

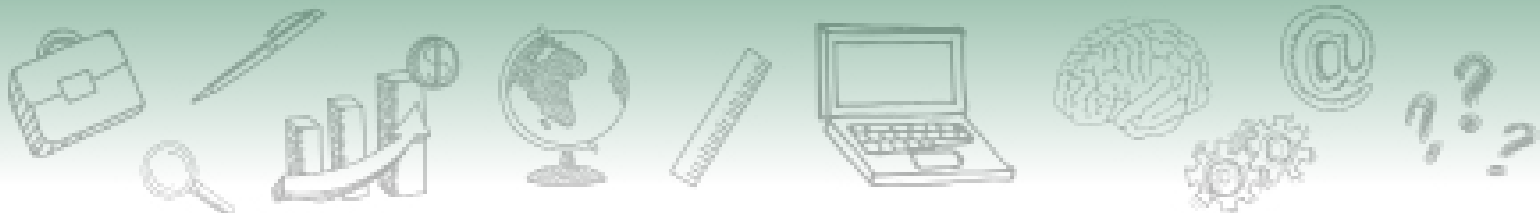


Enap

Prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo

Módulo

2 A evolução histórica do tema PLD/FT



Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Coordenadora-Geral de Educação a Distância

Natália Teles da Mota Teixeira

Conteudista

Coordenação-Geral de Fiscalização e Regulação – Cofir/Coaf

ENAP/COAF

Curso produzido em Brasília 2019.



Enap, 2019

Enap Escola Nacional de Administração Pública

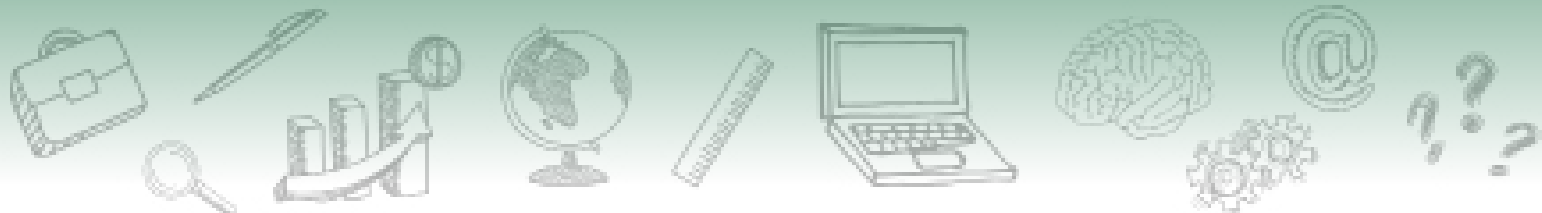
Diretoria de Educação Continuada

SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF



Sumário

1. Objetivos	5
2. A evolução histórica.....	5
3. A evolução histórica.....	7
4. A evolução histórica.....	8
4.1 Organismos internacionais dedicados ao tema PLD/FT	9





Módulo

2 A evolução histórica do tema PLD/FT

1. Objetivos

Ao final deste capítulo, você deverá ser capaz de:

- Descrever a evolução da criminalização da lavagem de dinheiro;
- Reconhecer os organismos internacionais que tratam do tema da prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e avaliar sua importância para os países-membros.

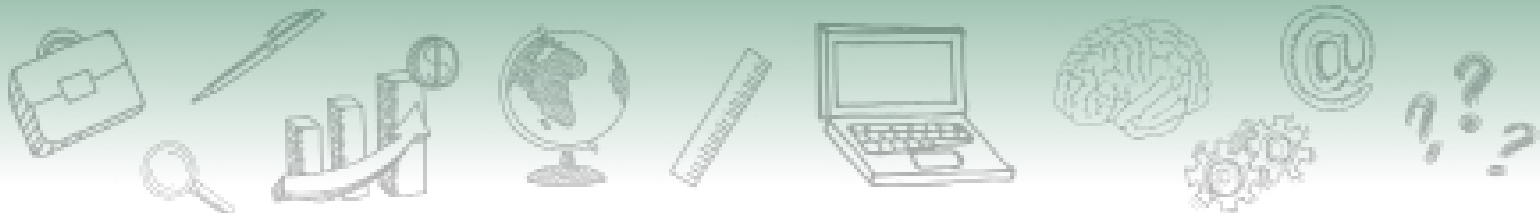
2. A evolução histórica

O contexto atual leva-nos a pensar no crime de lavagem de dinheiro como um problema característico do Brasil. Mas uma simples pesquisa bibliográfica demonstra que sua origem é remota, tanto no tempo quanto no espaço. Alguns autores relatam rumores de sua existência já nos tempos bíblicos, com base na história de Ananias e Safira, que teriam acobertado o valor real da venda de um imóvel, que deveria ser entregue aos apóstolos, retendo parte do valor em benefício próprio. Outros autores atribuem aos mercadores chineses a sua criação, há mais de 3.000 anos, para proteger seus lucros do insaciável apetite tributário dos governantes.

Em um quadro mais atual, encontraremos o surgimento da lavagem de dinheiro associado aos mafiosos italianos e americanos.



Aldo Moro
Fonte: Wikipedia.



Entre 1960 e o fim da década de 1980, a Itália enfrentou seus “anos de chumbo”. A fase, registrada por uma onda de atentados terroristas e conflitos generalizados encabeçados pelas máfias italianas, culminou com o sequestro e o assassinato do ex-primeiro-ministro Aldo Moro, em 1978. O sequestro tinha por finalidade financiar as ações das Brigadas Vermelhas (*Brigate Rosso*), mas não logrou sucesso.

A morte do político causou profunda comoção no país, resultando na edição do Decreto-Lei nº 59, em 21 de março de 1978, que “incriminou a substituição de dinheiro ou de valores provenientes de roubo qualificado, extorsão qualificada ou extorsão mediante sequestro por outros valores ou dinheiro” (DE CARLI, 2008). O governo italiano buscava, assim, escassear os recursos das organizações criminosas, tratando a lavagem de dinheiro como crime.

Apesar de ter sido a Itália o primeiro país a criminalizar a lavagem de dinheiro, a prática parece ter sido inicialmente identificada nos Estados Unidos, no início do século XX, após a edição da “Lei Seca”, em 1919, proibindo a produção, a venda e o transporte de bebidas com mais de 0,5% de álcool. Tal controle não foi bem aceito pela população e acabou por estimular a produção clandestina, comandada por organizações criminosas.



Al Capone
Fonte: Wikipedia.

A atividade movimentou milhões de dólares, e, para não levantar suspeitas de sua origem ilícita, seus lucros eram misturados aos recursos obtidos por meio de negócios legítimos, que giravam muito dinheiro vivo, como lavanderias e lava-jatos. Assim teria surgido o termo “lavagem de dinheiro”.



3. A evolução histórica

Após anos tentando combater o crime organizado, que, com a queda da Lei Seca, voltou-se para os jogos e o tráfico de entorpecentes, em 1970 os legisladores americanos determinaram, por meio da *Bank Secrecy Act (BSA)* – Lei de Sigilo Bancário –, que as instituições financeiras deveriam comunicar ao governo¹ americano todas as transações financeiras superiores a US\$ 10 mil. A medida visava permitir o acompanhamento da circulação do dinheiro e, conseqüentemente, o rastreamento de sua origem.

A esta altura, as organizações criminosas e a lavagem de dinheiro já eram uma preocupação mundial. Em 1988, os Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) reuniram-se na Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena) para “tratar de forma mais eficaz o tráfico de drogas, acabar com os lucros de organizações criminosas através da produção de drogas ilícitas e do tráfico e fornecer novas ferramentas aos governos”.²

Apesar de o objetivo inicial da Convenção de Viena ter sido a repressão ao tráfico de drogas, foi desta reunião que surgiu o primeiro instrumento jurídico a definir a obrigatoriedade da criminalização da lavagem de dinheiro pelos Estados-membros. Por meio da Convenção de Viena, todos os países signatários comprometeram-se a combater a lavagem de dinheiro oriunda do tráfico de drogas, inclusive o Brasil, que ratificou a Convenção em 1991, por meio do Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991, e, em 3 de março de 1998, promulgou a Lei nº 9.613.

No começo dos anos 1990, já se estimava que dezenas de bilhões de dólares, advindos do tráfico de drogas, eram lavados nos Estados Unidos e na Europa. Sabendo que o dinheiro sujo não era apenas proveniente do tráfico de drogas, mas também de atividades ligadas aos jogos de azar, à prostituição e à extorsão, entre outros, o montante de dinheiro lavado deveria ser ainda maior.

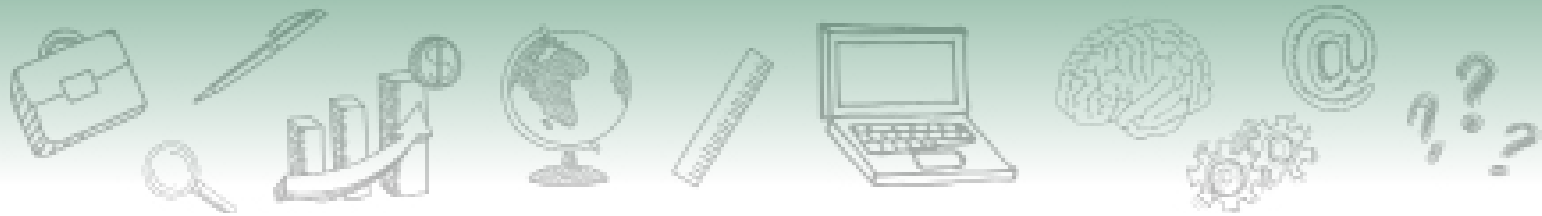
Assim, como resposta à crescente preocupação mundial com a lavagem de ativos ilícitos, por ocasião da Reunião de Cúpula do G-7, ocorrida em Paris, em 1989, foi criado o Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI, do inglês Financial Action Task Force – FATF), que surgiu com o dever de examinar as técnicas e as tendências da lavagem de dinheiro e estabelecer medidas necessárias ao seu combate e prevenção.



Em 1990, foram publicadas as 40 Recomendações do GAFI, que constituíram, com o passar dos anos, a base de um amplo plano de ação e práticas de PLD. Adicionalmente, o documento estabelecia um conjunto de contramedidas para ser aplicado pelos membros do GAFI contra os países e territórios não cooperantes que não se dispusessem a adotar melhorias num prazo de tempo razoável (ROMANTINI, 2003).

¹ Atualmente, estas comunicações são enviadas ao Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), órgão do Departamento do Tesouro norte-americano contra Crimes Financeiros.

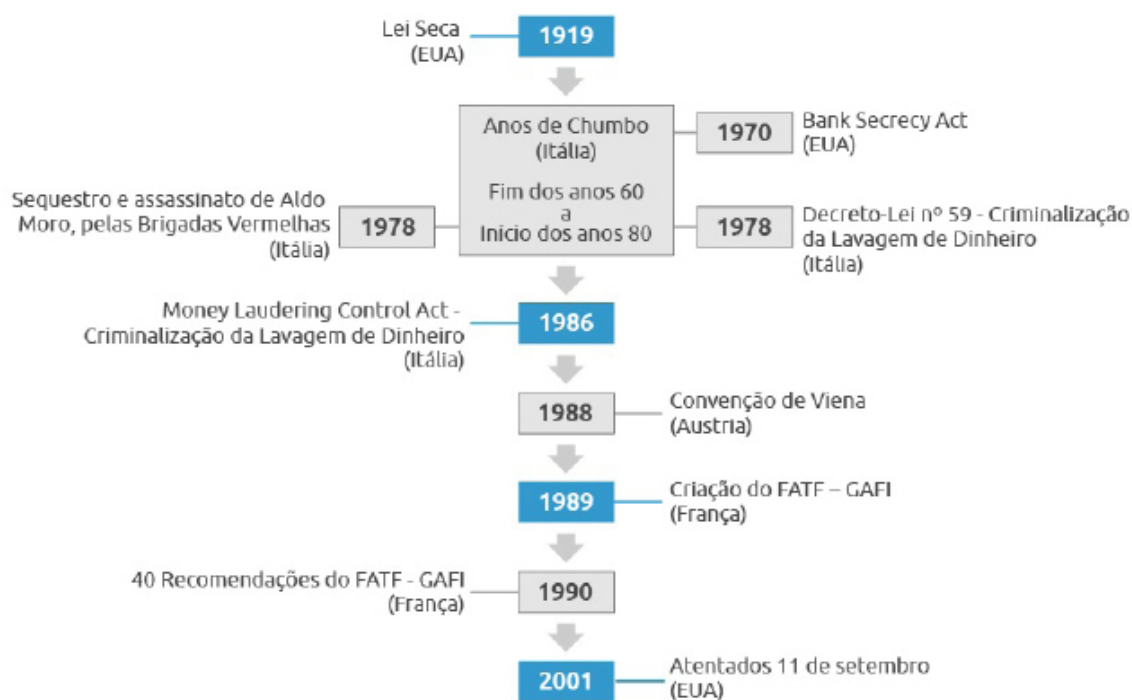
² Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/convencao-da-onu-contra-traffic-de-entorpecentes-e-substancias-psicotropicas-faz-25-anos/>>. Acesso em fevereiro de 2020.



4. A evolução histórica

Inicialmente constituído por membros da Europa e da América do Norte, a partir de 2000, o GAFI admitiu a entrada de países latino-americanos, como a Argentina, o México e o Brasil. Além disso, o organismo internacional procurou constantemente desenvolver mecanismos adicionais que fomentassem a cooperação entre os países. Nesse contexto, podemos citar a chamada “lista dos países e territórios não cooperantes”. Em 2000, ocorreu a publicação de um documento que estabelecia os 25 critérios para identificar os países e territórios não cooperantes com o esforço internacional de PLD. Esses critérios foram criados tendo como base as 40 Recomendações do GAFI.

Outra mudança de destaque no cenário internacional tomou forma com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos. Como consequência da forte reação da comunidade internacional, desencadeada pelos ataques ao *World Trade Center*, o combate ao terrorismo passou a ser alvo de uma intensa campanha internacional. Dessa maneira, passou-se a incluir o financiamento do terrorismo entre os alvos do aparato institucional já existente de combate à lavagem de dinheiro, instituindo o termo prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLD/FT).



Após os atentados de 2001, o GAFI teve seu mandato expandido para poder tratar também da questão do financiamento dos atos e das organizações terroristas, bem como das questões referentes ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa. Assim, foram criadas recomendações específicas para combate ao financiamento do terrorismo. Atualmente, essas recomendações fazem parte das 40 Recomendações do GAFI³ e são apresentadas na seção “C – Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação” da referida publicação.

³ <http://fazenda.gov.br/orgaos/coaf>



Em 2012, o GAFI promoveu ampla atualização de suas recomendações, incorporando a abordagem com base no risco como instrumento fundamental para assegurar a efetividade na aplicação das medidas preventivas e repressivas que recomenda.

4.1 Organismos internacionais dedicados ao tema PLD/FT

Após sua criação, em 1989, o GAFI, com sede em Paris, tornou-se o principal fórum internacional na luta contra a lavagem de dinheiro. Desde a sua fundação, o número de membros do GAFI passou de 16 para 39 (2020).

O Grupo de Ação Financeira possui três objetivos principais:

- Monitorar o progresso dos países membros na implementação das Recomendações do GAFI;
- Analisar as técnicas e contramedidas de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo;
- Promover a adoção e a aplicação das Recomendações do GAFI em todo o mundo (FATF/GAFI, 2014).

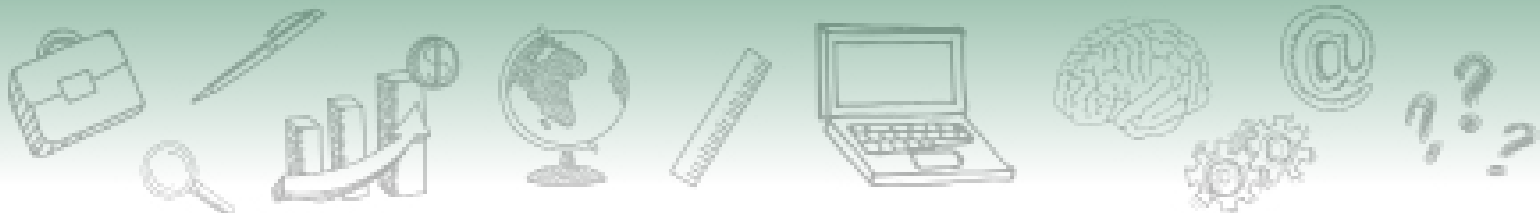


Ao se tornarem membros do GAFI, os países comprometem-se a aceitar uma rígida disciplina de se submeterem a avaliações mútuas periódicas. Essas informações são compiladas e analisadas, a fim de orientar o organismo em sua política de zelar pelo cumprimento de suas recomendações. No processo de avaliação mútua, cada país é avaliado por meio de visita de uma equipe de especialistas oriundos dos governos de outros países-membros. O objetivo do relatório gerado pela missão é apontar o estágio de desenvolvimento das instituições antilavagem do país, além de identificar as áreas que precisam de uma maior atenção.

(ROMANTINI, 2003)



O GAFI estimula a ampliação do esforço internacional por intermédio dos grupos regionais, cujos países membros submetem-se a avaliações mútuas nos mesmos moldes daquelas aplicadas aos membros do GAFI. Atualmente, são 9 os grupos regionais que, junto com o GAFI, somam uma rede de cerca de 190 países comprometidos com a integridade do sistema financeiro internacional.



Com relação ao cenário internacional de PLD/FT, não se pode deixar de citar o Grupo de Egmont. Em reconhecimento aos benefícios adquiridos com o desenvolvimento da rede de Unidades de Inteligência Financeira (UIFs, do inglês Financial Intelligence Units – FIUs), um conjunto de UIFs reuniu-se em 1995 no Palácio de Egmont Arenberg em Bruxelas, Bélgica, e decidiu formar um grupo informal visando estimular a cooperação internacional. Hoje conhecido como “Grupo de Egmont”, esse organismo reúne estas UIFs que se encontram regularmente para buscar formas de cooperar entre si, especialmente nas áreas de intercâmbio de informações, treinamento e troca de experiências. Atualmente, há 164 UIFs membros do Grupo de Egmont, além de várias outras em fase de implantação. Confira a lista⁴ de países que integram o Grupo de Egmont.



Ainda no contexto internacional, faz-se necessário registrar que o Brasil faz parte do Grupo de Ação Financeira da América Latina (GAFILAT). Primeiramente nomeado como Grupo de Ação Financeira da América do Sul (GAFISUD), o grupo surgiu em 2000, a partir de acordo entre os governos de nove países sul-americanos, entre eles o próprio Brasil. Em 2006, o grupo começou a incorporar países da América Latina, atingindo, em 2013, 16 membros, e modificando seu nome para GAFILAT.

E o Brasil? O que tem feito para prevenir e combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo?

No próximo capítulo, veremos o sistema brasileiro de prevenção à lavagem de dinheiro.

⁴ <https://egmontgroup.org/en/membership/list>