagem de Dinheiro*. 2005. 75 f. Trabalho de Conclusão de Curso de graduação em Direito – Universidade Católica de Brasília, Brasília/DF.

SOROS, George. *Globalização*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

TZU, Sun. *Tratado sobre a Arte da Guerra*. Biblioteca do Exército, Rio de Janeiro.

WHITING, Charles. *Gehlen: um gênio da informação/ Charles Whiting*; tradução de José Lívio Dantas. – Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1986.

WHITTAKER, David J. *Terrorismo um Retrato*. – 2ª ed. - Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2005.