

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

DIREITO INTERNACIONAL

FLORISBAL DE SOUZA DEL OLMO

SIDNEY CESAR SILVA GUERRA

FEDERICO LOSURDO

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito internacional [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Florisbal de Souza Del Olmo; Sidney Cesar Silva Guerra; Federico Losurdo .– Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-523-

2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Sociedade. 3. Gestão. 4. Administração.
XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (26 : 2017 : São Luís/MA, Brasil).

CDU: 34



XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITO INTERNACIONAL

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Internacional, que tivemos a honra de coordenar, evidenciou mais uma vez a importância que essa ampla temática tem merecido no Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, caracterizada pela presença de autores de todos os vinte e cinco artigos aprovados para o mesmo.

A expressividade dessa participação e o nível elevado das pesquisas que tais comunicações revelaram, caracteriza o papel exercido pelo CONPEDI na disseminação e valorização da pesquisa jurídica no Brasil. No caso do Direito Internacional, essas investigações expressam as transformações e interações ocorridas nas últimas décadas, fruto da globalização e do intenso avanço da tecnologia no Direito Internacional como um todo e nas Relações Internacionais.

Para melhor compreensão do leitor, entendemos válido classificar os trabalhos apresentados em quatro segmentos: Direitos Humanos e Processos Migratórios; Direito Internacional Privado; Direito Internacional Público e Direito Penal Internacional; e Direito da Integração e Meio Ambiente.

Assim, oito trabalhos têm mais aderência ao primeiro segmento, entre eles: A autodeterminação e o direito dos povos indígenas à consulta prévia no ordenamento brasileiro e no internacional: análise do caso da Hidrelétrica Belo Monte, de Thayana Bosi Oliveira Ribeiro e Federico Losurdo; A cooperação jurídica internacional como mecanismo de combate e prevenção ao tráfico internacional de pessoas: a situação brasileira, de Gabriela Galiza e Silva e Saulo de Medeiros Torres; A declaração política e o Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento da Organização das Nações Unidas, de Madson Anderson Corrêa Matos do Amaral e Everton Silva Santos; e A Lei 13.445, de 24 de maio de 2017: uma abordagem à luz do princípio da dignidade da pessoa humana e da não indiferença, de Sidney Cesar Silva Guerra.

Completam esse primeiro grupo os artigos: As contribuições da Constituição da República Mexicana de 1917 para o direito brasileiro, de Marcela Silva Almendros e Márcio Gavalvão; Considerações sobre a análise do processo migratório a partir da complexidade em Edgar Morin, de Florisbal de Souza Del Olmo e Diego Guilherme Rotta; Do hibridismo e da diversidade cultural decorrente da intensificação do fluxo de refugiados: problema ou

riqueza social? de Valéria Silva Galdino Cardin e Flávia Francielle da Silva; e Pactos internacionais da ONU de 1966 e a necessidade de implantação de um controle de efetivação dos direitos: os mecanismos convencionais de monitoramento no âmbito internacional para proteção dos direitos, de Ana Carla Rodrigues da Silva e Leticia Mirelli Faleiro Silva Bueno.

Com pertinência ao Direito Internacional Privado foram apresentados os seguintes trabalhos: A autonomia da vontade como elemento de conexão conciliador entre a nacionalidade e a residência habitual: análise do Regulamento nº 650/2012 da União Europeia, de Mariana Sebalhos Jorge; A autonomia da vontade no contrato de transporte marítimo internacional de carga: possibilidades de escolha de lei e foro na jurisdição estatal e arbitral, de Francisco Campos da Costa e Leon Hassan Costa dos Santos; A ordem pública internacional como requisito para a homologação de sentenças arbitrais estrangeiras no Brasil, de João Bruno Farias Madeira; e Arbitragem internacional: precedente do STJ na recusa em homologar sentença estrangeira, de Maria José Carvalho de Sousa Milhomem.

No terceiro segmento temos quatro trabalhos de Direito Internacional Público, quais sejam: A proibição do uso da força como norma de jus cogens: a relevância do caso Nicarágua versus EUA perante a CIJ, de Bianca Gelain Conte e Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues Cardoso Squeff; O Controle de Convencionalidade das leis e sua correlação com o controle de constitucionalidade brasileiro, de Dalvaney Aparecida de Araújo e Julieth Laís do Carmo Matosinhos Resende; Os desafios do Direito Internacional na era dos ciberconflitos, de André Filipe Loureiro e Silva e Anne Caroline Silveira; e Os desdobramentos do conflito em Timor-Leste sob o prisma da repercussão internacional e seus mecanismos de intervenção, de Michelle Aparecida Batista e Renata Mantovani de Lima.

Esse segmento contém ainda três artigos que podem ser integrados no Direito Penal Internacional: A atuação do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) contra o crime de lavagem de dinheiro, de Almiro Aldino de Sáteles Junior; A centralização do problema global da corrupção no debate das Relações Internacionais e o caso brasileiro, de Vanessa T. Bortolon; e Direito Penal Internacional: uma análise da responsabilidade penal da pessoa jurídica sob a perspectiva do "Criminal Compliance", de Claudio Macedo de Souza.

Completam a riqueza dos artigos apresentados neste Grupo de Trabalho de Direito Internacional, quatro trabalhos de Direito da Integração: A saída do Reino Unido da União Europeia e a teoria da integração regional, de Rodrigo Otávio Bastos Silva Raposo; Direito de Integração do trabalho no MERCOSUL, de Vitor Salino de Moura Eça e Saulo Cerqueira de Aguiar Soares; Liberdade de circulação de capitais no mercado interno da União Europeia: fundamentos e evolução da disciplina através da doutrina e da jurisprudência, de

Nicole Rinaldi de Barcellos e Kenny Sontag; e O valor democrático nos países da UNASUL ante a suspensão da Venezuela do MERCOSUL, de William Paiva Marques Júnior. E dois de Direito Penal Internacional: A Convenção de AARHUS e seus efeitos para o Direito Internacional do Meio Ambiente: uma análise do pilar da participação pública, de Renata Pereira Nocera; e A proteção internacional do meio ambiente: origens, contemporaneidade e novas perspectivas de efetividade, de Joice Duarte Gonçalves Bergamaschi e Tania Lobo Muniz.

Consideramos oportuno afirmar que a variada e rica gama de textos apresentados neste Grupo de Trabalho sintetiza, com a devida profundidade, a essência dos debates acontecidos neste XXVI Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Luís do Maranhão.

Prof. Dr. Florisbal de Souza Del Olmo – URI

Prof. Dr. Sidney Cesar Silva Guerra – UFRJ

Prof. Dr. Federico Losurdo – UFMA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**A ATUAÇÃO DO GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI)
CONTRA O CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO.**

**THE WORK OF THE FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF) AGAINST THE
CRIME OF MONEY LAUNDERING.**

Almiro Aldino De Sateles Junior

Resumo

Este trabalho trata do surgimento e da atuação do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) contra o crime de lavagem de dinheiro. A pesquisa tem como objetivo apontar a importância do GAFI na repressão do crime de lavagem de dinheiro e perquirir se os meios de coerção por ele utilizados são eficazes. Após a pesquisa bibliográfica, verifica-se que a atuação do GAFI é de extrema importância na repressão do crime de lavagem de dinheiro e que as formas de coerção por ele utilizadas, para que os países observem suas Recomendações, revelam-se de significativa eficácia no combate do mencionado crime.

Palavras-chave: Lavagem de dinheiro, Repressão, Gafi, Recomendações

Abstract/Resumen/Résumé

This work is about the development and the action of the Financial Action Task Force (FATF) against money laundering crime. The research has to objective to point the importance of FATF in the repression of the crime of money laundering and to ask if the means of coheration used by it are effective. After the bibliographic research, it is verified that the FATF activity is extremely important in the repression of the money laundering crime and that the forms of coercion used, in order for countries to observe its Recommendations, reveal significant effectiveness in the combat of the mentioned crime.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Money laundering, Repression, Fatf, Recommendations

INTRODUÇÃO

Neste trabalho, procuraremos demonstrar como o contexto da globalização propiciou um significativo aumento do crime de lavagem de dinheiro ou de branqueamento de capitais, denominação esta utilizada em outros países, a exemplo de Portugal, e, sucintamente, quais são as implicações econômicas, financeiras, nos recursos governamentais e socioeconômicas do referido crime.

Buscaremos evidenciar que, diante do caráter transnacional do crime organizado com a globalização, surgiu a necessidade da “internacionalização da produção do Direito Penal”, onde instrumentos que procuraram implementar a estratégia de combate à lavagem de dinheiro passaram a ser subdivididos em “hard law” e em “soft law”, categoria esta em que se enquadram as Recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI, também denominado Financial Action Task Force - FATF.

Então discorreremos sobre a origem e a atuação do GAFI/FATF, organismo geralmente pouco conhecido pelos estudantes de direito, assim como os meios de coerção utilizados por ele, com o fim de responder as seguintes indagações: Qual é a importância do GAFI/FATF na repressão do crime de branqueamento de capitais/lavagem de dinheiro? Os meios de coerção por ele utilizados são eficazes?

1. LAVAGEM DE DINHEIRO NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO

O fenômeno da sociedade globalizada possui algumas características que favorecem ao crime de lavagem de dinheiro.

Essa sociedade globalizada se encontra ligada por meio das novas tecnologias, que alteraram as noções do tempo e do espaço e na qual a própria natureza do dinheiro se modifica, na medida em que as transações financeiras são puramente eletrônicas, atingindo a velocidade da luz.¹

O dinheiro se tornou mais leve na era digital, já que oferece menos resistência à velocidade das transações, que são eletrônicas, modificando-se, com isso, seu significado que deixa de ser material (moeda e cédula) e passa a ser simbólico (informação sobre o dinheiro).²

Com o desenvolvimento de novas tecnologias de informação e a liberação dos mercados, o dinheiro pode ser transferido instantaneamente, de uma conta bancária para outra,

¹ DE CARLI, Carla Veríssimo – **Lavagem de Dinheiro: Ideologia da Criminalização e Análise do Discurso.**

² Idem - **Op. Cit.** p. 66.

em qualquer lugar da terra, possibilitando um aumento da ação dos delitos de natureza econômica.³

Certo é que o fenômeno da globalização provoca repercussões em diversos setores, mas inegavelmente tem um contorno econômico mais robusto.⁴

Os efeitos da globalização no campo econômico são descritos pelo termo economia global⁵, utilizando-se a expressão economia global ilícita como o sistema de atividades econômicas internacionais criminalizadas pelos Estados nos países importadores ou exportadores, conforme definido por FRIMAN e ANDREAS, citados por Carla Veríssimo de Carli.⁶

Há algum tempo, os mercados ilegais eram pequenos e isolados, de empreendimentos criminosos separados da economia da sociedade ou mesmo subterrâneos ou paralelos, mas, nos dias atuais, existe um conjunto de mercados ilegais inter-relacionados, com uma mistura de empreendedores individuais, em conjunto com empresas grandes e pequenas, embutidos dentro da economia legal.⁷

Isso dificulta a detecção e o impedimento das práticas ilegais, mormente com a liberdade de movimento do dinheiro, a partir da remoção dos controles de capital pelas economias dominantes, a partir de 1970, o que gerou o surgimento de um sistema financeiro global, cujos recursos são utilizados abundantemente, em escala refinada, nos crimes de lavagem de dinheiro⁸.

O avanço tecnológico e a expansão da globalização da economia, com interconexão dos circuitos econômico-financeiros regionais e mundiais, possibilitaram o surgimento de atividades antigamente não imagináveis, favorecendo a denominada delinquência internacional e a criminalidade organizada.⁹

No mesmo sentido, Adriana Raquel da Costa e Sousa menciona que o fenômeno da globalização propiciou o processo de lavagem de dinheiro, como se observa do seguinte trecho de sua dissertação de mestrado:

³ Idem - **Ibidem**.

⁴ FILIPPETTO, Rogério – **Lavagem de Dinheiro: Crime Econômico da Pós-Modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 11.

⁵ DE CARLI, Carla Veríssimo - **Op. Cit.** p. 67.

⁶ FRIMAN e ANDREAS apud DE CARLI – Idem - **Op. Cit.** p. 69.

⁷ DE CARLI, Carla Veríssimo – **Op. Cit.** p. 69.

⁸ Idem - **Ibidem**.

⁹ DE SANCTIS, Fausto Martin – **Combate à Lavagem de Dinheiro: Teoria e Prática**. Campinas: Millennium, 2008. pg. 1.

“Com a globalização assiste-se à queda das barreiras: internacionalização das empresas, expansão do sistema financeiro, aumento das viagens internacionais e passamos a ter uma comunidade global (Schoroeder, 2001; Inácio, 2004). É com a livre circulação de capitais e com a livre prestação de serviços financeiros que as oportunidades surgem (Diretiva 205/6/CE) facilitando o processo de branqueamento de capitais e assistindo-se a um aumento do crime organizado (Morris-Cotterill; 2001).”¹⁰

Verifica-se, portanto, que o crime de lavagem de dinheiro ou de branqueamento de capitais encontrou na globalização, no uso das novas tecnologias da informação e na liberação dos mercados campo fértil para seu desenvolvimento.

2. IMPLICAÇÕES DO CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO

O crime de lavagem de dinheiro ou de branqueamento de capitais gera implicações econômicas, financeiras, nos recursos governamentais e socioeconômicas.

As distorções econômicas ocorrem porque na lavagem de dinheiro não se busca lucro, mas o investimento realizado tem como objetivo proteger os rendimentos da atividade criminosa e disfarçar a origem ilícita.¹¹

Assim, quem lava dinheiro pode aplicar seus fundos em atividades ineficientes, que podem até gerar prejuízo, o que possibilita, por exemplo, a venda de produtos por preços inferiores aos de mercado ou até menor que o preço de custo de fabricação, ocasionando significativo prejuízo para os concorrentes que cumprem com as obrigações legais.¹²

O aumento das atividades criminosas do setor privado apresenta efeitos macroeconômicos negativos a longo prazo, gerando um deslocamento inevitável de recursos pela distorção dos preços dos ativos e das mercadorias, sendo que a lavagem de dinheiro ainda gera modificações inexplicáveis na demanda de dinheiro, além de uma volatilidade nos fluxos de capital internacional, das taxas de juros e de câmbio, em razão das movimentações inesperadas de moeda.¹³

O sistema financeiro, do mesmo modo, é colocado em risco quando grandes somas de dinheiro lavado são depositadas nas instituições financeiras ou desaparecem delas

¹⁰ SOUSA, Adriana Raquel da Costa e – **Branqueamento de Capitais. Enquadramento legal e análise comparativa.** Porto: Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, 2015. Tese de Mestrado em Contabilidade e Finanças. Disponível em: <http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/7876/1/Adriana_Sousa_MCV_2015.pdf>. Acesso em: 29 maio 2017.

¹¹ DE CARLI, Carla Veríssimo – **Op. Cit.** p. 105.

¹² Idem - **Ibidem.**

¹³ Idem - **Ibidem.**

rapidamente, o que possibilita a quebra de bancos ou de instituições financeiras e crises financeiras.¹⁴

Por outro lado, a lavagem de dinheiro pode macular a reputação e a confiabilidade de uma instituição financeira, podendo, ainda, ocasionar punições pela imposição de pesadas multas, inabilitação temporária ou cassação de autorização para operação ou funcionamento.¹⁵

Em face dos efeitos prejudiciais da lavagem de dinheiro aos países, o Banco Mundial assim como o Fundo Monetário Internacional (FMI) trabalham em conjunto para combater a lavagem de dinheiro e o terrorismo, visando a proteção da integridade do sistema financeiro internacional, o corte de recursos disponíveis para os terroristas e o aumento da dificuldade para que os criminosos lucrem com seus crimes.¹⁶

Particularmente, o FMI se preocupa sobre as possíveis consequências da lavagem de dinheiro na economia dos países diante dos riscos causados à saúde e à estabilidade das instituições financeiras e dos sistemas financeiros; do aumento da volatilidade dos fluxos de capital internacional; das mudanças imprevisíveis na procura de dinheiro; e do aumento das taxas de câmbio em razão do volume imprevisto de transferências internacionais.¹⁷

No que diz respeito aos recursos governamentais, a lavagem de dinheiro traz como consequência uma diminuição desses recursos, na medida em que dificulta a arrecadação dos impostos e diminui a receita tributária porque as transações relacionadas a ela se desenvolvem na economia informal (ou ilegal) e, em último caso, prejudica quem paga corretamente seus impostos.¹⁸

Quanto às repercussões socioeconômicas, tem-se que o crime de lavagem de dinheiro, caso não enfrentado, gera o aumento das atividades criminosas, causando problemas sociais, além de aumentar os custos implícitos e explícitos do sistema penal, considerado de uma forma geral (incluindo os órgãos de polícia e de segurança pública).¹⁹

Como a lavagem de dinheiro possibilita que aquele que praticou um crime usufrua do proveito obtido de forma ilícita e também que o criminoso se capitalize para refinar suas atividades criminosas, reforça a ideia de impunidade.²⁰

É possível, ainda, como destaca Carla Veríssimo de Carli²¹, verificar a existência de um elo entre a lavagem de dinheiro e a corrupção, na medida em que é habitual que

¹⁴ Idem – **Op. Cit.** p. 106.

¹⁵ Idem - **Ibidem.**

¹⁶ Idem – **Op. Cit.** p. 106-107.

¹⁷ Idem – **Op. Cit.** p. 107.

¹⁸ Idem – **Op. Cit.** p. 108.

¹⁹ Idem - **Ibidem.**

²⁰ Idem - **Ibidem.**

empregados de instituições financeiras sejam cooptados com a finalidade de possibilitarem a prática das operações financeiras que instrumentalizam o delito.

A corrupção também atinge a esfera pública, tendo em vista que o dinheiro público objeto de corrupção é encaminhado para contas bancárias localizadas em centros financeiros do mundo todo, podendo ocasionar o aumento dos níveis de pobreza da população de um determinado país.²²

Consequência da corrupção é o aumento das despesas governamentais para a realização de suas políticas, diante da necessidade de se alimentar as pessoas e entidades envolvidas nas atividades ilícitas.

Como, normalmente, o sistema financeiro dos países mais pobres é mais vulnerável ao crime organizado, os potenciais efeitos socioeconômicos da lavagem de dinheiro são multiplicados em mercados emergentes.²³

É possível, ainda, enumerar como implicação social da lavagem de dinheiro a falta de ética e a má reputação dos setores.

3. CRIMES TRANSNACIONAIS

Diante do aprofundamento, na década de 1990, do fenômeno da globalização, identificou-se uma ameaça maior de atividades transnacionais do crime organizado, que passou a ser percebida por toda a comunidade internacional, a qual, todavia, permanecia fragmentada numa pluralidade de ordens jurídicas voltadas ao enfrentamento do crime dentro das fronteiras dos respectivos Estados.²⁴

Já no final da década de 1980 teve início uma crescente preocupação com o volume de recursos financeiros oriundos do crime organizado, que precisava ser, de alguma forma, pelo menos em parte, “legalizada” para que as autoridades policiais ou judiciais não se atentassem para a origem ilícita.²⁵

Notou-se que, para enfraquecer ou mesmo eliminar o poder das organizações criminosas, seria necessária a adoção de meios de prevenção e de repressão à lavagem dos recursos ilícitos, na medida em que a lavagem de dinheiro se constituía em elemento comum a todas as modalidades do crime organizado transnacional.²⁶

²¹ Idem - **Ibidem**.

²² Idem - **Op. Cit.** p. 108-109.

²³ Idem - **Op. Cit.** p. 109.

²⁴ CORRÊA, Luiz Maria Pio – **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): Organizações internacionais e crime transnacional**. Brasília: FUNAG, 2013. pg. 22.

²⁵ Idem - **Op. Cit.** p. 23.

²⁶ Idem - **Ibidem**.

Teve início, então, no final da década de 1980 e durante a década de 1990, o fenômeno da “internacionalização da produção do Direito Penal”, visando aproximar os sistemas jurídicos nacionais de modo a permitir e/ou aprimorar a intervenção jurídico-penal sobre problemas comuns percebidos por um conjunto de países.²⁷

A inadequação das medidas unilaterais ou bilaterais adotadas pelos Estados para combater as atividades criminosas que transcendem as fronteiras nacionais foi o estímulo mais importante para a adoção das normas de proibição internacionais²⁸, que, como dito, passaram a ser elaboradas no final da década de 1980.

Os instrumentos internacionais que procuraram implementar a estratégia de combate à lavagem de dinheiro podem ser subdivididos em duas categorias:²⁹ a) os classificados pela doutrina anglo-saxônica como “hard law”, quais sejam, os tratados e convenções internacionais (por exemplo as Convenções da ONU e da Organização dos Estados Americanos – OEA); e b) as regras, políticas e princípios acordados entre governos ou por organismos internacionais, sem caráter formal e juridicamente não vinculantes, denominados de “soft law” (temos como exemplos as Recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI e a Declaração de Princípios da Basileia).

É importante mencionar que o fato de os instrumentos do “soft law” não possuírem caráter juridicamente vinculante não significa que sejam menos impositivos, porque os governos estão politicamente comprometidos a cumprir os referidos instrumentos, além de, muitas vezes, virem acompanhados de mecanismos de monitoramento de cumprimento pelas partes e de estratégias de obediência, na forma de incentivos e medidas políticas com alto poder persuasivo.³⁰

Por outro lado, o fato de os Estados estarem juridicamente vinculados a um tratado internacional não significa dizer que haverá implementação de um determinado tratado, promovendo as necessárias alterações em sua legislação como forma de atingir maior grau de harmonização dos ordenamentos jurídicos nacionais.³¹ Isso porque, a depender de cada país, pode existir uma significativa distância entre a assinatura e a ratificação de uma convenção e sua efetiva implementação.³²

Certo é que o típico instrumento de “soft law” são as Recomendações do GAFI, que apesar de não possuírem natureza juridicamente vinculante, utilizam, muitas vezes, linguagem

²⁷ Idem - **Ibidem**.

²⁸ DE CARLI, Carla Veríssimo – **Op. Cit.** p. 135.

²⁹ CORRÊA, Luiz Maria Pio – **Op. Cit.** p. 24.

³⁰ Idem - **Ibidem**.

³¹ Idem - **Op. Cit.** p. 24-25.

³² Idem - **Op. Cit.** p. 25.

mais impositiva que as das convenções, as quais fazem concessões importantes ao exercício pelos Estados da soberania em matéria penal, margem de concessões que normalmente inexistem nas citadas Recomendações.³³

Ademais, os instrumentos juridicamente vinculantes nem sempre são acompanhados de formas de monitoramento que permitam verificar a aplicação desses instrumentos como também não são previstas sanções pelo seu não cumprimento, o que tem como consequência que, não obstante teoricamente os Estados poderem ser responsabilizados pelo não cumprimento dos instrumentos formais, na prática, a responsabilização tende a não ocorrer, inexistindo casos levados a um tribunal internacional.³⁴

4. GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL – GAFI/ FINANCIAL ACTION TASK FORCE - FATF. ORIGEM

A política interna e externa dos Estados Unidos contra o combate das drogas foi encampada pelos países europeus e também, de algum modo, pela comunidade internacional, ao longo dos anos 1980, culminando-se na assinatura da Convenção de Viena, em 1988, no âmbito da ONU.³⁵

Na Convenção de Viena de 1988 se adotaram as primeiras providências para o combate ao narcotráfico e à lavagem de dinheiro, após a percepção de que os traficantes utilizavam do dinheiro obtido ilicitamente do comércio de drogas para incrementar a “indústria do tráfico”, procurando conscientizar os Estados de que, em virtude da criminalidade organizada ter tomado a forma empresarial globalizada, necessário seria o seu combate por meio de uma cooperação internacional.³⁶

Por outro lado, o G-7, grupo dos países economicamente mais fortes do mundo, formado por França, Reino Unido, Estados Unidos, Japão, Canadá, Itália e Alemanha, também buscava formas para enfrentar o tráfico de drogas, por meio do combate às suas fontes de financiamento, visando impedir que bens de origem ilícita fossem “lavados” e introduzidos no sistema financeiro, demonstrando a necessidade de promoção da harmonização jurídica entre os Estados.³⁷

No contexto do crescimento do crime transnacional, fenômeno paralelo ao avanço da globalização econômica, existia uma ameaça múltipla, diante do aumento da violência,

³³ Idem - **Ibidem**.

³⁴ Idem - **Ibidem**.

³⁵ Idem - **Op. Cit.** p. 88.

³⁶ MENDRONI, Marcelo Batlouni – **Crime de Lavagem de Dinheiro**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2015. pg. 54.

³⁷ CORRÊA, Luiz Maria Pio - **Op. Cit.** p. 88-89.

corrupção e prejuízos à saúde e às relações sociais (no que se refere às drogas), como também pelo fato de o crime transnacional atacar a integridade dos circuitos financeiros e econômicos, com a integração ao mercado global dos recursos e negócios originalmente ilícitos.³⁸

Então, os países do G-7 juntamente com a Comissão Europeia deram origem ao Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI ou Financial Action Task Force - FATF, em 1989, no âmbito das Nações Unidas, que teve forte influência dos Estados Unidos (EUA), tendo em vista a utilização do G-7 pelos EUA para obter apoio político em relação a objetivos que não eram alcançados unilateralmente, como no caso do combate ao tráfico de drogas. Assim, nasce o GAFI ou FATF como um mecanismo de consecução de objetivos de política externa, principalmente dos EUA e dos países europeus, para o combate ao crime transnacional, na vertente do tráfico ilegal de entorpecentes, com o enfrentamento da lavagem de dinheiro.³⁹

Importante mencionar que não se trata de uma organização internacional, mas de um grupo de trabalho criado à época pelo G-7, que era o grupo de países mais ricos do mundo em 1989.⁴⁰

Após a sua criação, oito países foram convidados a integrar o grupo, quais sejam, Suécia, Países Baixos, Bélgica, Luxemburgo, Suíça, Áustria, Espanha e Austrália⁴¹, sendo que o GAFI somente convidou oficialmente o Brasil para integrá-lo, como membro observador, a partir da Reunião Plenária de Portugal, em setembro de 1999.⁴²

É importante mencionar que o GAFI, dentro de sua criteriosa política de expansão ocorrida nos anos de 1998 e 1999, visava a inclusão de países: a) estrategicamente importantes; b) que tivessem legislação antilavagem de dinheiro que incluíssem áreas de criminalização, identificação de clientes e comunicação, pelas instituições financeiras, de operações suspeitas; c) comprometidos politicamente de aplicar as 40 Recomendações; e d) com papel importante no combate à lavagem de dinheiro na região em que pertencia.⁴³

Na época, o Brasil possuía interesse em adotar a legislação antilavagem, na medida em que existia uma preocupação na estabilidade da economia como também na sua integração aos demais mercados mundiais, necessitando, para isso, de reforçar a credibilidade

³⁸ Idem - **Op. Cit.** p. 90-91.

³⁹ Idem - **Op. Cit.** p. 91.

⁴⁰ DE CARLI, Carla Veríssimo – **Op. Cit.** p. 153.

⁴¹ CORRÊA, Luiz Maria Pio - **Op. Cit.** p. 91.

⁴² MENDRONI, Marcelo Batlouni – **Op. Cit.** p. 57.

⁴³ CORRÊA, Luiz Maria Pio - **Op. Cit.** p. 185-186.

internacional, além de demonstrar sintonia com a estratégia de combate ao crime organizado transnacional.⁴⁴

Para o GAFI, a importância do Brasil, no que dizia respeito à prevenção e ao combate à lavagem de dinheiro, advinha da circunstância de possuir um grande e moderno setor de serviços financeiros e de ter localização próxima a grandes centros produtores de narcóticos na América do Sul.⁴⁵

Por outro lado, constatou-se que o país estava dotado de um sistema fundado em uma base sólida de prevenção e de combate à lavagem de dinheiro, estando as autoridades comprometidas com o seu bom desempenho, além de o sistema estar em conformidade com as Recomendações essenciais do GAFI.⁴⁶

Depois de passar por um processo de avaliação, com o preenchimento de um questionário detalhado sobre a atuação do país no combate à lavagem de dinheiro e, posteriormente, com a visita de peritos do GAFI/FATF, na qual foram avaliadas as políticas e medidas efetivamente tomadas e implementadas antilavagem de dinheiro, finalmente, em 21.6.2000, na sede do GAFI/FAFT, foi apresentado o relatório oficial do Brasil e divulgada a sua aprovação.⁴⁷

A adoção ao regime de prevenção e de combate à lavagem de dinheiro pelo Brasil refletiu-se na prática de medidas internas e na sua intensa atuação internacional, que contou com campanha de adesão ao GAFI e na criação do Grupo de Ação Financeira da América do Sul (GAFISUD), participando nosso país ativamente no organismo central como também no congêneres regional (GAFISUD).⁴⁸

5. GAFI/FAFT. ATUAÇÃO

O GAFI/FAFT tem como função “definir padrões e promover a efetiva implementação de medidas legais, regulatórias e operacionais para combater a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e o financiamento da proliferação, além de outras ameaças à integridade do sistema financeiro internacional relacionadas a esses crimes.”⁴⁹

⁴⁴ Idem - **Op. Cit.** p. 187.

⁴⁵ GAFI apud CORRÊA, Luiz Maria Pio - **Op. Cit.** p. 187.

⁴⁶ CORRÊA, Luiz Maria Pio - **Op. Cit.** p. 189.

⁴⁷ BALTAZAR JUNIOR, José Paulo – Aspectos Gerais Sobre o Crime de Lavagem de Dinheiro. In **Lavagem de Dinheiro: Comentários à lei pelos juízes das varas especializadas em homenagem ao Ministro Gilson Dipp**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007. p. 15-16.

⁴⁸ CORRÊA, Luiz Maria Pio - **Op. Cit.** p. 190.

⁴⁹ GRUPO de Ação Financeira Internacional. **Padrões Internacionais de Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação**. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2017.

Suas recomendações fixam um sistema abrangente e consistente de medidas que os países devem adotar para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo como também do financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, estabelecendo um padrão internacional que os países devem adotar, observando as adaptações às circunstâncias peculiares de cada país.⁵⁰

As Recomendações do GAFI/FAFT indicam medidas essenciais que os países devem adotar visando⁵¹:

- “identificar os riscos e desenvolver políticas e coordenação doméstica;
- combater a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e da proliferação;
- aplicar medidas preventivas para o setor financeiro e outros setores designados;
- estabelecer poderes e responsabilidades para as autoridades competentes (por exemplo: autoridades investigadas, policiais e fiscalizadoras) e outras medidas institucionais;
- aumentar a transparência e disponibilidade das informações sobre propriedade de pessoas jurídicas e de outras estruturas jurídicas; e
- facilitar a cooperação internacional.”

As 40 Recomendações iniciais serviram de um guia geral para a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro, tendo sido revisadas em 1996 para refletir as novas tendências e técnicas de lavagem de dinheiro e para ampliar o campo de aplicação das Recomendações para além da lavagem de dinheiro ligada ao tráfico de drogas.

Posteriormente, o GAFI expandiu sua atuação, incluindo a questão do financiamento dos atos e das organizações terroristas, para criar as 8, mais tarde passaram as 9, Recomendações Especiais sobre Financiamento do Terrorismo.⁵²

No ano de 2003 as Recomendações do GAFI foram revisadas pela segunda vez e, juntamente com as 9 Recomendações Especiais, passaram a ser adotadas por mais de 180 países, quando foram reconhecidas como padrão internacional antilavagem de dinheiro e de combate ao financiamento do terrorismo.⁵³

Feita a terceira rodada de avaliações mútuas de seus membros, o GAFI revisou e atualizou suas Recomendações, tratando de novas ameaças, esclarecendo e reforçando muitas obrigações pré-existentes, restando mantida a estabilidade e o rigor necessários às Recomendações.⁵⁴

⁵⁰ Idem - **Ibidem**.

⁵¹ Idem - **Op. Cit.** p. 6-7.

⁵² Idem - **Op. Cit.** p. 7.

⁵³ Idem - **Ibidem**.

⁵⁴ Idem - **Ibidem**.

A revisão também proporcionou um reforço das exigências quanto a situações de maior risco, permitindo que os países adotassem medidas mais específicas em áreas em que os riscos permaneçam altos ou que mereçam reforço, de modo que os recursos e os esforços possam ser aplicados de maneira mais eficiente possível.⁵⁵

As Recomendações do GAFI estabelecem princípios de ação, permitindo, como mencionado, aos Estados usar de flexibilidade na implementação das medidas, de acordo com as características de cada um. Além disso, existem as Notas Interpretativas que auxiliam na aplicação de cada Recomendação, propiciando uma direção adicional, e também o Glossário, o qual define os conceitos chaves.⁵⁶

É importante registrar que o GAFI tem como compromisso manter o diálogo estreito e construtivo com o setor privado, com a sociedade civil e outras partes interessadas, sendo que a revisão das Recomendações foi feita a partir de consultas, aproveitando-se dos comentários e das sugestões feitas por tais atores.⁵⁷

6. MÉTODOS DE COERÇÃO

Os criminosos que procuram atividades de lavagem de dinheiro procuram jurisdições menos preparadas para enfrentar o referido crime, motivo por que a estratégia do GAFI/FAFT é a construção de um regime internacional de combate à lavagem de dinheiro, já que sua eficácia depende da eliminação dos “elos fracos”.⁵⁸

Assim, para alcançar seus objetivos, o GAFI/FAFT faz uso de sistemas de avaliação para que as suas Recomendações sejam implementadas, sendo o primeiro dos sistemas o de auto-avaliação, em que cada país membro responde um questionário anual sobre o grau de implementação das 40 + 9 Recomendações, cujas informações são condensadas e analisadas pelo GAFI.⁵⁹

O outro sistema é o da avaliação mútua, comprometida com a disciplina de monitoramento multilateral e a *peer review* (revisão pelos pares), onde cada país membro é examinado pelo GAFI, mediante uma visita de um grupo de avaliadores dos governos de outros países especialistas na área legal e financeira, que irão verificar o cumprimento de cada Recomendação, graduando-se o nível de atendimento.⁶⁰

⁵⁵ Idem - **Op. Cit.** p. 8.

⁵⁶ DE CARLI, Carla Veríssimo – **Op. Cit.** p. 155.

⁵⁷ GRUPO de Ação Financeira Internacional - **Op. Cit.** p. 9.

⁵⁸ CORRÊA, Luiz Maria Pio - **Op. Cit.** p. 116.

⁵⁹ DE CARLI, Carla Veríssimo – **Op. Cit.** p. 156.

⁶⁰ Idem - **Op. Cit.** p. 157.

Os países que não estiverem cumprindo as Recomendações, passam pelas seguintes etapas⁶¹: a) num primeiro momento, recebem um prazo para sanar as deficiências, devendo exibir um relatório de progresso na reunião plenária anual do GAFI; b) não sendo sanadas as deficiências, o Ministro da Fazenda, o Congresso Nacional e o Presidente do país, ou equivalentes, recebem uma carta do Presidente do GAFI; c) a última providência é a visita de uma missão ao país para contatos políticos; d) então, o GAFI pode aplicar a Recomendação 21, que determina uma especial atenção das instituições financeiras dos demais membros a todas as relações de negócios e de transações com pessoas, empresas e instituições financeiras domiciliadas no país não cumpridor; e e) finalmente, poderá ser feita a expulsão do GAFI.

Como parte de sua atuação, o GAFI publica uma lista de países e de territórios não-cooperantes (NCCT – *Non-cooperative Countries and Territories*), com a finalidade de reduzir ao vulnerabilidade do sistema financeiro à lavagem de dinheiro, buscando que todos os centros financeiros adotem e implementem as medidas de prevenção, de detecção e de punição da lavagem de dinheiro, conforme os padrões internacionais.⁶²

Isso porque o GAFI considera que todos os países e territórios são parte de um sistema financeiro global, de modo que aqueles que não cooperam devem mudar as normas e práticas que prejudicam a batalha dos demais contra a lavagem de dinheiro.⁶³

Em atual pesquisa da lista de países e territórios de alto risco (*high-risk*) e não cooperantes (*non-cooperative jurisdictions*), no site oficial do FAFT/GAFI, verifica-se a presença de 11 países ou territórios, quais sejam: Afeganistão, Bósnia e Herzegovina, Coreia do Norte, Etiópia, Irã, Iraque, Laos, Síria, Uganda, Vanuatu e Iémen.⁶⁴

Os Estados implementam as Recomendações e adaptam suas legislações internas justamente para evitar a inclusão e suas consequências na lista de países não-cooperantes do GAFI e, por isso, segundo NASSER, citado por Carla Veríssimo De Carli, há um jogo de interesses, na medida em que os mercados financeiros dos países do GAFI (principalmente os membros do G-7 e da OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) são essenciais e incontornáveis no processo de globalização financeira, o que faz com que os demais Estados precisem participar desse processo para ter acesso a tais mercados.⁶⁵

Logo os atores sociais precisam aceitar as “regras do jogo” para poderem participar da interação financeira dos mercados, o que acarreta a eficácia prática das Recomendações do

⁶¹ Idem - **Ibidem**.

⁶² Idem - **Op. Cit.** p. 157-158.

⁶³ Idem - **Op. Cit.** p. 158.

⁶⁴ [Em linha]. [Consult. 30 maio 2017]. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/countries/#high-risk>

⁶⁵ DE CARLI, Carla Veríssimo – **Op. Cit.** p. 158-159.

GAFI/FAFT. É assim que funcionam as pressões dos outros Estados dentro do sistema do “soft law”.⁶⁶

Há crítica de alguns autores no que diz respeito à ação unilateral do GAFI de incluir países não membros em lista negra, por considerar a atitude despótica e de exercício imperial, por não se respeitar a igualdade de direito entre nações soberanas.

É certo, contudo, a eficiência da utilização da lista de NCCTs (*Non-cooperative Countries and Territories*) e da política do “nomeando e envergonhando” (*naming and shaming*), mesmo para países grandes, como ocorreu com a Rússia que, apesar de integrar a cúpula do G-8 na época, foi incluída na lista no ano de 2000, mas, em seguida, colaborou com o organismo e adaptou-se às Recomendações, sendo removida da lista no ano de 2002 e, já no ano de 2003, passou a membro do GAFI.⁶⁷

A reunião plenária do GAFI de outubro de 2006 retirou Myanmar da lista de NCCTs, o último país das 23 jurisdições inicialmente listadas em 2000 e 2001, demonstrando que a experiência de elaboração da lista foi um sucesso, uma vez que as jurisdições identificadas tomaram as medidas preconizadas pelo GAFI, obtendo, ainda, um efeito demonstração, considerando que dissuadiu a criação de novos paraísos regulatórios.⁶⁸

Assim, é evidente que os métodos de coerção utilizados pelo GAFI têm alcançado êxito no combate ao crime de branqueamento de capitais/lavagem de dinheiro, diante da necessidade de os países se adequarem às Recomendações para poderem participar do mercado financeiro internacional.

Nota-se, ainda, que a comunidade internacional passou a legitimar a implementação das Recomendações do GAFI, em razão da necessidade de manter o combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

Portanto, a atuação do GAFI revelou-se determinante para a construção e para a adoção de regras necessárias para o combate ao crime de lavagem de dinheiro, em toda a comunidade internacional, apesar de algumas críticas que surgiram em razão do uso de seus métodos de coerção.

CONCLUSÃO

⁶⁶ Idem - **Op. Cit.** p. 159.

⁶⁷ CORRÊA, Luiz Maria Pio - **Op. Cit.** p. 124.

⁶⁸ Idem - **Op. Cit.** p. 126.

Ao longo deste trabalho demonstramos que o crime de lavagem de dinheiro ou de branqueamento de capitais encontrou na globalização, no uso das novas tecnologias da informação e na liberação dos mercados campo fértil para seu desenvolvimento.

Ainda ficou evidente que o crime de lavagem de dinheiro ou de branqueamento de capitais acarreta seríssimos prejuízos econômicas, financeiros, nos recursos governamentais e socioeconômicos.

Demonstrou-se então que, para o combate ao crime organizado, que passou a ter um caráter transnacional com a globalização, foi necessária a adoção de meios de repressão à lavagem dos recursos ilícitos, uma vez que a lavagem do dinheiro é comum a todas as modalidades do crime organizado transnacional.

Nesse contexto é que se iniciou o processo de “internacionalização da produção do Direito Penal”, onde instrumentos que procuraram implementar a estratégia de combate à lavagem de dinheiro passaram a ser subdivididos em “hard law” e em “soft law”, categoria esta em que se enquadram as Recomendações do GAFI/FATF.

Concluimos então, que, apesar de existirem vários organismos que atuam contra a lavagem de dinheiro, o GAFI/FAFT atualmente tem o papel mais relevante no regime antilavagem de dinheiro e que suas Recomendações são fundamentais no cenário mundial para reprimir o mencionado crime, considerando os instrumentos de coerção utilizados com tal finalidade.

Certamente, neste artigo não se esgota o tema relacionado à atuação do GAFI/FAFT, mas tão somente se demonstra como surgiu o GAFI/FAFT, no contexto da repressão do crime de lavagem de dinheiro, e como sua atuação tem sido decisiva no combate do referido crime.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALTAZAR JUNIOR, José Paulo – Aspectos Gerais Sobre o Crime de Lavagem de Dinheiro. In **Lavagem de Dinheiro: Comentários à lei pelos juízes das varas especializadas em homenagem ao Ministro Gilson Dipp**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007. ISBN 978-85-7348-482-3.

CORRÊA, Luiz Maria Pio – **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): Organizações internacionais e crime transnacional**. Brasília: FUNAG, 2013. ISBN 978-85-7631-439-4.

DE CARLI, Carla Veríssimo – **Lavagem de Dinheiro: Ideologia da Criminalização e Análise do Discurso**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. ISBN 978-85-7699-153-3.

DE SANCTIS, Fausto Martin – **Combate à Lavagem de Dinheiro: Teoria e Prática**. Campinas: Millennium, 2008. ISBN 978-85-7625-147-7.

FILIPPETTO, Rogério – **Lavagem de Dinheiro: Crime Econômico da Pós-Modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. ISBN 978-85-375-1107-7.

GRUPO de Ação Financeira Internacional. **Padrões Internacionais de Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação**. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2017.

MENDRONI, Marcelo Batlouni – **Crime de Lavagem de Dinheiro**. 3^a ed. São Paulo: Atlas, 2015. ISBN 978-85-224-9407-1.

SOUSA, Adriana Raquel da Costa e – **Branqueamento de Capitais. Enquadramento legal e análise comparativa**. Porto: Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, 2015. Tese de Mestrado em Contabilidade e Finanças. Disponível em: <http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/7876/1/Adriana_Sousa_MCV_2015.pdf>. Acesso em: 29 maio 2017.