

Universidade de São Paulo  
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto

Monique Soares dos Santos

**Mecanismos penais de prevenção às formas de diversificação do  
financiamento do terrorismo internacional**

Trabalho de Conclusão de Curso

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Saad-Diniz

Ribeirão Preto

2014



**Monique Soares dos Santos**

**Mecanismos penais de prevenção às formas de diversificação do  
financiamento do terrorismo internacional**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Saad-Diniz

**Ribeirão Preto**

**2014**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

#### FICHA CATALOGRÁFICA

Santos, Monique Soares dos

Mecanismos penais de prevenção às formas de diversificação do financiamento do terrorismo internacional / Monique Soares dos Santos. -- Ribeirão Preto, 2014.

148 p. ; 30 cm

Trabalho de Conclusão de Curso -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Saad-Diniz

1. Terrorismo Internacional. 2. Financiamento do terrorismo. 3. Mecanismos penais. 4. Combate. 5. Prevenção. 6. Direito penal econômico.

SANTOS, Monique Soares dos. **Mecanismos penais de prevenção às formas de diversificação do financiamento do terrorismo internacional.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Aprovado em:

**Banca Examinadora**

**Prof. Dr.** \_\_\_\_\_ **Instituição:** \_\_\_\_\_

**Julgamento:** \_\_\_\_\_ **Assinatura:** \_\_\_\_\_

**Prof. Dr.** \_\_\_\_\_ **Instituição:** \_\_\_\_\_

**Julgamento:** \_\_\_\_\_ **Assinatura:** \_\_\_\_\_

**Prof. Dr.** \_\_\_\_\_ **Instituição:** \_\_\_\_\_

**Julgamento:** \_\_\_\_\_ **Assinatura:** \_\_\_\_\_



Trabalho de Conclusão de Curso baseado em pesquisa de iniciação científica aprovada pelo CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), Bolsa IC proc. nº 12.1.00415.89.1.



## AGRADECIMENTOS

Nenhum mérito atribuo a mim, pois toda a sabedoria e a capacidade de discernimento que me foram dadas consistem em verdadeira demonstração da graça de Deus em minha vida, pois sem a permissão dEle nada teria sido possível. Agradeço, primeiramente, então, ao SENHOR dos céus e da Terra, em quem pude encontrar renovo de forças e refrigério de ânimo para a conclusão do presente trabalho.

Aos meus familiares, mas em especial aos meus pais e irmãs, os quais acompanharam de perto e com paciência o meu amadurecimento na área acadêmica, tendo prestado todo amparo e incentivo imprescindíveis para prosseguir.

Aos meus queridos amigos, pelos momentos de apoio e estímulo nas mais diversas circunstâncias, em particular ao Gustavo Campoli Machado que, embora civilista nato, se fez presente ativamente ao longo dessa pesquisa, encorajando-me e prestando todo auxílio que me foram necessários com a mais pura mansidão.

Ao meu Orientador, Prof. Dr. Eduardo Saad-Diniz, em quem pude encontrar a inspiração de um douto jurista, que sempre inflamou em mim a busca por uma maior capacidade de reflexão e autocríticas, sempre exigindo nada menos do que o meu melhor. Em verdade, guardarei com profunda gratidão todo aprendizado que adquiri com ele e por seu intermédio, principalmente, pelo respaldo e assistência assídua que me foram dados. Agradeço pelas respostas cedidas aos meus tantos questionamentos, nunca entregues de forma pronta e acabada, fomentando a propensão de buscá-las sozinha, embora o seu suporte sempre se fizesse presente.

De forma especial, agradeço ao Prof. Dr. Víctor Gabriel de Oliveira Rodríguez e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Àquele por acompanhar, como avaliador, essa pesquisa, ainda em seu esboço preliminar no formato de iniciação científica, e ao último pela concessão de bolsa e apoio financeiro.



## RESUMO

Os mecanismos de combate ao terrorismo internacional têm sido aperfeiçoados ao longo dos últimos anos, após a proliferação de ataques terroristas de proporções imensuráveis, cujo marco das investidas datadas de 11 de Setembro de 2001, nos Estados Unidos da América, impactou o mundo todo. A busca por maior segurança pública impulsionou a comunidade internacional na adoção de documentos e celebração de tratados multilaterais, gradativamente mais específicos e de maior alcance entre os países.

A partir desse contexto é que preocupações acerca do fenômeno do financiamento do terrorismo são levantadas, por apresentar ameaça à transparência e higidez dos sistemas financeiros, os quais poderiam ser utilizados para mobilização de fundos e recursos destinados à alimentação de organizações terroristas transnacionais, as quais necessitam de suporte econômico para sua formação e manutenção, bem como para a efetivação de seus ataques, com o treinamento de agentes e criação de suas estruturas.

Dessa forma, a construção da consciência de uma responsabilidade coletiva dos membros da comunidade internacional repercutiu no cenário mundial com a implementação de medidas de prevenção e repressão de práticas preparatórias do terrorismo, tendo em vista a periculosidade da efetivação de ataques.

Com enfoque no financiamento do terrorismo, serão abordados no presente trabalho as principais medidas desenvolvidas para o seu combate, com a apresentação do relevante papel do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), bem como das Unidades de Inteligência Financeira (UIFs). Além disso, é realizado um estudo acerca da situação do Brasil, em relação ao ordenamento jurídico interno, com a respectiva análise do sistema normativo desenvolvido sobre a questão, com destaque para o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários.

Por fim, são tecidas algumas considerações a respeito dos principais desafios das autoridades judiciárias e do modelo jurídico penal criado para a repressão de delitos de organização, como ocorre no caso do terrorismo e seu financiamento, denominado “direito penal do inimigo”.

Palavras-Chave: Terrorismo internacional. Financiamento do terrorismo. Mecanismos penais. Combate. Prevenção. Direito penal econômico.



## ABSTRACT

The mechanisms to counter international terrorism have been enhanced over the last few years, after the spread of terrorist attacks with immeasurable proportions, whose onslaught symbol was the September 11<sup>th</sup>, 2001, in the United States that impacted the entire world. The search for wider public security has pushed international community to adopt documents and sign multilateral treaties more specific and with greater reach among countries.

From this context, concerns about the phenomenon of terrorist financing are raised, as a result of the threaten that it represents to the safety and transparency of economic systems, which could be used to mobilize funds and resources to support transnational terrorist organizations that need financial assistance to their formation, maintenance and to the accomplishment of their attacks which require staff training and the structuring organization.

Thus, an awareness of a collective responsibility of the members in the international community has been built up as a reflect in the global scenario through the implementation of measures regarding prevention and repression of terrorist preparatory practices, considering the danger of the execution of attacks.

With emphasis on terrorist financing, this paper will approach the main measures developed to combat this kind of crime, by presenting the relevant role of the Financial Action Task Force (FATF) and the Financial Intelligence Units (FIUs). In addition, a study is conduct about the situation of Brazil in relation to the domestic law, with its analysis of the normative system developed on the matter, especially concerning the Council for Financial Activities Control (COAF), Central Bank of Brazil and the Brazilian Securities Commission.

Finally, this survey concludes with observations about the major challenges of the judicial authorities and the criminal justice model established to the prosecution of organization crimes, as in the case of terrorism and its financing, named “enemy criminal law”.

Key-words: International terrorism. Terrorist financing. Criminal mechanisms. Countering. Prevention. Economic criminal law.



## LISTA DE ABREVIACÕES

AML/PLD	<i>Anti-Money Laundering/</i> Prevenção à Lavagem de Dinheiro
BACEN	Banco Central do Brasil
BB	Banco do Brasil
BSM	BM&FBovespa Supervisão de Mercado
CE	Comunidade Europeia
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CP	Código Penal brasileiro
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CTF/CFT	<i>Counter-Terrorist Financing/</i> Combate ao Financiamento do Terrorismo
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
FATF/GAFI	<i>Financial Action Task Force/</i> Grupo de Ação Financeira Internacional
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
FIU/UIF	<i>Financial Intelligence Unit/</i> Unidade de Inteligência Financeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
G-7	Grupo dos 7 (Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, França, Itália e Japão)
GAFISUD	Grupo de Ação Financeira da América do Sul
IMPA	<i>Israel Money Laundering and Terror Financing Prohibition Authority</i>
KYC	<i>Know your customer</i>
MENA	<i>Middle East and North Africa</i>
MF	Ministério da Fazenda
MVT/MTV	<i>Money and Value Transfer Mechanism/</i> Mecanismo de Transferência de Valores
SWP	<i>Stiftung Wissenschaft und Politik</i>
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OSCE	Organização para Segurança e Cooperação na Europa
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Projetos Estratégicos Corporativos
PEP	Pessoas politicamente expostas
PKK	<i>Partiya Karkerên Kurdistan</i>
PNLD	Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Lavagem de Dinheiro
RIF	Relatório de Inteligência Financeira
RMCCI	Regulamento do Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais
SDM	Superintendência de Desenvolvimento de Mercado
SISBIN	Sistema Brasileiro de Inteligência
SISCOAF	Sistema de Controle de Atividades Financeiras
SPC	Secretaria de Previdência Complementar
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados



## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	17
2. FINANCIAMENTO DO TERRORISMO COMO PREOCUPAÇÃO INTERNACIONAL. ....	23
2.1. Países em desenvolvimento como foco do financiamento do terrorismo .....	27
3. DELIMITAÇÃO DOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS E LEGISLATIVOS .....	31
3.1. Convenção sobre Infrações e Certos Outros Atos Praticados a Bordo de Aeronaves de 1963 e a Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns de 1979 .....	31
3.2. Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas de 1997 .....	33
3.3. Convenção Internacional das Nações Unidas para Supressão do Financiamento do Terrorismo de 1999 .....	35
3.4. Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Internacional de 2000 ..	38
3.5. Resolução nº 1.373 de 2001 do Conselho de Segurança das Nações Unidas .....	40
3.6. Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 13 de abril 2005, em Nova York.....	42
4. MEDIDAS DE COMBATE AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO: APLICAÇÃO DAS NORMAS DO CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO.....	45
4.1. Recomendações do GAFI/FATF contra o financiamento do terrorismo internacional.....	49
4.2. As Nove Recomendações Especiais do GAFI/FATF.....	52
4.3. Situação brasileira e o Relatório de Avaliação do Brasil frente às medidas de proteção enviado pelo Grupo de Ação Financeira da América do Sul.....	58
5. DIREITO BRASILEIRO FRENTE AO DELITO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO .....	65
5.1. A função das Unidades de Inteligência Financeira no combate ao financiamento do terrorismo .....	70
5.2. Mecanismos de detecção do financiamento do terrorismo utilizados pelas Unidades de Inteligência Financeira.....	74
5.3. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e suas atribuições .....	77

5.3.1. Relatório de Gestão do exercício de 2012 do COAF .....	83
5.4. Iniciativas do Banco Central do Brasil: precauções exigidas das instituições financeiras .....	87
5.5. Iniciativas da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) .....	92
6. CARACTERÍSTICAS DOS CRIMES DE ASSOCIAÇÃO E ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS .....	97
6.1. Repressividade e intervenção punitiva no Direito penal do inimigo.....	100
6.1.1. Críticas à estrutura do direito penal do inimigo .....	107
6.2. Principais desafios das autoridades de justiça criminal frente às investigações de financiamento do terrorismo .....	115
7. CASOS RELACIONADOS COM O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO .....	121
8. CONCLUSÃO.....	133
BIBLIOGRAFIA .....	139

## 1. INTRODUÇÃO

A intensificação em escala mundial dos atentados terroristas, em todas as suas formas e manifestações, tem sido motivo de real preocupação dos Estados Democráticos de Direito. Além de serem consideradas grave ameaça à manutenção da paz e da segurança internacional, as atividades terroristas ferem violentamente princípios, direitos e liberdades fundamentais assegurados pelas sociedades democráticas. É por esta razão que os Estados Membros das Nações Unidas reprovam os atos, métodos e práticas terroristas, por considerá-los criminosos e injustificáveis, incluídos os que colocam em perigo as relações de amizade entre os países e os povos, e ameaçam a integridade territorial e a segurança de territórios.<sup>1</sup> Dessa forma, visando a um marco jurídico transnacional, a Organização das Nações Unidas tem adotado medidas de prevenção e repressão de atividades terroristas por meio de instrumentos universais, a exemplo da primitiva “Convenção sobre Infrações e Certos Outros Atos Praticados a Bordo de Aeronaves”, de 1963. A insuficiência de tais medidas, ao longo do tempo, ante a evolução dos ataques e da urgente necessidade de acirrar a cooperação internacional, deu margem à criação de tratados e convenções de maior alcance, dotados de embasamentos prático e teórico mais apurados.

A respeito do quadro mundial de conflitos, percebe-se que, após a Guerra Fria, fora experimentado um ambiente de segurança global, cuja predominância de guerras internas reduziu o foco de guerras entre Estados. Contudo, com o aceleração do processo de globalização, novas ameaças surgem a partir do século XXI, sendo os ataques de 11 de Setembro, nos Estados Unidos, uma demonstração do terrorismo internacional e suas consequências. Posteriormente, a proliferação do uso de armas nucleares e outras armas não convencionais ampliou a preocupação da comunidade internacional, a qual passou a se mobilizar em busca de reações mais enérgicas, intensificando a luta contra práticas terroristas.<sup>2</sup> Na Declaração sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional, constante na Resolução 49/60 da Assembleia Geral da ONU, está consignado que:

- 
- 1 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*. Adopted by the General Assembly of the United Nations on 15 December 1997. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-9.pdf>> Acesso em: 20 jan. 2013.
  - 2 Idem. *A ONU e o Terrorismo*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-terrorismo/>>. Acesso em: 04 dez. 2012.

Atos criminosos pretendidos ou calculados para provocar um estado de terror no público em geral, num grupo de pessoas ou em indivíduos para fins políticos são injustificáveis em qualquer circunstância, independentemente das considerações de ordem política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou de qualquer outra natureza que possam ser invocadas para justificá-los.<sup>3</sup>

Embora a ONU tenha demonstrado, ao longo do tempo, uma preocupação marcante no sentido de tentar coibir o terrorismo e quaisquer práticas análogas por meio da celebração de convenções e tratados nesta linha<sup>4</sup>, sabe-se que somente após a tragédia do 11 de setembro de 2001 é que fora despertada uma inquietação nos Estados, ante à ameaça da segurança e paz mundial.

Desde o 11 de Setembro de 2001, os temas relacionados com a segurança e o terrorismo tem dominado, como nunca, a mídia nos Estados Unidos. Com as guerras no Afeganistão e Iraque, e as consequências que delas se derivaram, a luta global contra o terrorismo continua em primeira página. Nos Estados Unidos, o interesse na política interna da primeira administração de Bush, em matéria de segurança e terrorismo tem aumentado notavelmente. Pode-se perguntar qual era a informação que o governo dispunha a respeito do perigo que se produziu ante aos ataques de 11 de setembro. Os assuntos judiciais contra os suspeitos de terrorismo e a consequente aplicação da nova legislação antiterrorista despertam interrogações em torno da supremacia dos princípios de segurança nacional em detrimento da Constituição e os direitos civis reconhecidos na *Bill of Rights*.

Como comparação, a título de exemplo, algumas manchetes extraídas de jornais estadunidenses entre 2003 e 2006: “Bancos, prestadores de serviços na Internet, companhias aéreas e bibliotecas consentem com o acesso de informações pessoais”; “O programa do Pentágono *Terrorism Information Awareness* (TIA) em destaque”;

3 Idem. *Resolução nº 49/60*: Declaração sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional. Assembleia Geral. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/49/a49r060.htm>> Acesso em: 04 dez. 2012.

4 “O Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC), localizado em Viena (Áustria), conduz o esforço internacional para combater o tráfico de drogas, o crime organizado e o terrorismo internacional. Ele analisa novas tendências da criminalidade e da justiça, desenvolve bancos de dados, divulga pesquisas globais, reúne e divulga informações, faz avaliações sobre as necessidades específicas de cada país e medidas de alerta sobre, por exemplo, o aumento do terrorismo. Em 2002, o UNODC lançou seu Projeto Global contra o Terrorismo com a provisão de assistência técnica e jurídica aos países para tornarem-se parte e implementarem os 12 instrumentos contra o terrorismo. Em janeiro de 2003, o UNODC expandiu suas atividades de cooperação técnica para fortalecer o regime legal contra o terrorismo, prestando assistência técnica e jurídica para os países em tornar-se parte e implementarem os instrumentos universais antiterrorismo. Na esfera jurídica, a ONU e seus órgãos – como a Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO), a Organização Marítima Internacional (IMO) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) – desenvolveram uma rede de acordos internacionais que constituem os instrumentos básicos legais contra o terrorismo. Estes instrumentos incluem convenções sobre crimes cometidos a bordo de aeronaves; apoderamento ilícito de aeronaves; atos contra a segurança de civis; crimes contra pessoas protegidas internacionalmente, incluindo diplomáticos; proteção física dos materiais nucleares; e a marcação de explosivos plásticos para fins de detecção. Além disso, eles incluem protocolos sobre atos de violência em aeroportos da aviação civil internacional, e sobre os atos contra a segurança de plataformas fixas localizadas no continente. A Assembleia Geral também concluiu as cinco convenções seguintes: Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns; Convenção sobre a Segurança das Nações Unidas e Pessoal Associado; Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas; Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo; e a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear.” (ONU. *A ONU e o Terrorismo*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-terrorismo/>>. Acesso em: 04 dez. 2012.)

“FBI usa *Carnivore* como rede digital” (...).

A primeira administração Bush fez da luta contra o terrorismo uma prioridade de sua política de segurança e de justiça, reduzindo significativamente a fragmentação das organizações de controle operativo.<sup>5</sup>

Segundo John A. E. Vervaele, a posição adotada pelos Estados Unidos, em relação ao ataque do 11 de setembro, no que diz respeito à matéria antiterrorista, gerou consequências fundamentais na Europa. As medidas adotadas por Bush refletiram na adoção de legislações específicas acerca do tema por países europeus, bem como no enrijecimento das normas antiterroristas já existentes – a exemplo de tal fato, tem-se a Decisão-marco 2002/475/JAI editada pelo Conselho da União Europeia, sobre a harmonização da legislação penal em matéria de terrorismo e mandado de prisão, além de outros projetos e ações no mesmo sentido.

Os ataques terroristas ferroviários ocorridos em 11 de março de 2004, na capital da Espanha, Madrid, com a ocorrência de dez explosões quase simultâneas em quatro comboios, no horário de pico da manhã, cuja investigação policial e auto do processo judicial concluíram pela presença de indícios racionais de que a autoria do ataque seria de uma célula islâmica local que tentava reproduzir as ações da rede terrorista Al Qaeda; e os atentados ao metrô de Londres, em 07 de julho de 2005, com uma série de explosões as quais atingiram o transporte público inglês, contribuíram para acelerar a elaboração de políticas públicas em questão de segurança, uma vez que os atentados evidenciaram real risco de que o continente europeu fosse alvo de organizações terroristas. Dessa forma, a União Europeia valeu-se da experiência norte americana e das medidas adotadas por Bush para acelerar programas já existentes, como o favorecimento do fluxo de informações entre corpos de inteligência (*intelligence*), bem como corpos policiais e judiciais, com o escopo de investigar a possibilidade de novos ataques. Por outro lado, tais alterações geraram repercussões no campo jurídico, especificamente, recebendo críticas por parte de alguns juristas acerca de sua constitucionalidade, visto que representam uma forma de derrogação do direito fundamental à privacidade, no tocante ao *habeas data*. Assim, a aplicação do direito penal europeu, em tema de terrorismo, ainda enfrenta certa valorização frente às garantias fundamentais do Estado

---

5 VERVAELE, John A. E. *La legislación antiterrorista em Estados Unidos: ¿Inter arma silent leges?.* Con prólogo de: Edmundo S. Hendler. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Puerto, 2007. p. 01. Tradução livre.

Constitucional ao se garantir a segurança nacional.<sup>6</sup>

Outro reflexo dos ataques de Nova York em 2001 se refere à suspeição das organizações criminosas genericamente consideradas, posto que, desde então, o termo “Al-Qaeda” tornou-se sinônimo do movimento islâmico terrorista, de modo que, em qualquer atentado dessa natureza, aquela organização é tida como primeira suspeita – não importando a região de ocorrência da investida. Entretanto, como bem pondera o especialista Guido Steinberg – ex assessor contra o terrorismo internacional da Chancelaria Federal Alemã e pesquisador do Instituto Alemão de Assuntos Internacionais e de Segurança em Berlim (*Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP*) –, apesar de a organização terrorista da Al-Qaeda ser uma das melhores conhecidas, pelo seu “sucesso” nas execuções criminosas e ataques, é apenas uma dentre tantas outras que planejam e operam atentados de terror. Segundo o autor, o movimento Jihadista é muito mais diversificado e difundido do que o interesse na Al-Qaeda pode sugerir, visto que esta se insere em um espectro maior, com diferentes operadores. Cita grupos como *Jemaah Islamiyah* na Indonésia, *Lashkar-e Tayyiba* no Paquistão e *Ansar al-Islam* (partidários do Islã) no Iraque, os quais estão relacionados com a Al-Qaeda e seguem com objetivos amplamente similares, mas que não fazem parte desta última organização.<sup>7</sup>

No entanto, há iniciativas antiterroristas no âmbito legislativo internacional que antecedem as precauções tomadas a partir dos ataques de 11 de Setembro, as quais evidenciam uma preocupação prévia aos atentados que provocaram o terror em escala mundial. Certamente, algumas medidas tiveram mais impactos práticos do que outras; entretanto, deve-se atribuir a devida importância a cada qual, uma vez que a evolução histórica e legislativa de normas antiterroristas demonstra um nítido amadurecimento da mentalidade dos Estados frente à intensificação de ataques, de modo que o temor de novas investidas acaba induzindo novos parâmetros de legitimação de providências mais drásticas.

Em setembro 2006, observando o terrorismo como questão de urgência, que não mais poderia ser solucionado com medidas unilaterais apenas de cada Estado atingido, a ONU aprovou, por meio da Resolução e Plano de Ação A/RES/60/288, a Estratégia Antiterrorista

---

6 VERVAELE, op. cit., p. 8

7 STEINBERG, Guido. Al-Qaida and Jihadist terrorism after 2001. In: PIETH, Mark et al (org.). *Counter Terrorist Financing: the practitioner's point of view*. Bern: Peter Lang, 2009. p. 01.

Global. Trata-se de um instrumento único que aperfeiçoa as táticas nacionais, regionais e internacionais no esforço do combate de práticas terroristas. Os Estados membros, assim, comprometem-se a adotar uma estratégia comum e operacional antiterrorista, a qual foi reafirmada e fortalecida com a aprovação Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/62/272 em setembro de 2008.

Infelizmente, grandes ataques terroristas continuaram após o 11 de setembro – incluindo ataques à sede da ONU em Bagdá (agosto de 2003); em quatro trens em Madrid (março de 2004); num escritório e em apartamentos em Al-Khobar, na Arábia Saudita (maio 2004); no metrô de Londres (julho de 2005); numa zona litorânea e num centro comercial em Bali (outubro de 2005); em vários locais de Mumbai (novembro 2008); nos hotéis Marriott e Ritz-Carlton em Jacarta (julho 2009), e no metrô de Moscou (março 2010), para citar apenas alguns.

Como parte do esforço internacional para conter esta onda mortal, a Assembleia Geral adotou por unanimidade e lançou, em 2006, a Estratégia Antiterrorista Global da ONU. Baseada na convicção fundamental de que o terrorismo, em todas as suas formas, é inaceitável e não pode nunca ser justificado, a Estratégia define uma série de medidas específicas para combater o terrorismo em todas suas vertentes, em nível nacional, regional e internacional.<sup>8</sup>

Em suma, a Estratégia está assentada em quatro pilares principais de atuação, quais sejam: a) medidas que tratam das condições propícias para a propagação do terrorismo; b) medidas para combater e prevenir o terror; c) medidas de fortalecimento da capacidade dos Estados membros e do sistema da ONU para viabilizar tais ações; e, por fim, e) medidas assecuratórias dos direitos humanos como base fundamental para a luta contra o terrorismo. Dentre as iniciativas mais importantes da Estratégia Antiterrorista Global das Nações Unidas, tem-se a cooperação entre os Estados membros em relação ao envio de assistência técnica de maneira coerente e eficaz, a fim de que cada país desempenhe seu papel de modo eficiente, a solidariedade internacional referente à assistência dispensada às vítimas do terrorismo e seus familiares, a criação de um único banco de dados que contribua para o combate ao bioterrorismo e assegure a saúde pública, além de parcerias com o setor privado com o intuito de se evitar ataques terroristas. A Estratégia afasta a possibilidade de que o terrorismo esteja associado a qualquer religião, nacionalidade, civilização ou grupo étnico, bem como reafirma a responsabilidade de cada Estado em coibir operações financeiras suspeitas com destino a organizações terroristas e negar refúgio ou asilo político a terroristas, valendo-se do princípio de extradição.

---

8 ONU. A ONU e o Terrorismo... op. cit.



## 2. FINANCIAMENTO DO TERRORISMO COMO PREOCUPAÇÃO INTERNACIONAL

O terrorismo pode ser entendido como uma forma de coerção a um Estado por meio do emprego da violência e hostilidade utilizadas contra determinada população. Tércio Sampaio Ferraz Junior, ao fazer uma analogia com a conhecida fábula “O lobo e o cordeiro” – cuja moral da história versa que “onde a lei não existe, ao que parece, a razão do mais forte prevalece” –, afirma que o terrorismo é uma forma de ação política que se alimenta de um jogo de forças; mais precisamente um jogo de violência contra a ordem instituída, mas de forma que parece inverter a situação da fábula.<sup>9</sup> O terrorismo utiliza-se do uso da força aleatória e difusa, medindo forças contra a própria ordem e o respaldo que esta oferece à força instituída e concentrada.

Ainda nas reflexões de Tércio Sampaio Ferraz Jr, é como se o cordeiro, impotente perante o lobo, “comesse pelas beiradas”, abandonando os argumentos da razão e passando a atacar de modo esquivo. Assim, o cordeiro reclama para si a simpatia geral dos ressentidos, com a falsa legitimidade do mais fraco contra o mais forte, posto que não passa de um jogo de força, em que a violência não está em dobrar o adversário, mas meramente em provocar-lhe o terror. A retaliação da ordem acaba por conferir um sentido a essa violência impregnada de arbitrariedades, que, por outro lado, não apresenta uma explicação plausível capaz de justificar os atos violentos. Dessa forma, a violência do terror destrói o senso comum, submetendo todos a um regime de medo, cuja validade dos meios de imposição de segurança pouco importam quais sejam, desde que produzam efeitos. No entanto, a retaliação traz um risco ainda maior: subjuga o mundo a uma relação de meios e fins de constante guerra, em que todas as pessoas perdem a capacidade de julgar.

O autor conclui seu raciocínio inferindo que a chamada “guerra contra o terror” tem explicações plausíveis, mas não deve ser obscurecida pela “simpatia” por aqueles que são, ao menos aparentemente, mais fracos, tampouco pelos “sucessos” da violência contra a violência, sob pena de aceitarmos o mesmo que ocorre na fábula: “o dado na natureza (relação forte/fraco: a superioridade) e a regra da ‘preferência’ dos mais fortes sobre os mais

---

9 FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Terrorismo e retaliação. In: *Estudos de Filosofia do Direito: Reflexões sobre o Poder, a Liberdade, a Justiça e o Direito*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 245-247. p. 245.

fracos sejam assumidos como uma espécie de inexorabilidade, em que as posições apenas mudam, mas a relação é sempre a mesma”.<sup>10</sup>

Ações terroristas antecedem aos atentados dos Estados Unidos, no ano de 2001, visto que se fazem presentes na história da humanidade. Apesar disso, o 11 de setembro é considerado um marco memorável do chamado “novo terrorismo”, em virtude dos seus efeitos que levaram repercussões à esfera mundial, ampliando a importância dos cuidados necessários à repressão e prevenção do terror.

Dentro das características intrínsecas às ações terroristas<sup>11</sup>, o novo terrorismo surge na década de 90 e apresenta-se com ações e objetivos transnacionais – não mais meramente regionais –, sendo abandonada a ideia de identificação a uma nacionalidade, religião ou tradição cultural específica. As táticas utilizadas sofrem tamanha sofisticação, ocasionando um número exponencialmente elevado de vítimas fatais, além dos ataques suicidas com “homens-bomba” e o foco de destruição em alvos simbólicos. As organizações terroristas constituem-se de uma hierarquia não verticalizada e descentralizada, de modo que são formadas diversas células com certa autonomia de ação – o que dificulta a infiltração de serviços secretos nas mesmas que possam dar andamento a investigações, além de impossibilitarem a divulgação antecipada de possíveis ações terroristas, visto que estas se encontram diluídas.

Segundo Raquel Consorte, a intensificação da globalização, somada ao desenvolvimento da tecnologia da informação e dos meios de transporte, impõe certa interdependência entre os países, de forma que ações isoladas, que antes interferiam apenas em determinada região, podem gerar hoje efeitos amplos. Isso se deve ao fato de que o avanço tecnológico promoveu o estreitamento das relações regionais, nacionais e internacionais, de maneira que a violência praticada contra um indivíduo é considerada uma afronta contra toda a sociedade e ofensa aos sistemas sócio-político-econômicos. Citando

---

10 FERRAZ JUNIOR, op. cit., p. 245.

11 Raquel Consorte atribui quatro elementos fundamentais caracterizadores das ações terroristas, quais sejam: a) sua natureza indiscriminada, uma vez que todos em potencial podem ser alvos de algum atentado; b) a imprevisibilidade e arbitrariedade das investidas; c) a gravidade ou espetacularidade do evento, de forma que sejam deixadas seqüelas psicológicas, como os sentimentos de medo, insegurança e terror; d) o caráter amoral e de anomia, tendo em vista o desprezo dos valores morais vigentes pelos operadores do terrorismo, que alegam sua manipulação pelo governo. (CONSORTE, Raquel de Castro Campos Jaime. *Cooperação internacional à repressão e combate ao terrorismo*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/revistajuridica/index.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/revistajuridica/index.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2012).

Lasmar, a especialista descreve que “com a globalização, o conseqüente redimensionamento do Estado e o acirramento da interdependência complexa entre os atores, os impactos diretos da ação terrorista ultrapassam as fronteiras dos Estados e atingem todo o sistema internacional”<sup>12</sup>. Michael Pawlik trata do tema nesse mesmo sentido:

Existe uma indissolúvel conexão entre o terrorismo, que o cientista político norte-americano Bruce Hoffman caracteriza como uma “forma perversa de espetáculo (Showgeschäft)”, e os meios de comunicação de massa. Aos meios de comunicação compete a função de uma correia de transmissão, de um amplificador massivamente eficaz das atividades terroristas. Sem ressonância pública o terror seria literalmente pulverizado. Mas os meios de comunicação não são “amigos confiáveis”, como constata o velho mestre Walter Laqueur sobre o terrorismo, porque operam em mutação e por esse motivo os terroristas vêem-se obrigados a ser “continuamente inventivos”. A dependência dos meios gera ao terrorismo uma lógica especial de constante especialização, que obriga os grupos de terror a uma concorrência para oferecer sempre mais e que lhes outorga preferência aos atentados terroristas particularmente realizados em Estados com alta concentração comunicativa e uma opinião pública com apurada sensibilidade para a recepção de imagens. Essa mescla entre desprezo ideologicamente performado e o primado dos meios de comunicação não pressagia nada de bom para o futuro. De acordo com todas as previsões pós-11 de setembro, a espiral ascendente não alcançou, entretanto, suas últimas conseqüências. Como principal característica do terror faz-se referência amiúde à “falta de sentido”: o terror teria por meta provocar puro temor, nada além disso, logo sendo irracional. Mas esse não pode ser o discurso. No caso do moderno terrorismo islâmico transnacional trata-se, muito pelo contrário, de uma “estratégia altamente racional”; “ele é a conseqüência lógica da tática desenvolvida em conflitos atuais”. O terrorismo moderno reage a uma difusão dos riscos de guerra antes impensáveis, mas a que foi conduzido pelo rápido desenvolvimento da tecnologia armamentista. Segundo a opinião de Carl Schmitt, na guerra clássica havia para ambas as partes “uma certa possibilidade, um mínimo de chance de vitória”.<sup>13</sup>

Por conseguinte, o combate unilateral torna-se ineficaz, em virtude de a simples prisão e punição de agentes e membros de organizações terroristas, ainda que profícuas, são incapazes de evitar novas investidas. Nesse momento, a cooperação internacional é imprescindível: o terrorismo no contexto da globalização é entendido como uma ameaça a todos os Estados, independentemente de sua respectiva capacidade de defesa. O reforço de barreiras fronteiriças, o desenvolvimento para um melhor poderio militar e a adoção de medidas isoladas de segurança nacional são apenas parte de um todo necessário para o neutralização do terrorismo. A facilitação na troca e acesso de informações entre governos e instituições, por exemplo, é imperativo inerente ao combate do terror, bem como na repressão

---

12 CONSORTE, op. cit.

13 PAWLIK, Michael. O terrorista e o direito dele. In: *Teoria da ciência do direito penal, filosofia e terrorismo*. Organização e tradução Eduardo Saad Diniz. São Paulo: LiberArs, 2012. p. 109-144. p. 114.

dos crimes correlatos, atrelados ao financiamento de tais grupos – caso do branqueamento de capitais, tráfico de entorpecentes, dentre outros delitos, em que os recursos gerados são destinados às práticas terroristas.

No entendimento de Micheline Calmy-Rey (Conselheiro Federal e responsável pelo Departamento Federal Suíço de Assuntos Estrangeiros), o problema do combate ao terror gerou preocupações acerca do financiamento do terrorismo, fenômeno este considerado global e que ameaça não apenas a segurança, mas também a estabilidade, transparência e eficiência dos sistemas financeiros, afetando a integridade do sistema econômico.<sup>14</sup> A Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1999, como será abordada com mais profundidade posteriormente, define em seu artigo 2º o que se entende pela prática de financiamento do terrorismo, trazendo a seguinte redação:

Qualquer pessoa estará cometendo um delito, em conformidade com o disposto na presente Convenção, quando, por qualquer meio, direta ou indiretamente, ilegal e intencionalmente, prover ou receber fundos com a intenção de empregá-los, ou ciente de que os mesmos serão empregados, no todo ou em parte, para levar a cabo:

- a) Um ato que constitua delito no âmbito de e em conforme definido em um dos tratados no anexo; ou
- b) Qualquer outro ato com a intenção de causar a morte de ou lesões corporais graves a um civil, ou a qualquer outra pessoa que não participe ativamente das hostilidades em situação de conflito armado, quando o propósito do referido ato, por sua natureza e contexto, for intimidar uma população, ou compelir um governo ou uma organização internacional a agir ou abster-se de agir.<sup>15</sup>

Ao lado das respectivas causas do terrorismo e seu financiamento, o problema consiste precisamente na percepção da responsabilidade coletiva dos membros da comunidade internacional e participantes nos setores público e privado. A problemática do terrorismo deixa de ser entendida como questão isolada, apenas de preocupação dos países efetivamente atingidos com ataques de grupos ou organizações terroristas, demandando novos parâmetros de racionalidade jurídica para a cooperação penal internacional, a exemplo do *soft law hardly binding*:

---

14 CALMY-REY, Micheline. Preface. In: *Counter Terrorist Financing: the practioner's point of view*. Bern: Peter Lang, 2009. p.vii.

15 BRASIL. *Decreto nº 5.640, de 26 de Dezembro de 2005*. Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 9 de dezembro de 1999, e assinada pelo Brasil, em 10 de novembro de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2012.

A alternativa proposta aqui consiste em qualificá-los como *soft law hardly binding*. Essa expressão busca designar os instrumentos que compartilham duas características: a ausência de força jurídica dos dispositivos – posto que não constituem uma obrigação jurídica internacional – e a existência de mecanismos efetivos que induzam a sua implementação. Nesse caso, a vinculação, em sentido forte, não é de natureza jurídica, ainda que o conteúdo dos dispositivos o seja. Trata-se, enfim, de um regime não-jurídico de responsabilidade internacional dos Estados destinado a impulsionar a aproximação dos sistemas jurídicos nacionais a partir de um referencial internacional de conteúdo, mas não de força jurídica.<sup>16</sup>

As operações terroristas demandam preparo e são dotadas de uma logística complexa, sendo suas investidas exequíveis apenas mediante certo fluxo de capital que viabilize o preparo e realização dos ataques. O foco no combate do financiamento do terrorismo surge a partir da percepção de tal fato, momento em que Estados e organizações internacionais passam a desenvolver iniciativas voltadas à eliminação dos fundos que alimentam as organizações do terror, isto é, obstruir os canais de acesso das associações em relação aos fundos e serviços financeiros destinados a elas. No entanto, as medidas de combate acabam por enfrentar uma série de barreiras, principalmente porque, além da detecção ser de deslinde extremamente difícil, na maioria das vezes, os fluxos são relativamente insignificantes e aparentemente legais até o acontecimento efetivo da ofensiva. Somado a isso, as organizações terroristas, tendo em vista o esforço internacional de supressão de atos dessa natureza, atuam em campos onde a jurisdição é permeada por insuficiências legislativas, sistemas de inteligência financeira ineficientes e ordenamento jurídico falho.<sup>17</sup>

## 2.1. Países em desenvolvimento como foco do financiamento do terrorismo

Segundo Kilian Strauss – especialista em economias em transição e diretor oficial do Secretariado de Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), em Viena –, o Departamento dos Estados Unidos coordenado para o combate do terrorismo (*US Department of State Office of the Counter-Terrorism*) desenvolveu relatórios, datados do ano de 2007, que indicam que países como Afeganistão, Iraque, Líbano, Paquistão e Sudão são os principais locais de refúgio de terroristas pelo mundo, sendo a Filipinas e a Somália regiões de eminente

---

16 MACHADO, Máira Rocha. *Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*. São Paulo: Editora 34/ Edesp, 2004. p. 114.

17 STRAUSS, Kilian. *Combating terrorist financing: are transition countries the weak link?* In: *Counter Terrorist Financing: the practitioner's point of view*. Bern: Peter Lang, 2009. p. 109-125. p. 109.

ameaça para a segurança internacional, uma vez que evidenciam ou presumem a ocorrência de atividades terroristas. O ponto de intersecção que aproxima os Estados supracitados no tema em questão está na fragilidade ou vulnerabilidade de seus respectivos sistemas jurídico, político e econômico. Esse ambiente se torna atrativo às organizações terroristas, as quais buscam, mormente para o seu financiamento, setores financeiros frágeis e com capacidade limitada de supervisão, uma vez que, tanto as associações como seus financiadores, esquadrinham canais alternativos de transferência de fundos em face da crescente regulamentação internacional.

Em recente reportagem divulgada pelo *website* de notícias Valor Econômico, em janeiro de 2013, o fenômeno do terrorismo fora apontado pela empresa britânica de avaliação de riscos *Maplecroft* como fator de perigo crescente nas economias emergentes, tratando-se de um dos principais elementos de risco político para este ano. Ademais, a Turquia auferiu a classificação de “risco extremo” no Índice de Terrorismo da empresa, em virtude dos ataques crescentes do grupo separatista curdo PKK (*Partiya Karkerên Kurdistan/ Partido dos Trabalhadores do Curdistão*) – organização étnica separatista, que engaja luta armada contra o estado turco, sendo identificad como organização terrorista. Países como Nigéria, Filipinas, Colômbia, Tailândia, Índia e Rússia apresentam, igualmente, tendência de recepção de atos terroristas, sendo a Síria e a Líbia indicadas como disseminadoras de violência e instabilidade, que geram fatores de risco político, em virtude de agitações sociais e manifestações nacionalistas de governo tendentes a provocar mudança de regime.<sup>18</sup>

Dessa forma, países em transição<sup>19</sup> são considerados, particularmente, vulneráveis às infiltrações terroristas e de seus gestores financeiros, posto que Estados ainda em desenvolvimento apresentam brechas por onde as movimentações de capitais ilícitos ou com destino a realizações ilegítimas podem ser facilmente camufladas. Como expõe o especialista, tais países consistem o “ponto fraco” (*weak link*) nos mecanismos de defesa internacional na

---

18 TERRORISMO nos emergentes é fator de risco para 2013. *Jornal Valor Econômico*, 9 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/2964170/terrorismo-nos-emergentes-e-fator-de-risco-para-2013>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

19 “In this chapter, countries in transition are defined as countries transforming their economy and institutions, usually from a centrally planned, ‘socialist’ economy to a market-based economy. These countries include the former Soviet Republics in Central, South-Eastern an Eastern Europe, as well as China, Mongolia and Vietnam. In a wider sense, the term also encompasses colonies and dependencies in the process of becoming independent states. The transition process implies major changes to a state’s structure, above all to its legal and economic system, governmental institutions and overall political framework.” (STRAUSS, op. cit. p. 117).

guerra contra o financiamento do terrorismo, dada as evidências da lista de refúgio dos terroristas elaborada pelos Estados Unidos, bem como declarações recentes do GAFI/FATF (*Financial Action Task Force*) que citam territórios como Uzbequistão e Turcomenistão. Por conseguinte, faz-se primordial a alteração e o desenvolvimento do sistema financeiro desses Estados, no que toca o combate do financiamento do terrorismo, em especial o setor bancário, a supervisão e investigação econômicas.



### 3. DELIMITAÇÃO DOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS E LEGISLATIVOS

#### 3.1. Convenção sobre Infrações e Certos Outros Atos Praticados a Bordo de Aeronaves de 1963 e a Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns de 1979

Pode-se dizer que a Convenção sobre Infrações e Certos Outros Atos Praticados a Bordo de Aeronaves<sup>20</sup>, celebrada em Tóquio, em 14 de setembro de 1963, foi um dos primeiros tratados internacionais elaborado com o fim de conter práticas criminosas em aeronaves que poderiam apresentar alguma relação com o terrorismo. Apesar da Convenção não constituir um objetivo diretamente ligado à contenção de atos terroristas, visto que, como o próprio nome sugere, diz respeito aos crimes praticados a bordo de aeronaves em geral, deve-se considerar o elo entre ambos os temas.

A supressão de ilícitos de qualquer natureza cometidos durante a realização de voos acaba por abarcar, igualmente, aqueles relacionados com o terrorismo, praticados previamente ou durante investida de ataques, cometidos com a utilização de aeronaves, a exemplo do atentado de 11 de setembro, com a destruição das Torres Gêmeas no *World Trade Center*, em Nova York. Assim, nota-se que mais de três décadas anteriores ao ataque que chocou o mundo, já havia normativas internacionais no sentido de coibir infrações a bordo de

---

<sup>20</sup> “The Convention applies to offences and other acts prejudicial to good order and discipline on board an aircraft, committed while the aircraft is in flight or on the surface of the high seas or of any other area outside the territory of any State. It does not apply to State aircraft, for example, aircraft used in military, customs and police services. The purpose of the Tokyo Convention is to protect the safety of the aircraft and of the persons or property thereon and to maintain good order and discipline on board. The aircraft commander, members of the crew and, in specific circumstances, even passengers on board, are empowered to prevent the commission of such acts and to disembark the person concerned. The aircraft commander may also disembark the offender or, if the offence is serious, deliver him to the competent authorities of a Contracting State when the aircraft lands. The Convention protects the aircraft commander and any crew member or passenger assisting him in imposing the measures he finds necessary from any proceedings in respect of actions taken by them. The State of registration of the aircraft is competent to exercise jurisdiction over offences and acts committed on board. Each Contracting State is obliged to take the necessary measures to establish its jurisdiction as the State of registration. The Convention does not eliminate existing or future jurisdiction in States other than the State of registration. A Contracting State which is not the State of registration may not interfere with an aircraft in flight in order to exercise its criminal jurisdiction over an offence committed on board except in certain cases, for instance, the offence has been effected in the territory of the State overflown, the offence has been committed by or against a national or permanent resident of that State, and the offence is against the security of that State.” (ONU. Summary courtesy of ICAO. *Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft*, Tokyo, 14 September 1963. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv1-summary.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2013).

aeronaves.

A Convenção de 1963 foi assinada pelo Brasil em fevereiro de 1969, durante o governo do presidente da República Emílio Garrastazu Médici, sendo formalmente incorporada na legislação interna um ano mais tarde, em 30 de abril de 1970, por meio do Decreto nº 66.520.

Já a Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns<sup>21</sup>, concluída em dezembro de 1979, em Nova York, reconhece expressamente, ainda que de forma secundária, a necessidade de contenção de quaisquer manifestações de terrorismo internacional em prol da manutenção da paz e segurança mundial. Tal convenção leva em consideração os princípios da Carta das Nações Unidas e os direitos fundamentais contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, dentre outros, bem como a imprescindibilidade da promoção de relações de amizade e cooperação entre os Estados. Assim a tomada de reféns passa a constituir crime que preocupa gravemente a comunidade internacional, devendo o indivíduo que o cometa responder a ação penal ou de extradição.

(...) Convencidos de que urge desenvolver uma cooperação internacional entre os Estados, com vistas à elaboração e a adoção de medidas eficazes para a prevenção, a repressão e a punição de quaisquer atos de tomada de reféns, enquanto manifestações de terrorismo internacional, acordaram o seguinte:

Artigo 1

1. Toda pessoa que prender, detiver ou ameaçar matar, ferir ou continuar a deter outra pessoa (daqui por diante, denominada "refém"), com a finalidade de obrigar

21 "The objective of the Convention is to develop international cooperation between States in devising and adopting effective measures for the prevention, prosecution and punishment of all acts of taking hostages as manifestations of international terrorism. (...) The act of hostage-taking for the purposes of the Convention refers to any person who seizes or detains and threatens to kill, to injure or to continue to detain a hostage in order to compel a State, an international intergovernmental organization, a natural or juridical person, or a group of persons, to do or abstain from doing any act as an explicit or implicit condition for the release of the hostage. Any person also commits such an offence if that person attempts to commit an offence as set forth above or participates as an accomplice of anyone who commits or attempts to commit an act of hostage-taking. Each State party is required to make this offence punishable by appropriate penalties. Where hostages are held in the territory of a State party, the State party is obliged to take all measures it considers appropriate to ease the situation of the hostages and secure their release. After the release of the hostages, the State party is also required to facilitate the departure of the hostages. State parties are additionally obliged to cooperate with each other in the prevention of acts of hostage taking. Each State party is obligated to take such actions as may be necessary to establish jurisdiction over the offence of hostage-taking as set forth above. States parties are also required to take alleged offenders into custody, prosecute or extradite alleged offenders, cooperate in preventive measures, and exchange information and evidence needed in related criminal proceedings. The offences referred to in the Convention are deemed to be extraditable offences between States parties under existing extradition treaties, and under the Convention itself." (ONU. *International Convention against the Taking of Hostages*. New York, 17 December 1979. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/summary-18-5.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2013).

terceiros, a saber, um Estado, uma organização intergovernamental internacional, uma pessoa física ou jurídica, ou um grupo de pessoas, a uma ação ou omissão como condição explícita ou implícita para a libertação do refém, incorrerá no crime de tomada de refém, dentro das finalidades da presente Convenção.<sup>22</sup>

A Convenção de 1979 foi incorporada pelo Brasil por meio do Decreto nº 3.517, apenas 20 anos depois, no ano 2000, durante a vigência do governo do ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

### **3.2. Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas de 1997**

A Convenção de 1997, celebrada em Nova York, foi a primeira que voltou os olhos diretamente ao tema do terrorismo, tratando a questão como preocupação global, que merece especial atenção. Também evoca no corpo de seu texto os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas relativos à paz e segurança internacionais e ao fomento das relações de boa vizinhança e cooperação entre os Estados. A elaboração do presente tratado parte como solução ao profundo temor que se cristaliza com a intensificação de atentados terroristas em escala mundial, em todas as suas possíveis formas e manifestações.

No ano anterior à conclusão da Convenção de 1997, a Assembleia Geral das Nações Unidas elaborou a Resolução 51/210<sup>23</sup>, sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo

---

22 BRASIL. *Decreto nº 3.517, de 20 de junho de 2000*. Promulga a Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns, concluída em Nova York, em 18 de dezembro de 1979, com a reserva prevista no parágrafo 2º do art. 16. Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/MLA/pt/bra/pt\\_bra\\_convencao\\_internacional\\_tomada\\_refens.pdf](http://www.oas.org/juridico/MLA/pt/bra/pt_bra_convencao_internacional_tomada_refens.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2013.

23 “Guided by the purposes and principles of the Charter of the United Nations, deeply disturbed by the persistence of terrorist acts, which have taken place worldwide, stressing the need further to strengthen international cooperation between States and between international organizations and agencies, regional organizations and arrangements and the United Nations in order to prevent, combat and eliminate terrorism in all its forms and manifestations, wherever and by whomsoever committed, mindful of the need to enhance the role of the United Nations and the relevant specialized agencies in combating international terrorism, noting, in this context, all regional and international efforts to combat international terrorism, including those of the Organization of African Unity, the Organization of American States, the Organization of the Islamic Conference, the South Asian Association for Regional Cooperation, the European Union, the Council of Europe, the Movement of Non-Aligned Countries and the countries of the group of seven major industrialized countries and the Russian Federation, taking note of the report of the Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization on educational activities under the project entitled "Towards a culture of peace", recalling that in the Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism the General Assembly encouraged States to review urgently the scope of the existing international legal provisions on the prevention, repression

Internacional, como complementação às Resoluções 49/60 de 1994 e 50/53 de 1995. Nestes documentos normativos, os Estados são convocados a examinar o alcance das disposições jurídicas vigentes, no que tange a prevenção, repressão e eliminação do terrorismo, com vistas a garantir a existência de um marco jurídico global que inclua todos os aspectos referentes ao tema.<sup>24</sup>

Assim, a Convenção de 1997 faz uma síntese de todos estes documentos, consolidando o propósito de condenar todos os atos, métodos e práticas terroristas, considerando-os criminosos e injustificáveis, por colocar em perigo relações de amizade entre Estados e ameaçar a integridade e segurança de territórios e povos. O intuito de conceber e adotar medidas eficazes antiterroristas, juntamente com meios de prevenção a atentados dessa natureza, além da punição dos respectivos autores, forma-se dentro de um cenário em que atentados terroristas com o emprego de explosivos ou outros artefatos mortíferos cada vez mais se generalizam, como a própria Convenção menciona.<sup>25</sup>

---

and elimination of terrorism in all its forms and manifestations, with the aim of ensuring that there was a comprehensive legal framework covering all aspects of the matter, bearing in mind the possibility of considering in the future the elaboration of a comprehensive convention on international terrorism, noting that terrorist attacks by means of bombs, explosives or other incendiary or lethal devices have become increasingly widespread, and stressing the need to supplement the existing legal instruments in order to address specifically the problem of terrorist attacks carried out by such means, recognizing the need to enhance international cooperation to prevent the use of nuclear materials for terrorist purposes and to develop an appropriate legal instrument, recognizing also the need to strengthen international cooperation to prevent the use of chemical and biological materials for terrorist purposes, convinced of the need to implement effectively and supplement the provisions of the Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism, having examined the report of the Secretary-General (...).” (ONU. *Resolução 51/210 de 17 de Dezembro de 1996, sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional*. Assembleia Geral. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r210.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2013).

24 ONU. *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*. Adopted by the General Assembly of the United Nations on 15 December 1997. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-9.pdf>>. Acesso em 20 jan. 2013.

25 “The objective of the Convention is to enhance international cooperation among States in devising and adopting effective and practical measures for the prevention of the acts of terrorism, and for the prosecution and punishment of their perpetrators. (...) Any person commits an offence within the meaning of the Convention if that person unlawfully and intentionally delivers, places, discharges or detonates an explosive or other lethal device in, into or against a place of public use, a State or government facility, a public transportation system or an infrastructure facility, with the intent to cause death or serious bodily injury, or extensive destruction likely to result or actually resulting in major economic loss. Any person also commits such an offence if that person attempts to commit an offence as set forth above or participates as an accomplice in an offence, organizes or directs others to commit an offence or in any other way contributes to the commission of such an offence by a group of persons acting with a common purpose. The Convention does not apply where an act of this nature does not involve any international elements as defined by the Convention. States parties are required to establish jurisdiction over and make punishable, under their domestic laws, the offences described, to extradite or submit for prosecution persons accused of committing or aiding in the commission of the offences, and to assist each other in connection with criminal proceedings under the Convention. The offences referred to in the Convention

Na década de 90, surge o denominado “novo terrorismo”, melhor visualizado com os ataques de 11 de Setembro, em que as ações e os objetivos de organizações terroristas deixam de ser regionais, tornando-se transnacionais.<sup>26</sup> Ocorre a sofisticação das táticas utilizadas, com o emprego de tecnologias de comunicação e transporte, adquiridas por meio da globalização, com bombas e explosivos de maior periculosidade e degeneração, causando maior número de vítimas fatais. Assim, a presente convenção é celebrada com o fim de conter ações terroristas em escalas crescentemente danosas, em um contexto que se urge pela adoção de medidas e reforços multilaterais, uma vez que providências unilaterais isoladas já não são mais eficazes na questão da contenção do terrorismo internacional.

### **3.3. Convenção Internacional das Nações Unidas para Supressão do Financiamento do Terrorismo de 1999**

Dando continuidade aos programas anteriores e mais atenta às causas de sustentação do terrorismo, é que a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, em dezembro de 1999, na cidade de Nova York. O objetivo do referido tratado está atrelado à necessidade de cooperação internacional entre os países do mundo todo na elaboração e adoção de medidas mais eficazes para a prevenção de um delito paralelo ao terrorismo, qual seja, o seu financiamento, além de sua supressão pelo julgamento e punição dos seus autores.<sup>27</sup>

---

are deemed to be extraditable offences between States parties under existing extradition treaties and under the Convention itself.” (ONU. International Convention for the Suppression... op. cit.)

26 CONSORTE, op. cit.

27 “The objective of the Convention is to enhance international cooperation among States in devising and adopting effective measures for the prevention of the financing of terrorism, as well as for its suppression through the prosecution and punishment of its perpetrators. (...) Any person commits an offence within the meaning of the Convention if that person by any means, directly or indirectly, unlawfully and wilfully, provides or collects funds with the intention that they should be used or with the knowledge that they are to be used, in full or in part, to carry out any of the offences described in the treaties listed in the annex to the Convention, or an act intended to cause death or serious bodily injury to any person not actively involved in armed conflict in order to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or abstain from doing any act. Any person also commits such an offence if that person attempts to commit an offence as set forth above or participates as an accomplice in an offence, organizes or directs others to commit an offence or contributes to the commission of such an offence by a group of persons acting with a common purpose. For an act to constitute an offence, it is not necessary that funds were actually used to carry out an offence as described above. The provision or collection of funds in this manner is an offence whether or not the funds are actually used to carry out the proscribed acts. The Convention does not apply where an act of this nature does not involve any international elements as defined by the Convention. The Convention requires each State party to take

A convenção impõe, basicamente, três obrigações aos Estados partes: a) punir com penas severas o financiamento do terrorismo; b) impor às instituições financeiras mecanismos internos para a detecção de tal delito, bem como sua prevenção e a proteção de eventuais provas; c) cooperar com os Estados signatários na investigação e repressão das citadas condutas.<sup>28</sup>

Segundo o artigo 2.1., incorre para o delito de financiamento do terrorismo quem, por qualquer meio, direta ou indiretamente, ilícita e deliberadamente, prover ou receber fundos com a intenção de empregá-los, ou ciente de que os mesmos serão empregados, no todo ou em parte, para cometer atos de terrorismo. A fim de definir estes últimos, os elaboradores da Convenção valeram-se de uma dupla estratégia, de forma a abranger mais amplamente o ilícito em questão: a) o primeiro sentido, casuístico, define como atos terroristas aqueles enumerados nos tratados que figuram como anexo do convênio<sup>29</sup>; b) já no segundo sentido, genérico, constituirá terrorismo qualquer ato destinado a causar a morte ou lesões corporais graves a um civil, ou a qualquer outra pessoa que não participe ativamente das hostilidades em situação de conflito armado, quando o propósito do referido ato, por sua natureza e contexto, for intimidar uma população ou compelir um governo ou uma organização internacional a realizar um ato ou abster-se de praticá-lo.<sup>30</sup>

A conduta de financiamento, merecedora de grave reprovação, compreende em verdadeiros atos preparatórios, não importando se os fundos tenham sido efetivamente utilizados para cometer os delitos previstos. Na mesma linha, o convênio promove a punição da tentativa e das diversas formas de intervenção no delito – determinação e participação primária e secundária –, promovendo a exclusão de determinadas circunstâncias ou considerações factuais e ampliação excepcional de jurisdição.<sup>31</sup>

---

appropriate measures, in accordance with its domestic legal principles, for the detection and freezing, seizure or forfeiture of any funds used or allocated for the purposes of committing the offences described. The offences referred to in the Convention are deemed to be extraditable offences and States parties have obligations to establish their jurisdiction over the offences described, make the offences punishable by appropriate penalties, take alleged offenders into custody, prosecute or extradite alleged offenders, cooperate in preventive measures and countermeasures, and exchange information and evidence needed in related criminal proceedings. The offences referred to in the Convention are deemed to be extraditable offences between States parties under existing extradition treaties and under the Convention itself.” (ONU. *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*. Adopted by the General Assembly of the United Nations in resolution 54/109 of 9 December 1999. Disponível em: <<http://www.un.org/law/cod/finterr.htm>> Acesso em: 21 jan. 2013).

28 ORSI, Omar Gabriel. *Asociaciones ilícitas terroristas y financiación del terrorismo: análisis de la ley nº 26.268*. Con prólogo de John A. E. Vervaele. 1. ed. Cidade Autônoma de Buenos Aires: Del Puerto, 2008. p. 9.

29 ONU. *International Convention for the Suppression...* op. cit., Alínea “a” do art. 2.1.

30 *Ibidem*, Alínea “b” do art. 2.1.

31 ORSI, op. cit., p. 11. Tradução livre.

Segundo o pesquisador Omar Gabriel Orsi, as medidas de prevenção se dividem em dois grandes grupos de recomendações: o primeiro compreende as medidas relativas ao âmbito de atuação própria dos Estados signatários; já o segundo grupo alude ao compromisso destes de imporem obrigações às instituições financeiras e outras profissões que intervenham em transações desse tipo. Naquele, objetiva-se que os Estados proíbam em seus territórios as atividades ilegais de pessoas e organizações que promovam, instiguem, organizem ou cometam, intencionalmente, um delito enunciado no convênio, de forma a adaptar sua legislação penal e processual em matéria de terrorismo. No último caso, pretende-se a adequada identificação de clientes habituais, ocasionais ou em cujo interesse se abra contas, a fim de se identificar movimentações anormais ou suspeitas, bem como relatar transações que se suspeite provir de atividade ilícita.

Em relação a terceira e última obrigação dos Estados signatários, a que a Convenção de 1999 os sujeita, que trata das medidas de cooperação concernentes a investigação e repressão do terrorismo, são elencados uma série de instrumentos de ação, dentre os quais se encontram: a) a identificação, detenção, garantia, apreensão, confisco e o destino dos fundos utilizados ou atribuídos com o fim de se cometer os delitos indicados no convênio; b) investigação, garantia, detenção, extradição ou julgamento dos pressupostos responsáveis; c) cooperação entre as nações no tocante ao intercâmbio de informações e elementos probatórios; e d) a impossibilidade de Estados denegarem assistência em razão da classificação do delito precedente.<sup>32</sup> A fim de se elucidar esta última é que dispõe os artigos 13 e 14 da Convenção:

Artigo 13. Nenhum dos crimes previstos no artigo 2º será considerado, para fins de extradição ou assistência jurídica mútua, como uma infração fiscal. Assim, os Estados partes não podem recusar um pedido de extradição ou de assistência jurídica mútua com o único fundamento de que diz respeito a uma infração fiscal.

Artigo 14. Nenhum dos crimes previstos no artigo 2º deve ser considerada, para fins de extradição ou assistência jurídica mútua como um crime político ou delito conexo com um delito político ou como um delito inspirado por motivos políticos. Assim, um pedido de extradição ou de assistência jurídica mútua com base em tal delito não pode ser recusado pelo único fundamento de que se trata de um crime político ou um crime conexo a um crime político ou um delito inspirado por motivos

---

32 ORSI, op. cit., p. 13

políticos.<sup>33</sup>

O presente convênio gerou repercussões tão amplas que alcançou inclusive o Estado da cidade do Vaticano, tendo em vista a adesão e ratificação do mesmo pela Santa Sé, representada no ato pelo arcebispo Francis Chillikat, observador permanente desta perante a ONU. Atuando deste modo, a Santa Sé reitera o seu compromisso com a comunidade internacional no resguardo dos valores de solidariedade, justiça e paz mundial entre nações, bem como na proteção do estado democrático de direito e dos direitos humanos.<sup>34</sup>

No Brasil, a Convenção fora incorporada apenas seis anos depois, por meio do Decreto nº 5.640, em 26 de dezembro de 2005; no entanto, este diploma internacional pode ser considerado um dos principais e o mais intimamente ligado com o tema da supressão do financiamento do terrorismo.

#### **3.4. Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Internacional de 2000**

Celebrada no ano de 2000, em Palermo, a Convenção da ONU contra o crime organizado internacional representa uma evolução fundamental na linha de persecução dos delitos de associação. O convênio, apesar de não estar diretamente ligado ao terrorismo ou seu financiamento, toca tal problemática ao focar a repressão de estruturas ilícitas próprias dos crimes supracitados, abarcando, no entanto, tantos outros além destes, visto que perseguem finalidades ilícitas tanto econômicas, quanto políticas.<sup>35</sup>

No Brasil, o convênio fora internalizado por meio do Decreto nº 5.015, em março de 2004, após aprovação pelo Congresso Nacional no ano anterior. O objetivo da convenção, como o próprio nome sugere, é o de promover a cooperação internacional para a prevenção e o combate mais eficaz da criminalidade organizada transnacional, segundo dispõe seu artigo primeiro.

---

33 ONU. International Convention for the Suppression... op. cit., Artigos 13 e 14.

34 VATICANO adere convenção da ONU contra financiamento do terrorismo. *Catolicismo Romano*, 26 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.catolicismoromano.com.br/content/view/1624/33/>>. Acesso em: 19 jan. 2013.

35 ORSI, op. cit., p. 14

Omar Gabriel Orsi trabalha a definição de crime organizado internacional segundo sugere a própria convenção, a qual traz três caracteres principais: a) o primeiro deles alude ao fator organizacional, dessa forma, faz-se necessária a existência de um grupo estruturado por três ou mais pessoas durante certo período de tempo; b) o segundo diz respeito à finalidade que a organização persegue, devendo aquela estar relacionada à obtenção, direta ou indireta, de benefícios econômicos ou quaisquer outros de ordem material; c) e, por fim, o último caractere está atrelado à atividade desenvolvida pela organização criminosa para a obtenção de seus benefícios materiais, uma vez que devem atuar em conformidade com o propósito de cometer um ou mais delitos que a convenção define, segundo a quantificação das respectivas penas. Os eixos de interpretação encontram respaldo no artigo 2 da convenção em comento:

Artigo 2. a) "Grupo criminoso organizado" - grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material;

b) "Infração grave" - ato que constitua infração punível com uma pena de privação de liberdade, cujo máximo não seja inferior a quatro anos ou com pena superior;

c) "Grupo estruturado" - grupo formado de maneira não fortuita para a prática imediata de uma infração, ainda que os seus membros não tenham funções formalmente definidas, que não haja continuidade na sua composição e que não disponha de uma estrutura elaborada;

d) "Bens" - os ativos de qualquer tipo, corpóreos ou incorpóreos, móveis ou imóveis, tangíveis ou intangíveis, e os documentos ou instrumentos jurídicos que atestem a propriedade ou outros direitos sobre os referidos ativos;

(...)

h) "Infração principal" - qualquer infração de que derive um produto que possa passar a constituir objeto de uma infração definida no Artigo 6 da presente Convenção.<sup>36</sup>

O convênio propicia a investigação de operações que uma organização criminosa desenvolva em outra jurisdição, sendo ressaltada, ainda, a íntima ligação das atividades daquela com a lavagem de dinheiro, uma vez que a transformação de benefícios materiais obtidos para sua aplicação na esfera legal, camuflando sua origem ilícita, é parte da própria definição de tais associações. Dessa forma, o sistema bancário e as unidades de inteligência financeira adquirem fundamental importância no aspecto preventivo do combate de delitos como esse, além de reiterar o rol central de cooperação entre os Estados em matéria de prevenção e repressão da criminalidade organizada transnacional. Os objetivos principais da

---

36 BRASIL. *Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2013.

Convenção são: o confisco e apreensão de bens e produtos, a agilização dos processos de extradição, impossibilidade de se alegar segredo bancário e o amplo intercâmbio de informações.<sup>37</sup>

### 3.5. Resolução n° 1.373 de 2001 do Conselho de Segurança das Nações Unidas

Em 28 de setembro de 2001 o Conselho de Segurança adotou a Resolução n° 1.373, nos termos de aplicação da Carta da ONU, para impedir o financiamento do terrorismo, criminalizar a coleta de fundos para este fim e congelar imediatamente os bens financeiros dos terroristas. Ele também estabeleceu um Comitê Antiterrorismo para supervisionar a implementação da resolução. A normativa consiste em uma reação imediatamente posterior à investida do 11 de setembro, referindo-se aos fatos ocorridos em Nova York, Washington D.C. e na Pensilvânia.<sup>38</sup>

O aspecto vinculante da presente resolução é o diferencial que a torna sobremaneira significativa, de modo que os Estados membros da ONU assumem o compromisso, quase que obrigatoriamente, de incorporá-la à legislação interna, adaptando o direito local vigente. No Brasil, a Resolução fora internalizada por meio do Decreto n° 3.976, em 18 de outubro do mesmo ano. As disposições de caráter obrigatório e predominantemente repressivas impõem a instalação da tipificação do financiamento de atos terroristas, bem como a determinação de penas graves e um juízo eficaz. Dentre as medidas exigidas, pode-se citar a proibição de terceiros prestarem serviços financeiros a pessoas ou entidades vinculadas com o terrorismo,

---

37 ORSI, op. cit., p. 16

38 “Profundamente preocupado com o aumento, em várias regiões do mundo, de atos de terrorismo motivados pela intolerância ou o extremismo, instando os Estados a trabalhar urgentemente em conjunto para prevenir e reprimir atos terroristas, inclusive por meio de maior cooperação e da implementação integral das convenções internacionais específicas sobre o terrorismo, reconhecendo a necessidade de os Estados complementarem a cooperação internacional pela adoção de medidas adicionais para prevenir e reprimir, em seus territórios, por meios legais, o financiamento e a preparação de quaisquer atos de terrorismo, reafirmando o princípio estabelecido pela Assembléia Geral na declaração de outubro de 1970 (resolução 2625 (XXV)) e reiterado pelo Conselho de Segurança na resolução 1189 (1998) de 13 de agosto de 1998, qual seja o de que todo Estado tem a obrigação de abster-se de organizar, instigar, auxiliar ou participar de atos terroristas em outro Estado ou permitir, em seu território, atividades organizadas com o intuito de promover o cometimento desses atos.” (BRASIL. *Decreto 3.976, de 18 de outubro de 2001*. Dispõe sobre a execução, no Território Nacional, da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=233732>>. Acesso em: 20 jan. 2013.).

congelamento de fundos, a vedação de prestar qualquer tipo de apoio às organizações terroristas, dentre outros. Assim versa a resolução em seu artigo segundo sobre o dever dos Estados participantes:

2. Decide também que todos os Estados devem:

- a) Abster-se de prover qualquer forma de apoio, ativo ou passivo, a entidades ou pessoas envolvidas em atos terroristas, inclusive suprimindo o recrutamento de membros de grupos terroristas e eliminando o fornecimento de armas aos terroristas;
- b) Tomar as medidas necessárias para prevenir o cometimento de atos terroristas, inclusive advertindo tempestivamente outros Estados mediante intercâmbio de informações;
- c) Recusar-se a homiziar aqueles que financiam, planejam, apóiam ou perpetram atos terroristas, bem como aqueles que dão homizio a essas pessoas;
- d) Impedir a utilização de seus respectivos territórios por aqueles que financiam, planejam, facilitam ou perpetram atos terroristas contra outros Estados ou seus cidadãos;
- e) Assegurar que qualquer pessoa que participe do financiamento, planejamento, preparo ou perpetração de atos terroristas ou atue em apoio destes seja levado a julgamento; assegurar que, além de quaisquer outras medidas contra o terrorismo, esses atos terroristas sejam considerados graves delitos criminais pelas legislações e códigos nacionais e que a punição seja adequada à gravidade desses atos;
- f) Auxiliar-se mutuamente, da melhor forma possível, em matéria de investigação criminal ou processos criminais relativos ao financiamento ou apoio a atos terroristas, inclusive na cooperação para o fornecimento de provas que detenha necessárias ao processo;
- g) Impedir a movimentação de terroristas ou grupos terroristas, mediante o efetivo controle de fronteiras e o controle da emissão de documentos de identidade e de viagem, bem como por medidas para evitar a adulteração, a fraude ou o uso fraudulento de documentos de identidade e de viagem.<sup>39</sup>

O artigo terceiro, em continuidade, exorta os Estados a adotar meios que acelerem o intercâmbio de informações operacionais atinentes às ações ou movimentações terroristas e outros crimes relacionados, a cooperar por intermédio de arranjos e acordos bilaterais e multilaterais como forma de prevenção, a aplicação do Direito Internacional Público.<sup>40</sup>

39 BRASIL. Decreto 3.976, de 18 de outubro de 2001. op. cit.

40 “Artigo 3. Exorta todos os Estados a: a) Encontrar meios de intensificar e acelerar o intercâmbio de informações operacionais, especialmente com relação às ações ou movimentações de terroristas e de suas redes; com relação à fraude ou falsificação de documentos de viagem; com relação ao tráfico de armas, explosivos ou materiais sensíveis; com relação ao uso de tecnologias de comunicação por grupos terroristas; e com relação à ameaça causada pela posse de armas de destruição em massa por grupos terroristas; b) Intercambiar informações em conformidade com as leis nacionais e o direito internacional e cooperar em assuntos administrativos e judiciários para evitar o cometimento de atos terroristas; c) Cooperar, particularmente por intermédio de arranjos e acordos bilaterais e multilaterais, para prevenir e reprimir o cometimento de ataques terroristas, bem como adotar medidas contra os perpetradores desses atos; d) Tornar-se parte, tão logo quanto possível, das convenções e protocolos internacionais específicos sobre terrorismo, inclusive a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo de 9 de dezembro de 1999; e) Incrementar a cooperação e implementar integralmente as convenções e protocolos internacionais específicos sobre terrorismo, bem como as resoluções 1269 (1999) e 1368 (2001) do Conselho de Segurança; f) Tomar as medidas apropriadas em conformidade com

Por fim, a Resolução ressalta a estreita ligação entre o terrorismo internacional e o crime organizado transnacional, incluindo o narcotráfico, a lavagem de dinheiro, o contrabando de materiais nucleares, químicos, biológicos, e outros de natureza potencialmente mortífera, enfatizando a necessidade de uma reação global mais fortalecida frente à ameaça da segurança internacional – artigo 4º do mesmo documento.

### **3.6. Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 13 de abril 2005, em Nova York**

O perigo potencial de armas de destruição em massa, de natureza química, biológica e nuclear, no desvelo de organizações terroristas gera preocupações globais acerca da ameaça de ataques devastadores. Por esta razão, a Assembleia Geral adotou a Resolução 57/83, em 2002, a qual continha medidas mínimas para impedir a posse de tais armas e seus meios de lançamento por agentes não governamentais. Entretanto, apenas dois anos depois é que o Conselho de Segurança da ONU se posicionou formalmente sobre o risco da proliferação de armamentos dessa espécie, aprovando por unanimidade a Resolução 1.540. O referido documento obriga que os Estados interrompam qualquer tipo de apoio prestado a agentes não estatais para o desenvolvimento, aquisição, produção, posse, transporte, transferência ou uso de armas nucleares, biológicas, químicas e seus meios de entrega.<sup>41</sup>

Os novos meios de disseminação do terror e as manifestações de ataques terroristas com a utilização de material de potencial nuclear não aquietaram a comunidade internacional, a qual sentia a necessidade de um acirramento na cooperação entre os Estados a fim de se evitar investidas de consequências fatais. Posto isso, a Assembleia Geral aprovou a

---

as disposições das legislações nacionais e do direito internacional, inclusive de acordo com padrões internacionais de direitos humanos, antes de conceder o status de refugiado, de modo a assegurar que o mesmo não seja concedido a solicitante que tenha planejado, facilitado ou participado da execução de atos terroristas; g) Assegurar, em conformidade com o direito internacional, que o instituto do refúgio não seja indevidamente utilizado por perpetradores, organizadores ou cúmplices de atos terroristas, e que a alegação de motivação política do crime não seja reconhecida como fundamento para denegar a extradição de acusados de terrorismo.” (BRASIL. Decreto 3.976, de 18 de outubro de 2001. op. cit.)

41 ONU. A ONU e o terrorismo... op. cit.

Convenção Internacional para a Supressão de Atos Terroristas Nucleares<sup>42</sup>, celebrada no ano de 2005, em Nova York. Entre os principais objetivos da convenção está o de tipificação da posse e do uso ilegais e internacionais de materiais radioativos. O Brasil internalizou a norma por meio do Decreto Legislativo n° 267 de 2009, aprovado pelo Congresso Nacional.

Ao lado da ameaça iminente da utilização de armas nucleares, é acompanhado também o temor do denominado ataque biológico, com a utilização de instrumentos portadores de bactérias letais e de fácil disseminação, como é o caso do Antraz. O risco da alta mortalidade causada pela contaminação deste é o responsável pelo acometimento de pânico e terror nas populações suspeitas do ataque biológico. A mera notícia que informa a ameaça de uma possível investida dessa natureza consiste em fator suficiente para desestabilizar e gerar danos na sociedade e economia de um país e demais Estados limítrofes. Após o 11 de setembro, por exemplo, a população norte americana vivenciou novo pesadelo, mas com maior intensidade, em decorrência do possível ataque terrorista biológico em outubro do mesmo ano: a bactéria poderia estar alojada em dutos de ventilação, cartas e reservatórios de água. O propósito do terrorismo acabou sendo cumprido em sua essência pela fomentação dos sentimentos de pânico, medo e insegurança suscitado na população, ante a possibilidade dos indivíduos se tornarem vítimas fatais de uma ação terrorista a qualquer momento. Essa foi uma demonstração de que ameaça do terror, ainda que não concretizado o ato, pode provocar desestruturação em uma sociedade em virtude do pânico difundido, paralisando atividades motrizes, além de sobrecarregar os sistemas de saúde e segurança

---

42 “Recognizing the right of all States to develop and apply nuclear energy for peaceful purposes and their legitimate interests in the potential benefits to be derived from the peaceful application of nuclear energy, Bearing in mind the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material of 1980, Deeply concerned about the worldwide escalation of acts of terrorism in all its forms and manifestations (...) Noting that the Declaration also encouraged States to review urgently the scope of the existing international legal provisions on the prevention, repression and elimination of terrorism in all its forms and manifestations, with the aim of ensuring that there is a comprehensive legal framework covering all aspects of the matter (...) Noting that acts of nuclear terrorism may result in the gravest consequences and may pose a threat to international peace and security, Noting also that existing multilateral legal provisions do not adequately address those attacks, Being convinced of the urgent need to enhance international cooperation between States in devising and adopting effective and practical measures for the prevention of such acts of terrorism and for the prosecution and punishment of their perpetrators, Noting that the activities of military forces of States are governed by rules of international law outside of the framework of this Convention and that the exclusion of certain actions from the coverage of this Convention does not condone or make lawful otherwise unlawful acts, or preclude prosecution under other laws.” (ONU. *International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*. Adopted by the General Assembly of the United Nations on 13 April 2005. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/conventions/Conv13.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2013).

pública – o que causa, conseqüentemente, prejuízos financeiros e, principalmente, danos de natureza psicológica.<sup>43</sup>

Deste modo, o combate do novo terrorismo requer um estreitamento nas relações interestatais, dado o reconhecimento do terror como problemática mundial, não mais de interesse de determinado país ou nacionalidade, especificamente, uma vez que qualquer Estado está sujeito às conseqüências de um ataque, seja direta ou indiretamente. Invoca-se pelo envolvimento de toda a comunidade internacional na guerra contra o terror em prol da segurança desta com um todo. Ademais, normas mútuas de colaboração consistem na característica fundamental do Direito Internacional Público, não podendo um país adotar medidas de forma individual e territorialista, segundo seus próprios interesses e devido à revolução científica.

---

43 CONSORTE, op. cit., p. 4.

#### 4. MEDIDAS DE COMBATE AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO: APLICAÇÃO DAS NORMAS DO CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO

Dos princípios penais de prevenção às formas de diversificação do financiamento do terrorismo internacional, sobretudo a partir da Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 9 de dezembro de 1999, é que são formulados os primeiros mecanismos a fim de conterem tais práticas. A aceção do termo *Terrorist Financing* remete ao entendimento de qualquer suporte financeiro ao terrorismo ou àqueles que induzem, planejam ou participam de atividades terroristas.<sup>44</sup> Neste sentido, prevalece a ideia da indispensabilidade de recursos financeiros para a criação, sobrevivência e manutenção de organizações terroristas, as quais demandam recursos para realizarem o planejamento de seus ataques, treinamento de seus agentes e gerenciamento de seu grupo.<sup>45</sup>

Os financiadores de práticas terroristas tendem a movimentar recursos para esse fim por meio de sistemas financeiros, como instituições de tal setor, uma vez que apresentam maior segurança e celeridade quanto à transferência de fundos para suas redes ou agentes. Por outro lado, a existência de setores vulneráveis consiste em grande atrativo para os “financiadores terroristas”, os quais realizam transações sem que sejam detectados pelo sistema financeiro. O Grupo de Ação Financeira Internacional, também conhecido como *Financial Action Task Force* (FATF/GAFI), ao analisar casos apresentados por jurisdições, demonstrou que os mecanismos de transferência de dinheiro e de valores são particularmente mais atraentes para terroristas, quando comparados com outros meios para fornecimento de capital. Dessa forma, percebe-se, como ponto culminante, o reconhecimento do dever das instituições financeiras em conter o financiamento do terrorismo, conforme as recomendações do CTF (*Counter-Terrorist Financing*).

Dentre os meios fundamentais de controle, encontra-se o rastreamento de contas de

---

44 POH, Kristel Grace. Measures to counter the financing of terrorism. In: PIETH, Mark et al (org.). *Counter Terrorist Financing: the practioner's point of view*. Bern: Peter Lang, 2009. p. 11-23. p. 11.

45 No entendimento de Krisel Grace Poh, responsável pelo AML (*Anti-Money Laundering*) e pelo CTF (*Counter-Terrorist Financing*): “Policy makers often view money as indispensable to terrorists, the planning of their attacks, training of their operatives and maintenance of their organisations. They have reasoned that, without money, no terrorist organisation or network can survive” (POH, op. cit., p. 11).

clientes e operações contra listas de nomes derivados de bancos de dados de sanções. Contudo, há uma enorme dificuldade em detectar os financiadores, por três razões principais: (1) a primeira delas está relacionada com a própria definição do termo “terrorismo”, que apresenta diferenciações em cada país ou Estado; (2) a segunda está relacionada à ausência ou escassez de padrões utilizados pelos financiadores do terrorismo, o que dificulta a detecção de tais indivíduos pelas instituições financeiras, uma vez que se utilizam de meios geralmente não suspeitos, como da utilização de falsos titulares de contas, por exemplo, figurando estudantes estrangeiros que recebem fundos para manterem seus estudos. E, por fim, (3) a origem dos recursos utilizados para o financiamento do terrorismo mostra-se um obstáculo ao detectar os colaboradores, uma vez que tais recursos podem ter origem legítima (legal), criminal, ou ambas. Essa é uma das diferenças mais significativas entre o crime de lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo; este pode envolver fundos derivados de recursos legítimos, como doações beneficentes, as quais são, por sua vez, canalizadas para as organizações terroristas ou para os seus líderes, podendo os doadores estarem cientes ou não da destinação real de tais fundos. De qualquer forma, os terroristas e seus financiadores tendem a usar diversas maneiras para disfarçarem e esconderem a fonte de financiamento do terrorismo a fim de que suas atividades financeiras passem despercebidas, além de muito tentarem utilizar o setor informal – onde o foco na segmentação de redes terroristas de apoio financeiro pode não ser eficaz. Há outros meios de apoio ou colaboração às organizações ou grupos terroristas, favorecendo sua subsistência ou a realização de seus objetivos, sem que tais indivíduos sejam membros dos grupos, como o apoio logístico e ideológico, além do financeiro. Uma forma de apoio de que se valem as organizações terroristas, por exemplo, está relacionado à precariedade, nos países em desenvolvimento, em que vive a população civil para “aliciar” seus membros.<sup>46</sup>

No âmbito preventivo do combate do financiamento do terrorismo, o maior desafio é voltado às instituições financeiras, uma vez que estas são dotadas de mecanismos para

---

46 No entendimento de Mark Zöllner, em seu “Participação nas associações criminosas e terroristas como delito antecedente da lavagem de dinheiro”: “Desde o entendimento dominante, com respeito a essa variação de ação se tem uma forma autônoma de contribuição. Desde a perspectiva estrutural, o apoio da participação como membro não se diferencia, em absoluto, por meio das finalidades internamente pretendidas pelo autor da associação, mas sim pelas exigências externas de vínculos funcionais”. (ZÖLLNER, Mark. Participação em associações terroristas ou criminosas como ação antecedente da lavagem de dinheiro. Tradução: Eduardo Saad-Diniz. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. n. 64. v. 17. abr./jun. 2014. p. 343-361).

identificar e reconhecer transações suspeitas, além de suas habilidades de acesso a estrutura operacional de movimentações financeiras, podendo encaminhá-las para autoridades responsáveis ou agências de investigação especializadas no CTF quando pertinente. Kristel Grace Poh, responsável pelo AML/CTF no *Basel Institute on Governance*, revela que os recursos utilizados pelas organizações terroristas circulam pelas instituições financeiras e há uma forte tendência, ainda, de que as associações continuem movimentando seus fundos por tal setor. Essa preferência está atrelada à rapidez e segurança proporcionadas pelo sistema financeiro ao se transmitir verbas pelas redes operacionais dessas instituições. Os mecanismos de transferência de valores (MVT) são, particularmente, evidente fonte de atrativo dos terroristas. Dessa forma, as instituições financeiras sobrecarregam tamanha responsabilidade, devendo seguir, acuradamente, as normativas padrão do CTF. Eventual violação ou descuido pode gerar sérias conseqüências negativas àquelas, como a aplicação de multas e taxas legais, bem como sanções de ordem regulatória, tal qual a suspensão ou revogação da licença de funcionamento.

Basicamente, o setor financeiro está vinculado aos seguintes preceitos: a) conduzir a comunicação de transações suspeitas; b) contribuir no andamento das investigações por meio do fornecimento de dados sobre clientes e suas respectivas contas financeiras; c) utilizar outros sistemas conformes para detectar atividades terroristas.

Como sabido, os terroristas não seguem um padrão fixo na movimentação de seus fundos, o que impossibilita que instituições financeiras também se utilizem de arquétipos de operações para sua detecção. Por outro lado, tais instituições estão aptas a identificar transações de origem duvidosa, que podem apresentar posterior relação com o financiamento do terrorismo.<sup>47</sup> Assim, de acordo com o GAFI/FATF, as formas mais frequentes de suspeição de atividades, sob a perspectiva do *Counter-Terrorism Financing*, são: atividades de negócio incomuns; fundos incompatíveis com as fontes; múltiplos depósitos em diferentes ramos; um terço do depósito realizado em dólar americano; transferências eletrônicas seguidas de depósitos em dinheiro; transferências eletrônicas periódicas para locais ou contas específicas; grandes depósitos em dinheiro. No entanto, como já mencionado, tais indicadores constituem

---

47 “In this respect, the financial sector makes an important – if indirect – contribution to CTF by performing customer due diligence and monitoring transactions. With the knowledge they have of their customers, financial institutions can see when transactions are out of line with the customer’s profile or transaction history and report them to the FIU for further investigation.” (POH, op. cit., p. 14).

apenas pontos de referência que podem acionar os sistemas de inteligência, segundo parâmetros do CTF – o que dificulta o gerenciamento das atividades de detecção pelas instituições financeiras.

Além disso, Kristel Grace Poh também pontua a fundamental necessidade de colaboração mútua entre os setores público e privado, de forma que tanto o setor financeiro, como agências de inteligência e de aplicação da lei são dotados de informações e técnicas próprias fundamentais de ação. A junção dos instrumentos de cada qual, com o seu mérito próprio, permitem uma persecução mais bem acurada do terrorismo e seu financiamento, principalmente em casos de difícil identificação, como, por exemplo, quando a movimentação de fundos é realizada em pequenas quantidades ou quando proveniente de recursos legítimos.<sup>48</sup>

A adaptação de legislações e sistemas jurídicos é igualmente importante, visto que a responsabilização não deve recair exclusivamente em instituições do setor financeiro, especialmente pelo fato de que os recursos de organizações terroristas podem ser movimentados por transporte de divisas, por meio de transferências de prestadores de serviços ou organizações sem fins lucrativos, sobretudo em países em desenvolvimento. Assim, o enrijecimento de normas voltadas a um leque maior de situações, como no âmbito penal, será capaz de atingir mais amplamente ações relacionadas com o financiamento do terrorismo.

A jurisdição de cada Estado e os respectivos setores da economia são detentores de uma particular função a desempenhar, seja na partilha de informações sobre casos de financiamento do terror, seja em tipologias e técnicas e práticas de detecção. Por esse motivo, a cooperação e atuação de toda a comunidade internacional, nesse cenário, tornam-se imperiosas, a fim de se alcançar uma melhor compreensão das atividades terroristas e o desmantelamento de seu financiamento.<sup>49</sup>

---

48 “If the financial sector is to detect terrorist-related transactions, it needs to know and understand the interests and activities of terrorist groups. There should be appropriate and effective processes for sharing intelligence between law enforcement agencies and the financial sector. This will help in cases where terrorist finance is particularly difficult to discern and detect, such as when transfers involve small amounts or funding is received from legitimate sources.” (POH, op. cit., p. 18).

49 POH, op. cit., p. 22.

Ao lado da preocupação dos governos do mundo todo em implementar suas legislações, impondo obrigações de comunicação às organizações do setor privado, o regime antilavagem de dinheiro – *Anti-Money Laundering* (AML) – e suas respectivas medidas, juntamente com as informações fornecidas pelas instituições financeiras às Unidades de Inteligência Financeira (UIF) – *Financial Intelligence Units* (FIUs) – em casos de branqueamento de capitais, estão sendo utilizados, agora, no combate ao financiamento do terrorismo. Essa aplicação das estratégias do AML ao CTF, que surge como ideia essencial, ocorre por conta da similaridade existente entre os grupos criminosos que lavam dinheiro e os grupos terroristas, a despeito das diferenças intrínsecas de cada qual já apontadas. Como argumenta Yehuda Shaffer, fundador e diretor da Unidade de Inteligência Financeira de Israel (*Israel Money Laundering and Terror Financing Prohibition Authority* – IMPA), organizações terroristas são formas, igualmente, de empresas criminosas em curso (“*ongoing criminal enterprises*”), que se utilizam do crime para levantar fundos a fim de alcançarem seus objetivos ilícitos. Deste modo, ambas as organizações manipulam métodos de lavagem de dinheiro para disfarçar a origem e a finalidade de seus fundos, distanciando-se de seus financiadores. Além disso, tanto as organizações criminosas comuns como os grupos terroristas podem atuar internacionalmente, valendo-se de ferramentas financeiras internacionais. De várias maneiras, organizações do terror serão semelhantes a outros grupos criminosos, na medida em que forem capazes de construir e manter uma infra-estrutura financeira eficaz. Assim, parece lógica a utilidade e o benefício de se utilizarem os regulamentos e as instituições, postas em prática para combater o crime organizado e a lavagem de dinheiro, no combate do terrorismo e seu financiamento.<sup>50</sup>

#### **4.1. Recomendações do GAFI/FATF contra o financiamento do terrorismo internacional**

O Grupo de Ação Financeira Internacional sobre o branqueamento de capitais, ou *Financial Action Task Force* (GAFI/FATF), consiste em um corpo intergovernamental que

---

50 SHAFER, Yehuda. Detecting terrorist financing through financial intelligence: the role of FIUs. In: PIETH, Mark et al (org.). *Counter Terrorist Financing: the practioner's point of view*. Bern: Peter Lang, 2009. p. 41-57. p. 44.

desenvolve e promove normativas de combate ao financiamento do terrorismo e à lavagem de dinheiro, sendo considerado o precursor na construção e difusão do sistema antilavagem de dinheiro. O órgão foi criado pelos Chefes de Estados ou de Governo do G-7 (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Alemanha, Itália, França e Japão) e pelo Presidente das Comunidades Europeias, em julho de 1989, sendo aderido, prontamente, por mais oito países (Austrália, Áustria, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Espanha, Suécia e Suíça), cujos representantes especializados nas áreas financeira, policial, bancária, dentre outras, desenvolveram um documento denominado “Quarenta Recomendações”.<sup>51</sup>

Assim, sua atuação antecede o século XXI, uma vez que suas Quarenta Recomendações originais datam do ano de 1990, tendo como escopo o combate da utilização ilegítima do sistema financeiro para fins de branqueamento de fundos provenientes do tráfico de estupefacientes. Após a aprovação do documento pelo G-7, seus membros concordaram com estender a participação para todos os países participantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no intuito de facilitar a implementação das medidas delineadas. Em 1991, o órgão já contava com vinte e seis países e duas organizações internacionais, dentre elas o Conselho de Cooperação do Golfo, sendo que, no ano de 1999, a composição foi novamente alterada com a entrada do Brasil, Argentina e México. Observa-se, assim, uma coincidência quase que absoluta entre os membros do GAFI/FATF e da OCDE, sendo que o secretariado daquele está fisicamente localizado na sede da OCDE, em Paris, além de os principais documentos serem firmados por ambos. Contudo, do ponto de vista formal, o GAFI/FATF não é parte da OCDE, nem de qualquer outro organismo internacional, haja vista que o órgão se descreve como um grupo *ad hoc* de governos com uma agenda em comum.<sup>52</sup>

A primeira revisão das Quarenta Recomendações fora realizada seis anos depois de sua elaboração, em virtude da evolução das formas de lavagem de dinheiro – nesse momento, a adesão das 40 Recomendações por mais 130 países já evidencia as normativas do GAFI como padrão internacional de combate do AML (*Anti-Money Laundering*).

Entretanto, apenas em outubro de 2001, após o ataque do 11 de Setembro, é que a

---

51 MACHADO, op. cit., p. 129.

52 Ibidem, p. 130.

instituição promoveu o alargamento de seu mandato à questão do financiamento do terrorismo, quando editou novos preceitos em relação ao tema, complementares às recomendações iniciais – o denominado CTF (*Counter-Terrorist Financing*). Nesse momento o Grupo de Ação Financeira percebe a necessidade de diligenciar o acompanhamento e a avaliação dos sistemas financeiros em relação ao branqueamento de capitais e financiamento do terror. Atualmente, as avaliações mútuas conduzidas pelo GAFI/FATF e organismos regionais deste último, como o GAFISUD (Grupo de Ação Financeira da América do Sul), além de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, são reconhecidas como mecanismo vital para assegurar a eficaz aplicação das Recomendações em cada Estado.

No corpo das Quarenta Recomendações, em sua parte introdutória, é explicado que os métodos e técnicas de branqueamento de capitais são modificados conforme e em resposta à evolução das medidas destinadas ao seu combate. Dessa forma, faz-se primordial a tentativa de constante atualização por parte das instituições, bem como o estreitamento da cooperação internacional pelos países. O GAFI/FATF reconhece, igualmente, a variação do sistema jurídico e financeiro de cada Estado, o que impossibilita a adoção de medidas idênticas e uniformes por estes no alcance de um objetivo comum. Assim, os padrões publicados são ações mínimas que requerem a implementação por cada governo com a aplicação de normas concretas, principalmente em matéria de justiça criminal e na regulamentação de métodos preventivos a serem empregados em instituições financeiras e outras atividades que estabelecem relação no combate.

Como bem explica Maíra Rocha Machado, a atividade do GAFI/FATF está centrada em dois planos básicos para o cumprimento de suas tarefas: a) primeiramente, o grupo procede com a verificação da adequação dos países ao conjunto de padrões formulados; e b) posteriormente, é elaborado um relatório anual com “exercícios de tipologia” que se destinam a escrever e analisar as novas tendências e técnicas utilizadas em operações e casos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Quanto ao procedimento inicial, há uma distinção no tratamento entre países membros, os quais são avaliados com base nas recomendações e mediante mecanismo de avaliação mútua que focaliza a “pressão dos pares” (*peer pressure*) como elemento fundamental e suficiente para garantir a implementação dos padrões estabelecidos pelo GAFI/FATF; enquanto os países não-membros são avaliados com

base em outro documento denominado “Critérios para definir países que não cooperam com o sistema antilavagem de dinheiro”, com padrões especificamente diferenciados. Em relação à segunda tarefa, há a discussão dos casos selecionados em reuniões plenárias, compostas por especialistas representantes dos países membros, cuja publicação é formatada em “fatos”, “resultados” e “lições”. O intuito da metodologia é o de permitir uma revisão periódica do conjunto de recomendações, em que os resultados são utilizados em outros documentos como fonte de informação.<sup>53</sup>

#### **4.2. As Nove Recomendações Especiais do GAFI/FATF**

Com o foco na problemática do terrorismo, especificamente, o GAFI/FATF lança, em 22 de outubro de 2004, as Nove Recomendações Especiais sobre Financiamento do Terrorismo.<sup>54</sup> Os tópicos estruturam-se na seguinte sequência: i) ratificação e implementação dos instrumentos das Nações Unidas; ii) tipificando o financiamento do terrorismo e a lavagem de dinheiro associada; iii) congelando e confiscando ativos de terroristas; iv) comunicando operações suspeitas relacionadas ao terrorismo; v) cooperação internacional; vi) remessas alternativas; vii) transferências eletrônicas; viii) entidades sem fins lucrativos; ix) serviços de transferência de numerários.

A primeira recomendação diz respeito à necessidade de cada país adotar medidas imediatas para ratificar e implementar em sua totalidade a Convenção Internacional da ONU para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, de 1999, já comentada na presente pesquisa, bem como outras resoluções das Nações Unidas relativas à prevenção e supressão do financiamento de atos terroristas, como a Resolução 1.373 de 2001, do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Já na segunda, o GAFI denota a premência da tipificação do delito, tanto do

---

<sup>53</sup> MACHADO, op. cit., p. 131.

<sup>54</sup> “Reconhecendo a vital importância de se adotar medidas para combater o financiamento do terrorismo, o GAFI aprovou estas Recomendações, que, combinadas com as Quarenta Recomendações do GAFI sobre a Lavagem de Dinheiro, formam a estrutura básica para detectar, prevenir e suprimir o financiamento do terrorismo e de atos terroristas.” (FINANCIAL ACTION TASK FORCE/GROUP D’ACTION FINANCIÈRE (FATF/GAFI). *As Nove Recomendações Especiais Sobre o Financiamento do Terrorismo*. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF%20Standards%20-%20IX%20Special%20Recommendations%20and%20IN%20rc.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2013).

financiamento do terrorismo e de atos terroristas, como de organizações da mesma natureza, assegurando-se que tais crimes sejam designados como aqueles antecedentes ao branqueamento de capitais.<sup>55</sup> A nota interpretativa dispensada ao esclarecimento da Recomendação Especial II descreve as características de financiamento do terrorismo do modo como segue:

- i) O crime de financiamento do terrorismo deveria aplicar-se a qualquer pessoa que deliberadamente forneça ou reúna fundos, por quaisquer meios, direta ou indiretamente, com a intenção de que sejam utilizados, ou sabendo que serão utilizados, total ou parcialmente: i) para realizar um ato terrorista; ii) por uma organização terrorista; iii) por um terrorista individualmente.
- ii) A tipificação do financiamento do terrorismo baseada apenas no auxílio ou na instigação, na tentativa ou no conluio não se encontra em conformidade com esta Recomendação.
- iii) O crime de financiamento do terrorismo deveria aplicar-se a quaisquer fundos, independentemente de a sua origem ser legítima ou ilegítima.
- iv) Para que um ato constitua um crime de financiamento do terrorismo, não é necessário que os fundos: i) tenham sido efetivamente utilizados para cometer ou tentar cometer um ato terrorista; ou ii) estejam ligados a um ato terrorista específico.
- v) Também se deveria considerar como crime a tentativa de cometer um crime de financiamento do terrorismo.
- vi) Também se deveria considerar como crime a prática das seguintes condutas:
  - a) Participar como cúmplice no crime previsto nos §§ 3º ou 7º desta Nota Interpretativa;
  - b) Organizar ou induzir outrem à prática do crime previsto nos §§ 3º ou 7º desta Nota Interpretativa;
  - c) Contribuir para a prática de um ou mais crimes previstos nos §§ 3º ou 7º desta Nota Interpretativa por um grupo de pessoas atuando com um propósito comum. Além de intencional, a referida contribuição deve: i) ser efetuada com o propósito de facilitar a atividade ou a intenção criminosa do grupo, quando a referida atividade ou intenção envolver a prática de um crime de financiamento do terrorismo; ou ii) seja efetuada com conhecimento da intenção do grupo de cometer um crime de financiamento do terrorismo.
- vii) O financiamento do terrorismo deveria ser considerado um crime antecedente ao de lavagem de dinheiro.
- viii) O crime de financiamento do terrorismo deveria aplicar-se independentemente de a pessoa que presumivelmente cometeu o crime estar no mesmo país ou em país diferente daquele em que o terrorista ou a organização terrorista se encontram localizados ou no qual o ato terrorista foi ou será praticado
- ix) A lei deveria permitir que o elemento intencional do crime de financiamento do terrorismo seja deduzido a partir de circunstâncias factuais objetivas.
- x) A responsabilidade criminal por financiamento do terrorismo deveria aplicar-se às pessoas jurídicas. Quando tal não for possível (por exemplo, devido a princípios

---

55 “Objetivo: 1. A Recomendação Especial II foi desenvolvida com o objetivo de assegurar que os países tenham a capacidade de processar criminalmente e aplicar sanções de natureza penal às pessoas que financiam o terrorismo. Considerando a estreita conexão entre o terrorismo internacional e, entre outros, a lavagem de dinheiro, outro objetivo da RE II é enfatizar/sublinhar este vínculo, obrigando os países a incluir os crimes de financiamento do terrorismo como crimes antecedentes à lavagem de dinheiro. A base para tipificar o financiamento do terrorismo deverá ser a Convenção Internacional das Nações Unidas para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, de 1999”. (FATF/GAFI, op. cit.)

fundamentais do ordenamento jurídico nacional), deveria aplicar-se a responsabilidade civil ou administrativa.

xi) O fato de as pessoas jurídicas estarem sujeitas a responsabilidade penal não deveria excluir a possibilidade de procedimentos penais, civis ou administrativos paralelos nos países nos quais tais formas de responsabilidade forem previstas.

xii) As pessoas físicas ou jurídicas deveriam estar sujeitas a sanções penais, civis ou administrativas eficazes, proporcionais e dissuasivas.<sup>56</sup>

Além disso, a nota pontua a definição de fundos<sup>57</sup>, terrorista<sup>58</sup>, ato terrorista<sup>59</sup> e organização terrorista<sup>60</sup>, salientando que o termo “financiamento do terrorismo” inclui o financiamento destes três últimos.

A Recomendação Especial III trata da imprescindibilidade da obtenção de medidas governamentais, institucionais e legislativas para o congelamento, sem morosidade, de fundos

---

56 FATF/GAFI, *op. cit.*

57 “O termo fundos compreende os valores de qualquer natureza, tangíveis ou intangíveis, móveis ou imóveis, adquiridos por quaisquer meios, e os documentos ou instrumentos jurídicos, seja qual for sua forma, inclusive a eletrônica ou digital, que atestem a propriedade ou outros direitos sobre estes bens, inclusive, mas sem que esta enumeração seja exaustiva, créditos bancários, cheques de viagem, cheques bancários, ordens de pagamento, ações, títulos, obrigações, saques bancários e letras de câmbio.” (FATF/GAFI, *op. cit.*, Alínea ‘a’, item 2, da nota interpretativa da Recomendação Especial II).

58 “O termo terrorista compreende qualquer pessoa física que: i) cometa ou tente cometer atos terroristas, por quaisquer meios, direta ou indiretamente, ilegal e deliberadamente; ii) participe como cúmplice na prática de atos terroristas; iii) organize ou induza outrem à prática de atos terroristas; ou iv) contribua para a prática de atos terroristas por um grupo de pessoas atuando com um propósito comum em que a contribuição seja efetuada intencionalmente e com o propósito de facilitar o ato terrorista ou com conhecimento da intenção do grupo de cometer um ato terrorista.” (FATF/GAFI, *op. cit.*, Alínea ‘b’, item 2 da nota interpretativa da Recomendação Especial II).

59 “O termo ato terrorista inclui: i) Um ato que constitua um crime compreendido no âmbito de um dos seguintes tratados e tal como neles definidos: Convenção para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves (1970), Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil (1971), Convenção sobre a Prevenção e Repressão de Infrações contra Pessoas Gozando de Proteção Internacional, inclusive os Agentes Diplomáticos (1973), Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns (1979), Convenção sobre a Proteção Física dos Materiais Nucleares (1980), Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos Internacionais ao Serviço da Aviação Civil, complementar da Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil (1988), Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima (1988), Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas localizadas na Plataforma Continental (1988) e a Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba (1997); e ii) Qualquer outro ato destinado a causar a morte ou lesões corporais de natureza grave num civil ou em qualquer pessoa que não participe diretamente das hostilidades numa situação de conflito armado, sempre que o objetivo desse ato, devido à sua natureza ou contexto, vise a intimidar uma população ou a obrigar um governo ou uma organização internacional a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato.” (FATF/GAFI, *Op. cit.* Alínea ‘c’, item 2, da nota interpretativa da Recomendação Especial II).

60 “O termo organização terrorista refere-se a qualquer grupo de terroristas que: i) cometa ou tente cometer atos terroristas, por quaisquer meios, direta ou indiretamente, ilícita e deliberadamente; ii) participe como cúmplice na prática de atos terroristas; iii) organize ou induza outrem à prática e atos terroristas; ou iv) contribua para a prática de atos terroristas por um grupo de pessoas atuando com um propósito comum em que a contribuição seja realizada intencionalmente e com o propósito de facilitar o ato terrorista ou com conhecimento da intenção do grupo de cometer um ato terrorista.” (FATF/GAFI, *op. cit.*, Alínea ‘e’, item 2, da nota interpretativa da Recomendação Especial II).

ou outros ativos de terroristas, que representem as formas de diversificação do financiamento do terrorismo. Deste modo, visa-se o sequestro e o confisco pelas autoridades competentes de bens que sejam provenientes, utilizados ou que se pretenda utilizar ou destinar para o delito em questão. Em sequência, a Quarta Recomendação Especial, direcionada às instituições financeiras, principalmente, exige que estas comuniquem aos superiores responsáveis de eventual suspeição de fundos ligados ou relacionados, ou que serão aplicados no terrorismo, atos terroristas ou organizações terroristas.

A cooperação internacional, base da Recomendação Especial V, invoca a assistência judiciária mútua e o intercâmbio de informações entre os Estados, com base no Direito Internacional Público, de forma a propiciar a aplicação de leis criminais e civis, investigações, inquéritos e procedimentos administrativos relativos ao financiamento do terrorismo. O auxílio se dá também no que tange o não fornecimento de abrigo seguro a indivíduos suspeitos e acusados de financiar atos terroristas e a celeridade dos procedimentos para extradição.

A sexta recomendação exige que cada país adote medidas que assegurem que pessoas físicas ou jurídicas e outros agentes prestadores de serviços de transmissão de dinheiro ou valores, seja a transferência por meio de sistema ou de rede informal, sejam autorizados ou registrados e sujeitos a todas as recomendações do GAFI/FATF que se aplicam a bancos e instituições financeiras não bancárias. Assim, aqueles que operarem tais atividades ilicitamente deverão ser submetidos a sanções administrativas, civis e criminais.

Outra determinação direcionada às instituições financeiras trata da inclusão de informações precisas e significativas sobre o remetente no caso de transferência de fundos, como nome, endereço e número da conta, ou mensagens relacionadas, devendo tais conteúdos fazerem-se presentes em toda a cadeia de pagamento – Recomendação Especial VII. Além disso, requer-se por parte dos países o exame minucioso e o monitoramento das transferências de fundos de atividades suspeitas que não contenham informações completas sobre o remetente.

Na penúltima recomendação, o GAFI determina a revisão e adequação das leis e regulamentos que se relacionarem com entidades sem fins lucrativos que possam ser usadas

indevidamente no financiamento do terrorismo. Chama-se especial atenção para atividades desse gênero, em virtude de sua vulnerabilidade, sendo ressaltada a necessidade de cada Estado assegurar que elas não sejam utilizadas de forma inadequada: a) por organizações terroristas que se apresentem como entidades legítimas; b) para explorar entidades legítimas como canal para o financiamento do terrorismo, inclusive com o propósito de escapar das medidas de congelamento de ativos; e c) para ocultar o desvio clandestino de fundos destinados a propósitos legítimos por organizações terroristas.

Por fim, a Recomendação Especial IX<sup>61</sup> estabelece a criação, pelos Estados, de medidas destinadas a detectar o transporte fictício transfronteiriço de divisas e de outros instrumentos negociáveis ao portador, como sistema de declaração ou qualquer dever de comunicação. Ademais, expõe-se a imprescindibilidade das autoridades competentes disporem de poderes para bloquear ou restringir tais divisas ou instrumentos que forem indicados com suspeita de relação com o financiamento do terrorismo ou branqueamento de capitais ou, ainda, que tenham sido objeto de declaração falsa. É salientada, igualmente, a aplicação de sanções efetivas, proporcionais e dissuasivas àqueles que comunicarem ou declararem, falsamente, nos casos em que as divisas ou outros instrumentos negociáveis forem suspeitos, sugerindo a adoção de medidas de natureza legislativa pelos países, possibilitando o confisco dos referidos bens. A nota interpretativa da recomendação em comento descreve a definição de instrumentos negociáveis ao portador<sup>62</sup>, divisas<sup>63</sup>, transporte

---

61 “Objetivos: A Recomendação Especial IX do GAFI foi desenvolvida com o objetivo de assegurar que terroristas e outros criminosos não possam financiar suas atividades ou lavar o produto de seus crimes através do transporte físico transfronteiriço de divisas e instrumentos negociáveis ao portador. Especificamente, ela objetiva assegurar que os países disponham de medidas 1) para detectar o transporte físico transfronteiriço de divisas e instrumentos negociáveis ao portador, 2) bloquear ou restringir divisas e instrumentos negociáveis ao portador com relação aos quais haja suspeita de serem relacionados com o financiamento do terrorismo ou lavagem de dinheiro, 3) bloquear ou restringir divisas ou instrumentos negociáveis ao portador que sejam objeto de declaração ou comunicação falsas, 4) aplicar sanções apropriadas a quem efetuar uma declaração ou comunicação falsas, e 5) permitir o confisco de divisas ou instrumentos negociáveis ao portador que sejam relacionados com o financiamento do terrorismo ou lavagem de dinheiro. Os países devem implementar a Recomendação Especial IX respeitando salvaguardas estritas que assegurem o uso adequado de informação e sem restringir seja: i) pagamentos vinculados ao comércio de bens e serviços entre os países; ou ii) a liberdade de movimentos de capital de qualquer modo.” (FATF/GAFI, op. cit., Nota interpretativa da Recomendação Especial IX).

62 “O termo instrumentos negociáveis ao portador inclui instrumentos monetários ao portador, tais como: cheques de viagem, instrumentos negociáveis (inclusive cheques, notas promissórias e ordens de pagamento) ao portador, endossados sem restrição, feitos para um beneficiário fictício ou de qualquer forma em que a titularidade seja transmitida com sua entrega; instrumentos incompletos (inclusive cheques, notas promissórias e ordens de pagamento) assinados, mas com o nome do beneficiário omitido.” (FATF/GAFI, op. cit., Item 3, da Nota Interpretativa da Recomendação Especial IX).

63 “O termo divisas refere-se a notas bancárias e moedas que estejam em circulação como um meio de troca.”

físico transfronteiriço<sup>64</sup>, declaração falsa<sup>65</sup> e o termo “relacionados com o financiamento do terrorismo ou a lavagem de dinheiro”<sup>66</sup>.

Na mesma nota, são elencados os tipos de sistemas que podem ser implementados para tratar da questão de serviços de transferência de numerário; no entanto, pondera-se que os Estados não carecem utilizar o mesmo tipo de sistema para o transporte transfronteiriço para o exterior de divisas ou instrumentos negociáveis. Dentre os sistemas, são citados: a) o sistema de declaração, em que sua principal característica consiste no fato de que todas as pessoas que efetuarem transporte físico transfronteiriço de divisas ou de instrumentos negociáveis ao portador, que excederem um valor predeterminado, um limite máximo de € ou US\$ 15.000,00, devem submeter uma declaração fidedigna para as autoridades competentes designadas – os países que implementarem esse sistema devem assegurar que o limite predeterminado seja suficientemente baixo para atender aos objetivos da Recomendação Especial IX; e b) sistema de comunicação, em que todas as pessoas que efetuarem o citado transporte devem fazer a pedido uma comunicação fidedigna às autoridades competentes designadas – nesse caso, os países que implementarem esse sistema devem assegurar que as autoridades competentes designadas possam fazer suas investigações de uma maneira baseada em objetivos precisos, fundamentada em inteligência ou suspeita, ou numa base aleatória.<sup>67</sup>

---

(FATF/GAFI, op. cit., Item 4, da Nota Interpretativa da Recomendação Especial IX).

64 “O termo transporte físico transfronteiriço refere-se a qualquer transporte físico interno de ou para o exterior de divisas ou instrumentos negociáveis ao portador de um país para outro. O termo inclui as seguintes modalidades de transporte: 1) transporte físico por uma pessoa física, ou na bagagem ou veículo que acompanha tal pessoa; 2) envio de divisas através de carga containerizada; ou 3) a remessa de divisas ou instrumentos negociáveis ao portador por uma pessoa física ou jurídica.” (FATF/GAFI, op. cit., Item 5, da Nota Interpretativa da Recomendação Especial IX).

65 “O termo declaração falsa refere-se à representação enganosa do valor das divisas ou instrumentos negociáveis ao portador sendo transportados, ou uma representação enganosa de outros dados relevantes que forem solicitados na declaração ou exigidos de outra maneira pelas autoridades. Isto inclui omitir-se a fazer uma declaração conforme exigido.” (FATF/GAFI, op. cit., Itens 6 e 7, da Nota Interpretativa da Recomendação Especial IX).

66 “Quando o termo relacionados com o financiamento do terrorismo ou a lavagem de dinheiro for utilizado para descrever numerário ou instrumentos negociáveis ao portador, ele refere-se a numerário ou instrumentos negociáveis ao portador que forem: i) provenientes, utilizados ou que se pretenda utilizar ou destinar para o financiamento do terrorismo, de atos terroristas ou de organizações terroristas.; ou ii) lavados, produto da lavagem de dinheiro ou crimes antecedentes, ou instrumentos usados em ou pretendidos para uso na prática destes crimes.” (FATF/GAFI, op. cit., Item 8, da Nota Interpretativa da Recomendação Especial IX).

67 “Qualquer sistema que for implementado, os países deveriam assegurar que seu sistema incorpore os seguintes elementos: a. O sistema de declaração/comunicação deveria aplicar-se ao transporte de divisas e instrumentos negociáveis ao portador tanto de como para o exterior; b. A partir da descoberta de uma declaração/comunicação falsa de divisas ou instrumentos negociáveis ao portador ou da omissão de sua declaração ou comunicação, as autoridades competentes designadas deveriam ter a autoridade de solicitar e obter informações adicionais do transportador com respeito à origem das divisas ou dos instrumentos negociáveis ao portador e de sua utilização

### 4.3. Situação brasileira e o Relatório de Avaliação do Brasil frente às medidas de proteção enviado pelo Grupo de Ação Financeira da América do Sul

A situação brasileira fora analisada recentemente, por meio do *Mutual Evaluation Report* enviado pelo GAFISUD (Grupo de Ação Financeira da América do Sul contra Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo) – *Financial Action Task Force in South America* – em 25 de junho de 2010. O referido relatório de avaliação descreve, de modo detalhado e fielmente, a atual condição a que o Brasil se encontra em relação à adoção de medidas antilavagem de dinheiro e de combate ao financiamento do terrorismo, pontuando, inclusive, enclaves de questões políticas e governamentais.

No primeiro tópico do relatório, são elencadas as principais fontes de produtos de crime a que o Brasil está sujeito, sendo encontrada em patamar inaugural de destaque a corrupção. Posteriores a ela são citados: os crimes contra o sistema financeiro nacional, incluindo fraude e fuga de capitais; tráfico de drogas e armas; crime organizado; o contrabando e descaminho de dinheiro do governo, como fontes importantes de recursos ilegais. O contrabando é realizado, principalmente, através da área de fronteira com o Paraguai, envolvendo produtos tais como armas, narcóticos e falsificação de grande variedade de bens, como CDs, DVDs e softwares de computadores, de modo que as infrações fiscais resultam em crimes rentáveis.<sup>68</sup>

---

pretendida; c. A informação obtida através do processo de declaração/comunicação deveria estar disponível para a unidade de inteligência financeira (UIF), seja através de um sistema mediante o qual a UIF seja notificada com relação a incidentes suspeitos de transporte transfronteiriço ou tornando a informação relativa à declaração/comunicação diretamente disponível para a UIF de outra maneira; d. No nível doméstico, os países deveriam assegurar que haja uma coordenação adequada entre a alfândega, imigração e outras autoridades relacionadas sobre questões relacionadas à implementação da Recomendação Especial IX; e. Nos dois casos seguintes, as autoridades competentes deveriam ser capazes de bloquear ou restringir divisas ou instrumentos negociáveis ao portador por um tempo razoável de maneira a verificar se indícios de lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo podem ser encontrados: i) quando houver uma suspeita de lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo; ou ii) quando houver uma declaração ou comunicação falsas; f. O sistema de declaração/comunicação deveria permitir a maior medida possível de cooperação e assistência internacional de acordo com a Recomendação Especial V e Recomendações 35 a 40. Para facilitar tal cooperação, nas situações em que: (a) uma declaração ou comunicação que exceder o limite máximo de € ou US\$ 15.000,00 for feita, ou (ii) quando houver uma declaração ou comunicação falsas, ou (iii) quando houver uma suspeita de lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo, tal informação deve ser retida para uso pelas autoridades competentes. No mínimo, essa informação compreenderá: (i) a quantia de numerário ou instrumentos negociáveis ao portador declarados/comunicados ou de outra maneira detectados; e (ii) a data de identificação do(s) portador(es).” (FATF/GAFI, op. cit., Nota Interpretativa da Recomendação Especial IX).

68 GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA DA AMÉRICA DO SUL CONTRA A LAVAGEM DE DINHEIRO E O

O território nacional é identificado como local de trânsito de drogas ilícitas, como a cocaína, produzidas na Bolívia, Colômbia e no Peru, as quais são destinadas para a Europa e em menor escala para os Estados Unidos; sendo também detectado no nordeste do país a produção de maconha. As quadrilhas de traficantes dos estados-membros no sudeste, principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, são as maiores responsáveis pela significativa onda de criminalidade e violência no país.

Esse cenário permitiu chegar à conclusão de que o risco de lavagem de dinheiro no Brasil é mais elevado em relação às áreas fronteiriças e dentro da economia informal. O setor bancário, da mesma forma, apresenta grande risco de lavagem nos setores negociais de câmbio estrangeiro – também denominado de negócio de divisas – e no “*private banking*”. Já no setor de valores mobiliários o mesmo risco é evidenciado através do uso de corretores de fundos de depósitos e transações de conduta no mercado de ações; sendo que na área de seguros as linhas vulneráveis à lavagem são: as de acumulação, seguros de pessoas (conhecido como seguro de vida), e outros produtos de pensão, como é o caso da aposentadoria.<sup>69</sup>

Outros casos peculiares também foram levantados, como a troca de drogas ilícitas por pedras preciosas. Tais situações, ainda que incomuns, pelo fato da venda de pedras preciosas apresentar baixa margem de lucro no mercado interno – tendo em vista que a maior parte dessa espécie de comércio é realizada no mercado de exportação no atacado –, carregam o risco da lavagem de dinheiro.

O relatório reconhece que o governo brasileiro tem movido esforços para reduzir o risco de financiamento do terrorismo no território nacional, por meio da vigilância estrita de atividades consideradas de maior risco, promovendo, igualmente, estreita cooperação com outros Estados interessados no assunto. Dentre as iniciativas desenvolvidas de maior relevância, tem-se a estruturação de tecnologias de inteligência regional; a realização de operações conjuntas entre instituições e a troca de informações com outros governos. Tais medidas são utilizadas com o escopo de identificar, prevenir e interromper quaisquer

---

FINANCIAMENTO DO TERRORISMO (GAFISUD). *Relatório de Avaliação do Brasil frente às medidas de proteção enviado pelo Grupo de Ação Financeira da América do Sul (Mutual Evaluation Report)*. Junho, 2010. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/topics/mutualevaluations/documents/mutualevaluationreportofbrazil.html>>. Acesso em: 22 mai. 2013.

69 GAFISUD, op. cit.

atividades que possam apresentar relação com o terrorismo e o seu financiamento.

O setor financeiro nacional é considerado o maior e mais complexo da América Latina, tendo em vista a existência de instituições tanto públicas como privadas. O Brasil recebeu em 2007 o segundo maior volume de remessas de dinheiro da América Latina, ficando apenas atrás do México; a título de exemplo, pode-se citar a contabilização de um total de 2,8 bilhões de dólares enviados a famílias no Brasil por brasileiros que residem no exterior, com predominância de remetentes dos Estados Unidos e Portugal. Remessas de verbas são comumente realizadas para o Brasil através de transferência bancária, uma vez que cerca de 60 a 70% dessa atividade é gerenciada por instituições bancárias, e o restante por meio de estação de correios.

O Brasil preocupa-se em consolidar um sistema rígido de controle de câmbio, o qual está sob a supervisão do Banco Central (BACEN). Assim, somente agentes autorizados – geralmente bancos comerciais – tem a competência para realizar tais operações. Os únicos tipos de outras instituições que são autorizadas a realizar determinadas operações de câmbio são as sociedades de crédito, sociedades de investimentos, sociedades de financiamento, caixas econômicas, sociedades corretoras de valores, dentre outras, porém com um limite de quantidade de moeda estrangeira.<sup>70</sup>

Além disso, a relação de progresso desde a última avaliação realizada demonstrou certo interesse por parte das autoridades nacionais, as quais tem trabalhado para resolver as deficiências identificadas no Relatório de 2004 apontadas como insuficientes ou não em conformidade com a Recomendações do GAFI/FATF. Uma das iniciativas contempladas fora a elaboração do Projeto de Lei n° 3.443 de 2008 – cujo objetivo era o de fortalecer a Recomendação 17 sobre lavagem de dinheiro – que até aquele momento ainda encontrava-se em trâmite na Câmara dos Deputados, após aprovação no Senado Federal. O referido projeto de lei obteve aprovação apenas em julho de 2012, sendo transformado na Nova Lei de Lavagem de Dinheiro n° 12.683, e altera a Lei n° 9.613/98, tornando mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Esta gerou repercussões e alterações fundamentais tanto no âmbito administrativo, como no criminal, uma vez que eliminou o rol de crimes antecedentes ao delito de lavagem de dinheiro. Como consequência disso, agora,

---

70 GAFISUD, op. cit.

qualquer infração penal, crimes ou contravenções, pode eventualmente gerar um ativo econômico ilícito passível de ocultação ou dissimulação no processo de lavagem, sendo alargado seu âmbito de incidência.

(...) a nova lei de lavagem de dinheiro no Brasil foi publicada em 2012 (Lei n. 12.683/2012), propondo duas modificações bastante relevantes: a primeira delas, a supressão do catálogo taxativo, e, a outra, a nova lei buscou estimular o movimento orientado pela especialização dos deveres de cumprimento e aperfeiçoamento operacional da unidade de inteligência financeira, especialmente no campo das instituições financeiras. A partir desta nova lei, a expectativa natural era a sofisticação da prevenção aos crimes econômicos.<sup>71</sup>

A imprensa também tem desempenhado importante papel na transmissão de informações ao público e outras autoridades, de forma a contribuir com resultados de investigações, processos e as respectivas condenações.

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), de criação do Ministério da Justiça em 2003, teve sua importância destacada, tendo em vista a sua função de adequar e implementar as normas e estratégias do AML e CTF de modo coerente, definindo metas anuais e a revisão sistemática de seu progresso. Alguns resultados notáveis dessa abordagem foram: a) o desenvolvimento de sistemas centralizados de informação eletrônica<sup>72</sup>; b) o desenvolvimento de um sistema para coletar informações e estatísticas sobre a quantidade, descrição, valor estimado e localização de bens apreendidos; c) a introdução de requisitos para identificar pessoas politicamente expostas (PEPs); d) a elaboração de requisitos a elaboração de requisitos mais específicos para comunicar operações suspeitas relativas ao financiamento do terrorismo (ENCCLA 2007, meta 3); e) a implementação de um amplo programa de treinamento AML/CTF para as autoridades policiais e do Ministério Público, e do Judiciário (Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Lavagem de Dinheiro –PNLD) (ENCCLA 2004, meta 25); f)

71 SAAD-DINIZ, Eduardo. *Nova Lei de Lavagem de Dinheiro no Brasil*: compreendendo os programas de criminal compliance. Artigo originalmente intitulado “New money Laundering Law in Brazil: Understanding the Criminal Compliance Programms in Brazil”, apresentado no III International AIDP Symposium for Young Penalists, jun. 2013. Disponível em: <[http://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-319-05993-8\\_12](http://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-319-05993-8_12)> Acesso em: 27 jul. 2013.

72 O supracitado sistema inclui: i) o Sistema Financeiro Nacional de Registro Referência do Cliente, que permite às autoridades para confirmar em que os clientes de instituições financeiras mantêm contas (ENCCLA 2005, meta 2); ii) o Cadastro Nacional de Entidades Sociais para organizações sem fins lucrativos (NPO) (ENCCLA 2007, meta 27); iii) o Registro Nacional de condenações cíveis por atos de Improbidade Administrativa (ENCCLA 2008, meta 21), e iv) o banco de dados de tipos penais (ENCCLA 2009, ação 2). (BRASIL. *Ações Enccla*. Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protexao/lavagem-de-dinheiro/enccla/acoes-enccla/acoes-da-enccla>>. Acesso em: 20 jul. 2013).

o desenvolvimento de sistemas informatizados para facilitar a análise de grandes volumes de informação financeira (Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro) (ENCCLA 2006, meta 16); e, por fim, g) o desenvolvimento de um formato padronizado para pedir e obter informações resultantes do levantamento do segredo bancário (ENCCLA 2008, meta 4).

Ademais, o aperfeiçoamento e implementação dos Tribunais Federais Especializados, dotados de juízes federais e procuradores especializados em crimes financeiros, bem como nos temas relacionados ao financiamento do terrorismo e branqueamento de capitais, possibilitou o aumento da capacidade da justiça brasileira julgar casos que envolvam as referidas questões – entretanto, o relatório aponta baixo índice, ainda, do número de condenações finais destes.

A não criminalização do financiamento do terrorismo na legislação brasileira indica também o desacordo da Recomendação Especial II do GAFI/FATF, o que impede que o Brasil proceda investigações e o processamento de tal delito de maneira contundente, prejudicando a capacidade nacional de tomar medidas provisórias, o confisco de bens e o fornecimento de uma cooperação internacional mais eficiente, como, por exemplo, em casos de extradição. Por outro lado, foram elaboradas medidas preventivas implementadas no setor financeiro – principalmente de instituições supervisionadas pelo Banco Central (BACEN) e pela SUSEP (companhia de seguros) –, de valores mobiliários e no sistema de declaração para detecção de transportes transfronteiriços de moedas e instrumentos negociáveis, no setor de fundos de pensão, entre outros. Além disso, as emendas realizadas na Lei Complementar nº 105/2001 foram vistas positivamente, uma vez que se tende a dar à CVM (Comissão de Valores Mobiliários) acesso direto aos registros financeiros das atividades supervisionadas por esta. Não obstante, a função fiscalizatória do COAF é dificultada, haja vista a necessidade da obtenção de uma ordem judicial que permita a obtenção de informações de supervisão.

A política de cooperação internacional tem contribuído com o aumento do número de acordos e convenções celebradas pelo Brasil desde o ano de 2004 – o que evidencia certo interesse nacional no combate do financiamento do terrorismo e do branqueamento de capitais, orientado por uma tendência ao alinhamento a *standards* internacionais de prevenção

à criminalidade econômica.<sup>73</sup> Apesar de não ter sido divulgado ao público o inteiro teor do Relatório do GAFISUD sobre o Brasil, em relação ao ano de 2012, tem-se comentado sobre os elogios dirigidos às autoridades nacionais, uma vez que quase todas as medidas internacionais foram implementadas, restando apenas a deficiência quanto à falta de especificidade regulatória no terrorismo e seu financiamento.<sup>74</sup>

O resumo do relatório pontua que o Brasil tem desenvolvido uma estratégia AML/CTF coerente, sendo citadas as ações do ENCCLA e a alteração da Lei de Lavagem de Dinheiro nº 9.613 de 1998, como medidas de progresso. Em relação aos mecanismos para mitigação do risco de financiamento do terrorismo no território nacional, mediante a estreita cooperação com outros governos interessados, bem como se deixando submeter à rígida fiscalização das atividades considerados de maior risco, além de serem citadas as estruturas de inteligência financeira regionais, com a realização de operações conjuntas e troca de informações, a fim de identificar, prevenir e interromper atividades que possam estar relacionadas com o terrorismo e seu financiamento.<sup>75</sup>

Todavia, a não criminalização do financiamento do terrorismo no Brasil, em conformidade com as exigências internacionais, continua sendo alvo de críticas, por dificultar eventual persecução penal e aplicação de medidas preventivas, como o confisco de bens e valores, extradição de nacionais, com a condenação após respectivo processo penal.

---

73 SAAD-DINIZ, op. cit.

74 SAAD-DINIZ, op. cit.

75 FATF/GAFI. *Mutual Evaluation Report of Brazil*. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/brazil/documents/mutualevaluationreportofbrazil.html>>. Acesso em: 14 jul. 2014.



## 5. DIREITO BRASILEIRO FRENTE AO DELITO DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

A legislação brasileira, em matéria de terrorismo, se estabelece em consonância com a postura da comunidade internacional, de modo que o Brasil tem caminhado no sentido de ratificar tratados e convenções que tem como escopo a supressão deste delito. A Constituição Federal de 1988 determina em seu artigo 4º, inciso VIII, o repúdio do terrorismo como sendo um dos princípios basilares das relações exteriores nacionais, além de tratar tal conduta como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, de acordo com o artigo 5º, inciso XLIII, da mesma Carta. No entanto, o texto constitucional não desenvolve linhas interpretativas que precise com mais segurança o crime do terror, tampouco o faz a legislação no âmbito infraconstitucional. Apesar de inexistir uma tipificação que cuide, especificamente, do delito no Código Penal brasileiro atual, há leis esparsas de suma importância que versam e dispensam tratamento ao crime de terrorismo, tratando-se, portanto, de norma penal em branco.

A exemplo disso tem-se o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80), o qual dispõe sobre a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal poder considerar o terrorismo e assassinato político delitos comuns – artigo 77, parágrafo 3º do referido documento. Ademais a Lei nº 8.072 de 1990, que trata sobre os crimes hediondos, prevê a insuscetibilidade de concessão de fiança, graça e anistia, seguindo a Constituição, vedando também o indulto e a liberdade provisória a terrorista, devendo a pena ser cumprida somente em regime fechado.

Evita-se a concessão de asilo para terroristas e se possibilita sua extradição, deportação ou expulsão do território nacional. Isso se expressa na Lei 9.474/97, que estabelece o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE): proíbe-se a concessão de status de refugiado a terroristas, conforme o Estatuto do Refugiado, de 1951. A Lei de Segurança Nacional (Lei 7.170/83), ainda vigente – mas de constitucionalidade contestada – condena o terrorismo (art. 20), mas não o define. Conforme M. Cepik e A.J.M. Souza e Silva, também os artigos 15, 19, 20 e 24 tratam do terrorismo, apesar de não utilizarem o termo.<sup>76</sup>

Entretanto, apenas após o ataque do 11 de setembro é que o Brasil passou a preocupar-se em investir em políticas governamentais e legislativas de combate ao terrorismo mais

---

76 CUNHA, Ciro Leal M. da. *Terrorismo Internacional e Política Externa brasileira após o 11 de Setembro*. Ministério das Relações Exteriores. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010. p. 50

eficazes. Segundo *Ciro Leal M. da Cunha*, apenas posteriormente a esse evento, o Ministério da Justiça anunciou um anteprojeto de lei, criando novo título ao Código Penal brasileiro, que substituiria a Lei de Segurança Nacional – origem do Projeto de Lei nº 6.764/02, que tipifica o terrorismo e prevê pena para seus autores, dentre outras disposições.<sup>77</sup> Em verdade, o Brasil, em particular, ainda apresenta poucos incentivos para o estudo do tema no âmbito interno, bem como para o desenvolvimento de pesquisas mais aprofundadas e com visões mais amplas.

Por outro lado, há instituições nacionais intimamente compromissadas na abordagem do assunto do financiamento do terrorismo, dentre as quais pode-se citar: o Banco Central (BACEN), o Conselho de Controle de Atividade Financeiras (COAF) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Seus critérios basilares de ação consistem, principalmente, nas disposições constantes de convenções, resoluções e recomendações produzidas por organismos e foro internacionais relativas à prevenção da lavagem de dinheiro (AML) e do combate ao financiamento do terrorismo (CTF).

Em 2003, por exemplo, o Grupo de Ação Financeira sobre o Branqueamento de Capitais (GAFI/FATF) divulgou 40 recomendações acerca da referida questão, sugerindo padrões internacionais no campo da AML e do CTF, como supervisores de seguros e do setor de seguro, evidenciando grande responsabilidade por parte das instituições financeiras nessa caminhada. O Banco Central reagiu a essa publicação apenas em 2009, editando a Circular nº 3.461, visando a implantação de políticas e procedimentos internos de controle destinados a prevenir sua utilização nas práticas dos crimes de que trata a Lei nº 9.613 de 1998. Uma das medidas impostas foi a contemplação da coleta de registros de clientes, de serviços financeiros e operações da mesma natureza, com constante atualização, de forma a possibilitar a identificação da origem dos fundos envolvidos em transações, bem como vigiar pessoas politicamente expostas – nesses casos é necessária a comunicação ao COAF. O

---

77 “Ainda como efeito direto do 11 de Setembro, por meio da Lei 10.309/01, possibilitou-se à União assumir as responsabilidades civis no caso de atentados terroristas contra aeronaves de empresas aéreas brasileiras (art. 1º). Aspectos comumente conexos ao terrorismo também são objeto da legislação brasileira. Apesar de não mencionar “terrorismo”, a Lei 9.034/95 (alterada pela Lei 10.217/01), que dispõe sobre prevenção e repressão ao crime organizado, pode ser considerada um instrumento antiterrorista. Possibilita, v.g., a infiltração de agentes em organizações criminosas (art. 2º, V) e redução de pena por colaborar com a justiça (art. 6º). Quanto à entrada e saída em território nacional, tanto a legislação interna quanto a mercosulina são consideradas apropriadas. As autoridades policiais e militares brasileiras são responsáveis por esse controle.” (CUNHA, op. cit.)

BACEN determinou ainda a responsabilização em nível hierárquico e sanções pelo descumprimento das normas por instituições ou, até mesmo, pelos seus administradores.

Em sequência, o COAF editou a Resolução nº 20, em fevereiro de 2012, a qual foi atualizada pela recente Resolução nº 24, de 2013, cujo objeto primordial consiste em estabelecer procedimentos a serem observados pelas pessoas reguladas pelo Conselho. Define um rol de sujeitos submetidos ao documento, desde pessoas jurídicas e instituições à pessoas físicas e comerciantes, intencionando, igualmente, a implementação da política de prevenção à lavagem de dinheiro e ao combate do financiamento do terrorismo. A normativa mostra-se como um aperfeiçoamento das regras do BACEN, utilizando-se, basicamente, das mesmas perspectivas para a análise de suspeição das propostas financeiras, operações de clientes, valores, formas de realização, atipicidade, instrumentos empregados, entre outros meios que possam configurar indício de prática criminosa.

E, por fim, a CVM publicou, recentemente, em maio de 2012, instruções em consonância e com os mesmos objetivos do BACEN e do COAF, destinadas às instituições financeiras reguladas pela Comissão, as quais estão possibilitadas de enviar diretamente ao COAF informações sobre atividades consideradas suspeitas, sem ter que passar pela autarquia.

Atendo-se às datas, pode-se observar, notadamente, a atualidade do tema em questão, o qual demanda, ainda, um aprimoramento de estudos, dada a complexidade do assunto abordado e o resultado pretendido. As alterações feitas evidenciam a tentativa brasileira de adequação às recomendações internacionais já realizadas em relação ao nosso país. Essa abordagem torna-se essencial não apenas no que tange políticas governamentais firmadas entre Estados – caso de celebração de tratados e convenções –, mas também em relação à mentalidade dos juristas ainda em formação, os quais podem influenciar, de acordo com os seus conhecimentos técnicos e científicos, o modo de estruturação do Direito brasileiro. Ademais, não há que se falar em aplicação de sanções e mecanismos de prevenção às formas de diversificação do financiamento do terror sem um forte embasamento de íntegra proteção dos direitos humanos, os quais são insuscetíveis de violação – salvo brandas relativizações, quando é necessária a ponderação de valores.

O Anteprojeto do Novo Código Penal, elaborado por uma comissão de juristas, conforme Requerimento nº 756 de 2011, e entregue ao atual presidente do Senado Federal, José Sarney, para tramitação e aprovação no Congresso Nacional, que ainda se encontra em andamento, apesar de ser alvo de diversas críticas, as quais não pretendemos abordar com profundidade nesse momento, representa mais um demonstrativo do amadurecimento das autoridades brasileiras no tratamento dos crimes de terrorismo e outros relacionados, como é o caso de seu financiamento. Isso se deve ao fato de que a comissão teve a preocupação de inserir tais delitos no anteprojeto, atribuindo a devida tipificação, constante no primeiro capítulo do Título VIII do Anteprojeto, cujo tema consiste nos crimes contra a paz pública, dentro do artigo 239 e seguintes.<sup>78</sup> Dessa forma, caso o projeto venha a ser aprovado, as

---

78 “Terrorismo.

Art. 239. Causar terror na população mediante as condutas descritas nos parágrafos deste artigo, quando:

I – tiverem por fim forçar autoridades públicas, nacionais ou estrangeiras, ou pessoas que ajam em nome delas, a fazer o que a lei não exige ou deixar de fazer o que a lei não proíbe;

II – tiverem por fim obter recursos para a manutenção de organizações políticas ou grupos armados, civis ou militares, que atuem contra a ordem constitucional e o Estado Democrático; ou

III – forem motivadas por preconceito de raça, cor, etnia, religião, nacionalidade, sexo, identidade ou orientação sexual, ou por razões políticas, ideológicas, filosóficas ou religiosas.

§ 1º Sequestrar ou manter alguém em cárcere privado;

§ 2º Usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa;

§ 3º Incendiar, depredar, saquear, explodir ou invadir qualquer bem público ou privado;

§ 4º Interferir, sabotar ou danificar sistemas de informática e bancos de dados; ou

§ 5º Sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com grave ameaça ou violência a pessoas, do controle, total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meios de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia e instalações militares:

Pena – prisão, de oito a quinze anos, além das sanções correspondentes à ameaça, violência, dano, lesão corporal ou morte, tentadas ou consumadas.

Forma qualificada

§6º Se a conduta é praticada pela utilização de arma de destruição em massa ou outro meio capaz de causar grandes danos: Pena – prisão, de doze a vinte anos, além das penas correspondentes à ameaça, violência, dano, lesão corporal ou morte, tentadas ou consumadas.

Exclusão de crime

§ 7º Não constitui crime de terrorismo a conduta individual ou coletiva de pessoas movidas por propósitos sociais ou reivindicatórios, desde que os objetivos e meios sejam compatíveis e adequados à sua finalidade.

Financiamento do terrorismo

Art. 240. Oferecer ou receber, obter, guardar, manter em depósito, investir ou de qualquer modo contribuir para a obtenção de ativos, bens e recursos financeiros com a finalidade de financiar, custear ou promover a prática de terrorismo, ainda que o atos relativos a este não venham a ocorrer: Pena – prisão, de oito a quinze anos.

Favorecimento pessoal no terrorismo

Art. 241. Dar abrigo ou guarida a pessoa de quem se saiba ou se tenha fortes motivos para saber, que tenha praticado ou esteja por praticar crime de terrorismo: Pena – prisão, de quatro a dez anos.

Escusa Absolutória

Parágrafo único. Não haverá pena se o agente for ascendente ou descendente em primeiro grau, cônjuge, companheiro estável ou irmão da pessoa abrigada ou recebida. Esta escusa não alcança os partícipes que não ostentem idêntica condição.

atividades terroristas, como a prática de terrorismo, seu financiamento e o favorecimento pessoal do terror, deixariam de ser consideradas como normas penais em branco, visto que passaria a vigorar a aplicação direta da normal penal.

O anteprojeto inclui, em seu artigo 7º, o terrorismo no rol dos crimes de extraterritorialidade incondicionada, em que deverá ser aplicada a lei brasileira em qualquer circunstância, ainda que o delito seja cometido fora do território nacional. Essa inclusão é deveras pertinente, uma vez que a aplicação desse princípio incide, primordialmente, nos casos de crime contra a humanidade ou que atentem a soberania nacional, como é o caso do terrorismo – no entanto, nada é mencionado acerca de seu financiamento. O mesmo ocorre no artigo 56, do Anteprojeto do Novo CP, que reforça o mandado constitucional sobre os crimes hediondos, do qual o terrorismo faz parte (art. 5º, incisos XLIII e XLIV, da CF e art. 56, inciso XI, do Anteprojeto do Novo CP), mas silencia quanto aos delitos relacionados<sup>79</sup>. A partir de então, questiona-se a possibilidade de se incluir o crime de financiamento do terrorismo na lista de delitos cuja aplicação do princípio da extraterritorialidade incondicionada é possível, bem como o seu enquadramento como hediondo.

De um lado, considerando a vedação de interpretação extensiva ou analógica em desfavor do réu, presente do Direito Penal brasileiro, poder-se-ia argumentar sobre a impossibilidade de equiparação dos delitos, em virtude da lacuna deixada pelo legislador infraconstitucional. Além disso, no caso dos crimes hediondos, o legislador tratou separadamente dos crimes de tráfico de drogas e o financiamento deste, algo que não ocorreu com o de terrorismo, sendo esta a vontade do legislador. Por outro lado, analisando a exposição de motivos, percebe-se que as motivações deste foram pautadas na melhor proteção do Estado e da humanidade, e, sendo o terrorismo crime mais grave do que o tráfico de

---

Disposição comum

Art. 242. As penas previstas para os crimes deste Capítulo serão aumentadas até a metade se as condutas forem praticadas durante ou por ocasião de grandes eventos esportivos, culturais, educacionais, religiosos, de lazer ou políticos, nacionais ou internacionais.” (BRASIL. *Projeto de Lei nº 236 de 2012*. Proposta do Senador José Sarney. Anteprojeto de Código Penal. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/Arquivos/2012/06/pdf-veja-aqui-o-anteprojeto-da-comissao-especial-de-juristas>>. Acesso em: 20 jul. 2013).

79 Na exposição de motivos do Anteprojeto do Novo Código Penal, é solicitada a revogação expressa da Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/1993), no momento em que justifica-se a inclusão do rol de crimes hediondos no projeto. A nota explica a necessidade de uma definição do terrorismo compatível com o regime de liberdades constitucionais, bem como expõe a importância de se adotar precauções a fim de que o Brasil não venha a ser alvo de ataques futuramente, sendo imprescindível a adequação da legislação brasileira às normas internacionais.

drogas, na quase totalidade dos sentidos, incoerente seria a não equiparação de tratamentos. Entretanto, há, ainda, muitas dúvidas e incertezas acerca do Anteprojeto, que encontra-se em tramitação no Congresso Nacional.

### **5.1. A função das Unidades de Inteligência Financeira no combate ao financiamento do terrorismo**

De acordo com definição dada pelo Grupo Egmont<sup>80</sup>, em sua Declaração de Finalidades, uma Unidade de Inteligência Financeira (UIF) consiste em uma agência central nacional responsável por receber, analisar, encaminhar às autoridades competentes, divulgar e requerer, se permitido, informações financeiras: a) relativas a suspeitas de produtos de crime e potencial financiamento do terrorismo; b) exigidas por legislação ou regulamento nacional, com o fim de combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo. Dessa forma, uma UIF, geralmente, será um órgão independente ou parte de um organismo de aplicação da lei, tendo como papel fundamental o processamento e a análise de dados de inteligência financeira, e sendo dotada de mecanismos para detectar operações relacionadas com o terrorismo. Além disso, essas unidades também estudam as tipologias utilizadas por financiadores do terror, o que as torna capazes de orientar o setor financeiro quanto aos possíveis sinais de alerta que evidenciem a ocorrência de transações suspeitas, de um lado, e, por outro lado, fomentar a cooperação internacional para o combate do financiamento do terrorismo e do branqueamento de capitais. Todas as instituições financeiras estão obrigadas a comunicar transações suspeitas de estarem relacionadas a tais crimes para a UIF local.<sup>81</sup>

Com os meios atuais de investigação, não há que se falar em persecução do delito de financiamento do terrorismo sem a inclusão da chamada inteligência financeira. A

---

80 “Em reconhecimento aos benefícios adquiridos com o desenvolvimento da rede de unidades de inteligência financeira (FIUs, na sigla em inglês), um grupo de UIFs (na sigla em português) se reuniu em 1995 no Palácio de Egmont Arenberg em Bruxelas, Bélgica, e decidiu formar um grupo informal visando a 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 105 países com unidades de inteligência financeira (UIFs) reconhecidas pelo Grupo de Egmont e em operação, além de várias outras em fase de implantação.” (CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (COAF). *Grupo Egmont*. Disponível em: <<https://www.coaf.fazenda.gov.br/links-interessantes/organismos-internacionais/the-egmont-group>>. Acesso em: 22 jul. 2013)

81 SHAFFER, op. cit., p. 49.

investigação desse crime só é viabilizada de acordo com a atuação e habilidade das Unidades de Inteligência Financeiras em processar e analisar um grande volume de informações financeiras provenientes de outras agências governamentais ou do setor privado, transformando todo esse conteúdo em material profícuo em uma investigação criminal. Assim, seu sucesso depende de uma fusão entre a experiência profissional de análise financeira e “ferramentas de tecnologia da informação” sofisticadas (*information technology tools – IT*), produzidas e desenvolvidas, em sua grande maioria, pelas próprias UIFs, visando um processamento de dados e análises de operações suspeitas de modo mais eficiente. Essas ferramentas são repassadas às instituições financeiras, para que elas estejam igualmente capacitadas na detecção de atividades suspeitas, podendo comunicá-las fidedignamente às UIFs.

Segundo Yehuda Shaffer, um tipo de ferramenta de tecnologia da informação consiste nos geradores de alerta, os quais são produzidos, basicamente, de três maneiras distintas: a) pela análise de informações de clientes; b) pela análise da ocorrência de eventos predeterminados; c) pela análise de perfis. No primeiro caso, são estudados todos os comportamentos padrão de certos clientes, sua ligação com outros utentes e entidades, bem como seus potenciais fatores de riscos, baseados em informações obtidas por meio dos “procedimentos de conhecimento de clientes” (*'know your customer' procedures – KYC*). Já no segundo caso, a configuração de um alerta é dada após a identificação de certos eventos ou situações declarados, previamente, como merecedores de atenção, como, por exemplo, a circulação de fundos por várias contas distintas, incluindo transferências eletrônicas para dentro ou fora de uma jurisdição. E, por fim, a análise de perfis está relacionada à comparação do comportamento de certo cliente com outros perfis dinâmicos, também predeterminados por um sistema, de modo que este está apto a detectar possíveis desvios de histórico do comportamento de um cliente, de grupos ligados ou semelhanças com padrões de atividades suspeitas.

Outro tipo de ferramenta estriba-se em informações de negócios de empresas (*enterprise business intelligence*), análise de informações conectadas (*link analysis*) e recursos básicos de recuperação de informações (*information retrieval*). Todos esses métodos e instrumentos são articulados conjuntamente, sendo transformados em ferramentas de visualização de dados sofisticadas, que permite a análise e pesquisa de informações, extraídas

de uma grande variedade de dados simultaneamente. Dessa forma, a exibição e identificação de possíveis relações entre indivíduos e outras entidades envolvidas no terrorismo é proporcionada com a descoberta de contas bancárias mantidas de modo questionável e movimentações financeiras de origem ou destino duvidosos. Além disso, esse rastreamento alcança, diretamente, dados imprescindíveis para a constatação dos suspeitos, como nomes, endereço, números de telefone, dentre outros meios, bem como descobre os tipos de transações mais comumente utilizadas por grupos terroristas para levantamento ou aquisição de seus recursos, com dados cronológicos e geográficos.

Ademais, há ainda os denominados sinais de alerta ou bandeira vermelha (*red flags*), os quais são especificamente os alertas de combate ao financiamento do terrorismo (CTF) e à lavagem de dinheiro (AML), relacionados às ferramentas mencionadas anteriormente, cruciais para a atuação de bancos, instituições financeiras e intermediários. Os sinais de alerta podem ser apontados, igualmente, em três categorias: a) natureza ou atividade do consumidor; b) natureza das transações; e c) circunstâncias externas às transações.<sup>82</sup>

Na primeira esfera de sinais subsistem: i) o uso falsas ou múltiplas identificações, ou, inclusive, o uso de identificações similares ou iguais por dois ou mais clientes; ii) colaboração aparente entre clientes; iii) cliente localizado em lugar diferente ao da instituição financeira; iv) o pagamento de repetidos cheques para a mesma pessoa dos mesmos indivíduos ou cheques repetidos de outras pessoas em uma mesma ou diferentes contas; v) o envolvimento de companhias com múltiplos endereços ou caixas de agência bancária, com informações insuficientes quanto ao sítio; vi) volume anormal de atividades; vii) o uso de ordens de pagamento ou cheques, os quais são descontados por cambistas, depositados por eles como um montante fixo em uma conta bancária, caracterizado como parte do negócio cambial e retirado com um cheque em uma conta de uma entidade de caridade distinta; viii) ligações entre transações e entidades suspeitas em listas de observação ou com organizações sabidamente envolvidas no terrorismo ou em levantar fundos para instituições de caridade suspeitas em financiar o terrorismo; ix) ligações com entidades constantes em listas de terroristas 'nacionais' de outro país.<sup>83</sup>

---

82 SHAFFER, op. cit., p. 52.

83 Ibidem, p. 52.

Na segunda gama de sinais de alerta, são elencados: i) estruturação com a repartição de transações em outras menores que não levem à comunicação de entrada; ii) transações de valores elevados, individuais ou somadas; iii) ocorrência de operações atípicas; iv) transações com origem ou destino a um país estrangeiro com informações faltantes; v) transações com origem ou destino a países ou territórios não cooperantes ou outros locais não regulamentados; vi) uso de múltiplos instrumentos ao portador; vii) uso de intermediários, como figuras públicas ou procuradores, para realizar depósitos ou o levantamento de quantias; viii) uso de instituições de caridade para efetuação transações internacionais direcionadas para áreas de conflito, especialmente quando a operação é dirigida a um indivíduo; ix) elevados depósitos incomuns; x) levantamento de bens logo depois que são creditados a uma conta.<sup>84</sup>

Por último, as circunstâncias exteriores às transações, que, possivelmente, evidenciam sinais de alerta são: i) anotações ou reproduções de iniciais no verso de cheques ou ordens de pagamento; ii) endossos incompletos, impróprios ou repetitivos; iii) transações de pequenos valores em dólares, mas que requerem pagamentos de altas taxas; iv) cheques datados meses antes ou depois da data do depósito; cheques suspeitos de serem fraudados ou roubados; v) clientes que requerem a troca de dinheiro ou cheques com um cheque de uma instituição financeira ou com outros cheques apresentados anteriormente para desconto; vi) uso de cheques únicos, como de agências governamentais ou companhias de seguro; vii) grande volume de atividades em contas inativas; viii) movimentações de dinheiro rápido não usuais ou volumes altos de movimentação de dinheiro por contas bancárias; ix) múltiplos pagamentos de diferentes pessoas em uma mesma conta; x) créditos repetidos, efetuados apenas abaixo do limite que exige comunicação à UIF.<sup>85</sup>

Imprescindível a atuação das Unidades de Inteligência Financeira no combate ao financiamento do terrorismo internacional, dado o seu papel fundamental na identificação dos colaboradores do terror que atuam por meio do mercado financeiro, enviando fundos às organizações criminosas com fins terroristas. A especialidade do assunto requer a participação de órgãos capacitados, que estejam aptos a conjecturarem e criarem ferramentas e sinais de alerta apropriados e eficazes no rastreamento de informações e alcance dos respectivos

---

84 SHAFFER, op. cit., p. 52.

85 Ibidem, p. 52.

financiadores. Logo, observando todos os procedimentos apresentados, percebe-se que o maior desafio dos trâmites utilizados pelas UIFs está na qualidade das informações recebidas e trocadas, comunicadas pelas instituições financeiras e bancárias, para que então possam aquelas proceder com a abertura de eventual inquérito. Indispensável, por conseguinte, o treinamento das instituições intermediárias, responsáveis pela interlocução de dados tidos como suspeitos, bem como sua instrução das tipologias mais comumente utilizadas por financiadores do terrorismo. Outra enclave a qual ainda precisa ser sanada, mas que já se nota um esforço por parte da comunidade internacional nesse sentido, diz respeito às definições de inteligência e evidências empregadas por cada Estado, uma vez que não há padrões claros e universais – o que daria margem para um tratamento diferenciado à persecução de tais delitos em países distintos. Patente a dificuldade na utilização dos sistemas financeiros, a qual é agravada pela complexidade em detectar fundos terroristas e volver organizações criminosas dessa natureza para o judiciário. Contudo, o que se pretende é o desencorajamento do uso do mercado financeiro formal por grupos terroristas, aumentando exponencialmente os riscos dos métodos de transmissão de recursos àqueles destinados, impedindo a circulação de bens ou tornando-as custosas, de maneira que os terroristas e seus financiadores fiquem desestimulados a movimentarem fundos.

## **5.2. Mecanismos de detecção do financiamento do terrorismo utilizados pelas Unidades de Inteligência Financeira**

As denominadas Unidades de Inteligência Financeira (UIFs) de cada Estado desempenham imprescindível papel na persecução do crime de financiamento do terrorismo, visto que atuam, juntamente com outras agências governamentais, buscando deslindar o caminho financeiro utilizado por organizações terroristas no levantamento e movimentação de fundos. No entendimento de Yehuda Shaffer, os objetivos gerais dessas unidades podem ser resumidos, basicamente, em três: a) prevenir ataques terroristas mediante o congelamento de bens destinados ao planejamento de operações terroristas; b) acumular informações operacionais sobre a identidade de organizações do terror e seus apoiadores, através da análise de inteligência financeira; e c) desvendar e remover as fontes de financiamento do terrorismo. Dessa forma, pretende-se, preliminarmente, com as informações obtidas no setor

privado, afastar os grupos terroristas da economia global, e, um segundo momento, desestimular os possíveis colaboradores de tais associações, de modo que os grupos terroristas estejam submetidos a maiores riscos quando do levantamento e da movimentação de seus recursos financeiros.<sup>86</sup>

Conforme a IV Recomendação Especial do GAFI/FATF, as transações tidas como suspeitas devem ser imediatamente comunicadas pelas instituições financeiras, empresas ou entidades submetidas às normas anti-lavagem de dinheiro, às autoridades competentes – tais autoridades consistem nas UIFs. A própria redação da recomendação sugere dois novos deveres àquelas pessoas: vislumbra-se, inicialmente, a necessidade de as instituições envolvidas obterem novas informações, sendo este um procedimento que passa a integrar suas diligências; e, em seguida, é atribuído a elas o encargo de comunicar às Unidades de Inteligência Financeira das operações tanto suspeitas de manterem relações com o terrorismo, como também as que, por suas características, evidenciem uma razoável desconfiança de estarem atreladas às atividades de terror. Portanto, não é necessária a existência de motivos concretos de suspeição das transações financeiras para que as entidades repassem informações às UIFs, mas apenas prováveis argumentos que as façam interpretar os dados como inseguros. Assim, as instituições ficam obrigadas a adotar um sistema mais rigoroso de monitoramento das atividades do mercado financeiro consideradas de “alto risco”, segundo uma perspectiva do combate ao financiamento do terrorismo.

Deste modo, é de suma importância que as entidades do mercado financeiro estejam aptas a detectar dados e informações de elevada qualidade, para que estes, ao serem repassados fielmente às UIFs, desempenhem sua utilidade. Para tanto, necessário se faz que as instituições mantenham-se familiarizadas com as tipologias das quais se valem os financiadores do terrorismo, principalmente aquelas comumente aplicadas por eles, como é o caso das alternativas de envio de fundos, de organizações sem fins lucrativos, de instituições de caridade ou transferências eletrônicas. Nesse processo de investigação e sondagem, mister a identificação da origem das informações de transferências, bem como o reconhecimento de clientes suspeitos de realizarem negócios de serviços monetários sem o devido registro ou dos beneficiários das operações. Além disso, as entidades financeiras devem analisar,

---

86 SHAFFER, op. cit., p. 42.

comparativamente, os informes obtidos com listas nacionais e internacionais de pessoas suspeitas de terem envolvimento com o terrorismo, especialmente as elaboradas pelo Conselho de Segurança da ONU (Resolução nº 1267/1999, do CSNU, que discrimina participantes da Al-Qaeda, Talibã etc), pela Comunidade Européia (Regulamento CE nº 2580/2001, o qual especifica medidas restritivas direcionadas a algumas pessoas ou entidades, com o fulcro de combater o terrorismo), entre outros documentos.

No caso dos sistemas alternativos de envio de fundos, Yehuda Shaffer aponta-os como meios utilizados por grupos terroristas a fim de evitar os sistemas de monitoramento convencionais das instituições financeiras ou autoridades de investigação, visto que os recursos circulariam por instituições financeiras não bancárias ou sistemas de transferência de valores; assim, operações como essas, consistem em sinais de alerta, em que as instituições devem estar familiarizadas. Em relação às transferências de fundos destinadas às instituições de caridade, principalmente aquelas realizadas em áreas de conflito, o autor identifica-as como vulneráveis ao uso por financiadores do terrorismo, os quais poderiam encaminhar os recursos às organizações criminosas do terror. Desse modo, uma possível solução é a verificação de que tais recursos foram concreta e efetivamente utilizados para o fim que indicaram inicialmente. O FATF/GAFI considera uma prática plausível, para organizações sem fins lucrativos que mantêm fundos em contas bancárias registradas, a aplicação dos mesmos de modo estritamente formal, com o registro em canais financeiros das transferências das verbas, especialmente as movimentações com destino no exterior. O FATF do Oriente Médio e Norte da África (MENA – *Middle East and North Africa*), inclusive, elaborou diretrizes adicionais para esses casos em que instituições de caridade estão envolvidas, requerendo o aprimoramento de bancos com as seguintes medidas: a) permitir transferências internacionais de instituições de caridade apenas com a aprovação de órgão de supervisão e fiscalização; b) identificar os doadores e os beneficiários das instituições de caridade, quando realizados depósitos e saques de contas destas; c) abandonar completamente desembolsos de auxílio em dinheiro; d) restringir cheques de pagamento feitos exclusivamente para a ordem dos primeiros beneficiários e depositados em suas contas bancárias por meio das contas correspondentes das instituições de caridade.<sup>87</sup>

---

87 SHAFFER, op. cit., p. 46.

Ainda no entendimento de Yehuda Shaffer, a importância do monitoramento destas últimas está atrelada a um equívoco comum sobre a eficácia potencial dos esforços de combate ao financiamento do terrorismo, em que as instituições financeiras não podem rastrear as quantidades relativamente pequenas de dinheiro necessárias por terroristas individuais para executar ataques. As organizações terroristas necessitam de um montante maior de recursos para manterem sua infraestrutura e levar a cabo suas operações; assim, os mecanismos não devem estar concentrados apenas na investigação de contas financeiras de terroristas individuais, mas, primordialmente, na infraestrutura de empresas criminosas com fins terroristas.

E, por fim, as transferências eletrônicas consistem em um meio rápido e seguro para a realização de valores de um local a outro, não envolvendo o movimento monetário físico. O grande volume e a rapidez com que as transferências são realizadas diariamente, somados aos escassos padrões internacionais de registro, manutenção e transmissão de informações eletrônicas tornam-nas de difícil perquirição. Tamanho é o risco da utilização de tais instrumentos para fins ilícitos que, quando combinados com serviços de telefone e *internet banking*, mais elevados os riscos de emprego por lavadores de dinheiro e financiadores do terrorismo. Esses grupos criminosos usam identidades falsas e empresas de fachada para disfarçarem sua ligação com as transferências bancárias, além de estruturarem o fluxo de seus fundos por diferentes instituições financeiras, a partir de fontes diferentes e, aparentemente, não relacionadas. Os próprios terroristas que deram causa aos ataques do 11 de setembro utilizaram-se, como meios principais para o planejamento e a condução dos atentados, de transferências eletrônicas.<sup>88</sup>

### **5.3. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e suas atribuições**

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) consiste em um órgão público, mais precisamente uma Unidade de Inteligência Financeira (UIF) nacional, do Poder Executivo, vinculado ao Ministério da Fazenda – criado pela antiga Lei nº 9.613 de 1998, a qual fora atualmente substituída pela Nova Lei de Lavagem nº 12.683/12. Sua finalidade

---

88 SHAFER, op. cit., p. 47.

precípua, como indicado no artigo 14 da referida lei, é a de regulamentar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar ocorrências suspeitas de atividades ilícitas, e comunicar às autoridades competentes para instauração dos procedimentos cabíveis quando o Conselho concluir pela existência ou fundados indícios de crimes de branqueamento de capitais ou ocultação de bens, direitos e valores ou de qualquer outro ilícito, geralmente aqueles crimes econômicos, como é o caso do financiamento do terrorismo. Em um de seus livros normativos, o COAF deixa evidente a sua preocupação na prevenção e persecução de tais crimes:

A “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores constitui uma ameaça aos Estados pelos eventuais efeitos macroeconômicos que pode causar, com a súbita migração de capitais, e também por nutrir o submundo que, pelo crime, corrói e desmoraliza as instituições democráticas. O combate a esses crimes, que tem provocado um enorme esforço internacional de cooperação, ganhou relevância nos últimos anos como ferramenta importante na luta não só contra a corrupção e o crime organizado, que tanto atormentam ao País, mas também contra o terrorismo, cujas violentas ações ainda estão vivas na memória de todos.<sup>89</sup>

O Conselho integra o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e auxilia as autoridades competentes no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, cooperando com as entidades envolvidas nos esforços para prevenir tais delitos (PLD/FT), bem como coordenando a participação de organizações internacionais, tais quais o GAFI, o GAFISUD, entre outras. É atribuído ao COAF, ainda, a competência residual de regular os setores econômicos previstos na Lei de Lavagem de Dinheiro, para os quais não haja órgão regulador ou fiscalizador próprio, como é o caso de fomento mercantil (*factoring*), loterias, prestação de serviços de assessoria, comércio de obras de arte, de antiguidades, joias e bens de alto valor, cartões de crédito, e outros, os quais o COAF ficará incumbido de definir especificações para melhor regulamentar os setores.<sup>90</sup>

Dentro do COAF há diversos setores e divisões, cada um responsável por determinada atividade, podendo ser sistematizado da seguinte maneira para um melhor entendimento:

---

89 COAF. *Lavagem de dinheiro: legislação brasileira* / [organizado por] Conselho de Controle de Atividades Financeiras, Federação Brasileira de Bancos. 2. ed. rev. Brasília: COAF; São Paulo: FEBRABAN, 2005. p. 3.

90 COAF. *Prestação de contas ordinárias anual: relatório de gestão do exercício de 2012* / [organizado por] Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Ministério da Fazenda. Brasília, DF: 2012. p. 10.

**Tabela 1 – Estrutura interna do COAF**

<b>Área</b>	<b>Competência</b>
<b>Gabinete</b>	Assessorar o Presidente nas relações públicas, parlamentares e institucionais do COAF, bem como nos assuntos de cooperação e assistência técnica internacionais.
<b>Assessoria do Presidente</b>	Assessorar o Presidente e demais áreas do COAF em assuntos de natureza jurídica.
<b>Coordenação Geral de Supervisão</b>	Propor e executar estratégias para supervisão e verificação de conformidade legal das pessoas obrigadas.
<b>Coordenação Geral de Processo Administrativo</b>	Secretariar os trabalhos referentes aos processos administrativos sancionadores relativos a setores regulados pelo COAF.
<b>Coordenação Geral de Normas</b>	Propor modificações normativas e dar publicidade às interpretações das normas do COAF.
<b>Coordenação Geral de Desenvolvimento Institucional</b>	Prestar suporte aos processos de gestão corporativa, tais como: planejamento estratégico, prestação de contas, documentação, cooperação institucional, gestão de pessoas, orçamento e finanças, segurança orgânica e infraestrutura/logística.
<b>Coordenação Geral de Tecnologia da Informação</b>	Planejar, supervisionar e avaliar a execução de projetos e atividades em matéria de tecnologia da informação.
<b>Coordenação Geral de Inteligência Financeira</b>	Receber, distribuir, analisar e avaliar a qualidade das comunicações recebidas dos setores obrigados. Coordenar o Comitê dos Relatórios de Inteligência Financeira de ofício.
<b>Coordenação Geral de Intercâmbio de Informações</b>	Realizar intercâmbios de informação com autoridades competentes. Produzir Relatórios de Inteligência Financeira referente aos intercâmbios.
<b>Coordenação Geral de Análise Estratégica</b>	Realizar análise para identificar padrões, tendências e tipologias de LD/FT (lavagem de dinheiro/financiamento do terrorismo). Gerenciar Central de Riscos e Prioridades.
<b>Coordenação Geral de Análise Tática</b>	Produzir Relatórios de Inteligência Financeira e encaminhar às autoridades competentes, quando concluir pela existência de ilícitos.

**Fonte:** COAF. *Prestação de contas ordinárias anual*: relatório de gestão do exercício de 2012 / [organizado por] Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Ministério da Fazenda. Brasília, DF: 2012. p. 10.

Essa estruturação tática do COAF tem possibilitado uma integração operacional mais eficiente, dotada de mecanismos de comunicação mais ágeis. O sistema de inteligência que alimenta o Conselho conta, ainda, com a colaboração de outras instituições, como o Banco Central do Brasil (BACEN), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), a Secretaria de Previdência Complementar (SPC), entre outros.

Todos esses esforços ao longo dos últimos anos, em conjunto com as recentes ações do Ministério da Justiça, como a criação do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional – DRCI e a coordenação da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – Encla, e da Justiça Federal, como o estabelecimento das varas especializadas e do moderno sistema de informações para acompanhamento dos processos, refletem a prioridade atribuída pelo Brasil ao combate a esses crimes e contribuíram para a avaliação extremamente positiva que o País recebeu, em julho deste ano, do Grupo de Ação Financeira – Gafi, organismo que define as políticas internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo.<sup>91</sup>

A partir dos ataques de 11 de Setembro de 2001, e, posteriormente, com a promulgação da Lei nº 10.701 de 2003, que acrescenta alguns dispositivos à Lei nº 9.613/98, as instituições financeiras agregaram ao Programa de Prevenção à Lavagem de Dinheiro (PLD) controles internos de Combate ao Financiamento do Terrorismo (CFT), adaptando suas atividades, inclusive, segundo a emissão de cartas circulares do BACEN. Em virtude das diretivas jurídicas editadas com o fulcro de prevenir e combater crimes econômicos, o mercado financeiro tem sido pressionado para alocar investimentos em tecnologia de informação, a fim de aprimorar seus sistemas de monitoramento.

Atendo às exigências internacionais e considerando a necessidade de aperfeiçoamento e modernização do arcabouço administrativo-normativo complementar à Lei de Lavagem de Dinheiro, bem como o Relatório de Avaliação Mútua do Brasil de 2010, elaborado pelo GAFI em conjunto com o GAFISUD, o COAF publicou a Resolução nº 20, de 29 de fevereiro de 2012, que entrou em vigor apenas sete meses depois de sua publicação. O artigo 2º da referida Resolução trata da Política de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo (PLD/FT), a qual as pessoas jurídicas submetidas ao COAF estão obrigadas a observar, de acordo com o seu porte, devendo abranger procedimentos específicos, os quais serão abordados em tópico posterior, que cuidará das medidas adotadas pelas instituições

---

91 COAF. *Lavagem de dinheiro...* op. cit., p. 4.

financeiras por imposição do Banco Central. Esta resolução, contudo, é revogada pela recente Resolução nº 24/2013 do mesmo órgão.

O COAF editou a Resolução nº 24, em 16 de janeiro de 2013, cuja finalidade precípua é a de submeter à regulamentação do Conselho pessoas físicas ou jurídicas, as quais prestem, eventualmente ou não, serviços de assessoria, consultoria, contadoria, auditoria, aconselhamento ou assistência, desde que não submetidas à regulação de órgão próprio regulador, nos termos do artigo 14, parágrafo 1º, da Lei de lavagem de dinheiro nº 9.613/98. A fim de abranger o maior número possível de situações e pessoas a ser fiscalizada, a resolução lista as operações que estão sujeitas à sua obediência, estabelecendo uma política de prevenção aos crimes de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, por meio de procedimentos de controle destinados à: identificação de clientes e pessoas envolvidas em cada operação, principalmente dos beneficiários; identificação de operações ou propostas suspeitas, as quais devem ser comunicadas, obrigatoriamente; mitigação dos riscos de que novos produtos, serviços e tecnologias possam ser utilizados para a lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo; dentre outros. A referida resolução não especifica os termos e procedimento das da política de controle a ser incorporada pelas pessoas físicas e jurídicas a ela submetidas, deixando espaço para que cada agente elabore uma política de acordo com o seu porte e atividade exercida, devendo, todavia, formalizar a política adotada, bem como subjugá-la à verificação periódica de sua respectiva eficácia.<sup>92</sup>

A Resolução nº 24/2013 do COAF prevê, ainda, o formato do cadastro de clientes e demais envolvidos nas operações, com as informações mínimas necessárias, atribuindo tratamento diferenciado entre pessoas físicas e jurídicas.<sup>93</sup>

São especificadas operações e propostas que possam configurar sérios indícios da ocorrência de crime de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, ou com eles estarem relacionados, cuja identificação requer comunicação ao COAF. O tema é tratado nos

---

92 COAF. *Resolução nº 24, de 16 de Janeiro de 2013*. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas pessoas físicas ou jurídicas não submetidas à regulação de órgão próprio regulador que prestem, mesmo que eventualmente, serviços de assessoria, consultoria, contadoria, auditoria, aconselhamento ou assistência, na forma do § 1º do art. 14 da Lei nº 9.613, de 1998. Disponível em: <[http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/normas-do-coaf/copy\\_of\\_coaf-resolucao-no-24-de-16-de-janeiro-de-2013-esta-resolucao-entra-em-vigor-em-1.3.2013](http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/normas-do-coaf/copy_of_coaf-resolucao-no-24-de-16-de-janeiro-de-2013-esta-resolucao-entra-em-vigor-em-1.3.2013)>. Acesso em: 19 jul. 2013.

93 *Ibidem*.

artigos 9º ao 14, da mesma resolução:

Art. 9º As operações e propostas de operações nas situações listadas a seguir podem configurar sérios indícios da ocorrência dos crimes previstos na Lei nº 9.613, de 3.3.1998, ou com eles relacionar-se, devendo ser analisadas com especial atenção e, se consideradas suspeitas, comunicadas ao COAF:

I - operação que aparente não ser resultante de atividades ou negócios usuais do cliente ou do seu ramo de negócio;

II - operação cuja origem ou fundamentação econômica ou legal não sejam claramente aferíveis;

III - operação incompatível com o patrimônio ou com a capacidade econômico-financeira do cliente;

IV - operação com cliente cujo beneficiário final não é possível identificar;

V - operação envolvendo pessoa jurídica domiciliada em jurisdições consideradas pelo Grupo de Ação contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI) de alto risco ou com deficiências estratégicas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo ou países ou dependências considerados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) de tributação favorecida e/ou regime fiscal privilegiado;

VI - operação envolvendo pessoa jurídica cujos beneficiários finais, sócios, acionistas, procuradores ou representantes legais mantenham domicílio em jurisdições consideradas pelo GAFI de alto risco ou com deficiências estratégicas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo ou países ou dependências considerados pela RFB de tributação favorecida e/ou regime fiscal privilegiado;

VII - resistência, por parte do cliente ou demais envolvidos, ao fornecimento de informações ou prestação de informação falsa ou de difícil ou onerosa verificação, para a formalização do cadastro ou o registro da operação;

VIII - operação injustificadamente complexa ou com custos mais elevados que visem a dificultar o rastreamento dos recursos ou a identificação do seu real objetivo;

IX - operação aparentemente fictícia ou com indícios de superfaturamento ou subfaturamento;

X - operação com cláusulas que estabeleçam condições incompatíveis com as praticadas no mercado;

XI - qualquer tentativa de burlar os controles e registros exigidos pela legislação de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, inclusive mediante:

a) fracionamento;

b) pagamento em espécie;

c) pagamento por meio de cheque emitido ao portador; ou

d) outros meios;

XII – outras situações designadas em ato do Presidente do COAF; e

XIII - quaisquer outras operações que, considerando as partes e demais envolvidos, os valores, modo de realização e meio e forma de pagamento, ou a falta de fundamento econômico ou legal, possam configurar sérios indícios da ocorrência dos crimes previstos na Lei nº 9.613, de 3.3.1998, ou com eles relacionar-se.

Art. 10 As operações e propostas de operações nas situações listadas a seguir devem ser comunicadas ao COAF, independentemente de análise ou de qualquer outra consideração:

I – qualquer operação que envolva o pagamento ou recebimento de valor igual ou superior a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) ou equivalente em outra moeda, em espécie, inclusive a compra ou venda de bens móveis ou imóveis que integrem o ativo das pessoas jurídicas de que trata art. 1º;

II – qualquer operação que envolva o pagamento ou recebimento de valor igual ou superior a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), por meio de cheque emitido ao portador,

inclusive a compra ou venda de bens móveis ou imóveis que integrem o ativo das pessoas jurídicas de que trata o art. 1º;

III - qualquer das hipóteses previstas na Resolução COAF nº 15, de 28.3.2007; e

IV – outras situações designadas em ato do Presidente do COAF.

Art. 11. Caso não sejam identificadas, durante o ano civil, operações ou propostas a que se referem os arts. 9º e 10, as pessoas de que trata o art. 1º devem declarar tal fato ao COAF até o dia 31 de janeiro do ano seguinte.

Art. 12. As comunicações de que tratam os arts. 9º e 10, bem como a declaração de que trata o art. 11, devem ser efetuadas em meio eletrônico no sítio do COAF, no endereço [www.coaf.fazenda.gov.br](http://www.coaf.fazenda.gov.br), de acordo com as instruções ali definidas.

Parágrafo único. As informações fornecidas ao COAF serão protegidas por sigilo.<sup>94</sup>

Por fim, para fins de rastreamento das execuções, o documento também estabelece os dados relativos ao registro das operações, os quais devem ser especificados, de modo que todas as informações devem ser conservadas por, no mínimo, cinco anos, contados do encerramento da relação contratual entre tais pessoas e seus clientes. Dessa forma, percebe-se que embora os agentes submetidos à resolução dotem de certa autonomia para formulação de sua política de prevenção interna, o COAF deixa consignado procedimentos de controle mínimos, que devem ser incorporados na respectiva administração.

### **5.3.1. Relatório de Gestão do exercício de 2012 do COAF**

Em março de 2013, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras publicou um Relatório de Gestão do seu exercício durante o ano letivo de 2012, apresentando aos órgãos de controle interno e externo prestação de contas referente às suas atividades. O relatório, bastante sistemático e rico em informações, fornece dados acerca das diretrizes estratégicas do COAF, para o combate ao financiamento do terrorismo e os crimes de lavagem de dinheiro, acompanhadas das ações que concretizariam estas últimas, sendo apontadas aquelas que já foram concluídas e as que ainda estão em andamento.

O COAF elenca, basicamente, seis diretrizes principais: i) produzir inteligência financeira de modo eficiente e eficaz; ii) supervisionar e regular os segmentos econômicos; iii) utilizar tecnologia da informação; iv) gerir a instituição de forma impessoal, transparente e desburocratizada; v) gerir pessoas assegurando oportunidade profissional e liberdade de

---

94 COAF. *Resolução nº 24, de 16 de Janeiro de 2013...* op. cit.

expressão, com respeito e responsabilidade, em um ambiente pluri-institucional e multidisciplinar; vi) desempenhar papel ativo e cooperativo no plano internacional.<sup>95</sup>

Apenas as diretrizes estratégicas III e VI ainda encontram-se em andamento, enquanto as demais já foram concluídas – de acordo com situação apontada em 31 de dezembro 2012. Dentre as ações desenvolvidas pelo COAF, merece destaque a articulação do processo de seguimento da Avaliação do Brasil feita pela GAFI em 2010 e a internalização das 40 Recomendações Revisadas do mesmo órgão, ambos já comentados anteriormente – os quais concretizariam a VI Diretriz estratégica. O relatório sistematizou tais informações conforme tabela abaixo:

**Tabela 2 – Diretrizes Estratégicas do COAF**

<b>Diretriz Estratégica</b>	<b>Ação</b>	<b>Situação em 31/12/2012</b>
<b>I</b>	Implantar nova estrutura operacional	<b>Concluída</b>
	Sedimentar o uso de ferramenta de análise	
	Definir indicador de desempenho da inteligência financeira (eficácia + eficiência = desempenho)	
	Redefinir metodologia e estratégia de <i>feedback</i> para os setores obrigados	
<b>II</b>	Elaborar Resolução Geral para setores regulados pelo COAF	<b>Concluída</b>
<b>III</b>	Executar o plano de trabalho referente ao projeto de atualização tecnológica do Siscoaf	<b>Em andamento</b>
<b>IV</b>	Reavaliar a proteção ao conhecimento sensível no COAF em face da mudança para a nova sede.	<b>Concluída</b>
	Implementar medidas decorrentes da Lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação)	
<b>V</b>	Customizar e implementar diretrizes sobre Gestão de Pessoas emanadas do CEG - Comitê Estratégico de Gestão do MF	
<b>VI</b>	Coordenar o processo de seguimento da Avaliação do Brasil pelo GAFI de 2010	<b>Em andamento</b>
	Coordenar a internalização das 40 Recomendações Revisadas do GAFI	<b>Concluída parcialmente</b>

**Fonte:** COAF. *Prestação de contas ordinárias anual*: relatório de gestão do exercício de 2012 / [organizado por] Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Ministério da Fazenda. Brasília, DF: 2012. p. 10.

95 COAF. *Prestação de contas ordinárias...* op. cit., p. 17.

O Planejamento Estratégico do COAF vincula-se a outros programas do Ministério da Justiça, como o Programa Temático 2070 - Segurança Pública com Cidadania (Cód. 2070), cujo objetivo substancial é o de aprimorar o combate à criminalidade, com ênfase em medidas de prevenção, assistência, repressão e fortalecimento das ações integradas para a superação do tráfico de pessoas, drogas, armas, lavagem de dinheiro e corrupção, além de ilícitos característicos da região de fronteira, intensificando a fiscalização do fluxo migratório. Dentre suas metas, pode-se citar o esforço do Brasil em aderir as recomendações internacionais sobre prevenção e combate ao financiamento do terrorismo e ao branqueamento de capitais, bem como o desenvolvimento do novo SISCOAF, visando a modernização tecnológica para o fortalecimento da produção de inteligência financeira e da supervisão de setores econômicos no âmbito da prevenção de tais delitos.<sup>96</sup>

Tratando especificamente dos crimes de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, o Planejamento Estratégico do COAF busca alinhar-se, igualmente, às Diretrizes Estratégicas do Ministério da Fazenda, aprovadas pela Resolução nº 1 de 2012, do Comitê Estratégico de Gestão do MF. Neste ano, o Comitê aprovou trinta e nove Projetos Estratégicos Corporativos (PEC), dos quais dois deles encontram-se sob a responsabilidade do COAF: PEC nº 18, sobre o incremento da capacidade de fiscalização do Ministério da Fazenda para fins de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo; e a PEC nº 19, sobre a modernização e otimização da estrutura fazendária com competência em matéria de prevenção aos mesmos crimes.

O primeiro projeto tem como objetivo, além de proceder o incremento da capacidade fiscalizatória de unidades do MF, veicular procedimentos para a verificação de sua conformidade com as respectivas normas de PLD/FT. Seus resultados esperados estão relacionados ao aumento da aderência de pessoas físicas e jurídicas reguladas pelo COAF às mesmas normas, coibindo eventuais mecanismos utilizados por criminosos que intentem aproveitar o produto de práticas ilícitas; a disseminação da cultura de prevenção aos crimes de lavagem e financiamento do terror nos setores econômicos; a ampliação do conjunto de empresas responsáveis pelo encaminhamento de comunicações ao COAF, bem como o aprimoramento da qualidade das informações prestadas; e o fortalecimento da cooperação

---

96 Ibidem. p. 17.

institucional entre órgãos fazendários. Já o segundo projeto visa, basicamente, otimizar os processos de trabalho do COAF, inclusive no que tange as suas interfaces com os processos de outras unidades do Ministério da Fazenda e outros organismos com competência ou interesse em PLD/FT, mediante a adoção de solução tecnológica avançada e a proposição de plano de fortalecimento de suas estruturas orgânicas.<sup>97</sup>

O COAF realizou, ainda, um mapeamento dos riscos e deficiências que poderiam comprometer o cumprimento integral dos PECs apresentados, destacando-se: a) a carência de recursos humanos qualificados e em número suficiente para a condução dos projetos, que se dá pela ausência de patrocínio de órgãos externos e restrições de ordem legal e temporal; b) a indisponibilidade de recurso orçamentário e financeiro; e c) o colapso do Sistema de Controle de Atividades Financeiras (SISCOAF) atual, o qual poderia sofrer saturação pelo volume de comunicações recebidas pelo COAF e dos dados processados. Com o fim de favorecer o cumprimento das diretrizes estratégicas e eliminar parte dos problemas detectados, o COAF renovou seu parque tecnológico, mediante a aquisição de um total de trinta e duas novas estações de trabalho, reforçando o quadro de pessoas com o ingresso de funcionários da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil.

O Planejamento Estratégico do COAF materializa-se por meio de seu Plano Tático Operacional, o qual segue as diretrizes já mencionadas anteriormente, e que fora projetado para o período de 2012 a 2015, contemplando um total de vinte e oito ações. Dentre elas, a que merece maior ênfase é a Ação 4946, vinculada ao Programa 2110 de Gestão e Manutenção do Ministério da Fazenda, sobre Inteligência Financeira para a Prevenção da Lavagem de Dinheiro e do Financiamento do Terrorismo, cuja descrição versa o seguinte:

Recebimento, registro e processamento das comunicações de operações suspeitas ou de natureza automáticas, realizadas pelas pessoas obrigadas pela Lei nº. 9.613/98; análise das comunicações recebidas, levando em consideração informações disponíveis com o objetivo de identificar situações que ensejem a elaboração de Relatório de Inteligência Financeira; coordenação e proposta de mecanismos de cooperação técnica e troca de informações que viabilizem a rápida e eficiente análise das comunicações; requisição aos órgãos da Administração Pública das informações necessárias às análises das comunicações; obtenção ou aquisição de informação de entidades privadas que auxiliem na análise das comunicações recebidas; disseminação dos Relatórios de Inteligência Financeira às autoridades competentes, para instauração de procedimentos cabíveis; solicitação às Unidades de Inteligência Financeira estrangeiras informações necessárias às análises das

---

97 Ibidem. p. 19.

comunicações.<sup>98</sup>

O COAF detectou que a Ação 4946 possibilitou um aumento de 43% na produção de Relatório de Inteligência Financeira (RIF) de 2012, em relação ao ano anterior – produto este da análise de comunicações recebidas dos setores obrigados e de solicitações de intercâmbios de informações realizadas por autoridades nacionais e Unidades de Inteligência Financeira de outros países. Contribuíram, igualmente, para esse resultado o aperfeiçoamento do processo de trabalho da inteligência financeira, com a segregação e especialização de atividades operacionais, aprimoramento nos sistemas tecnológicos, em especial do SISCOAF, e a melhoria da qualidade das comunicações recebidas dos setores obrigados.<sup>99</sup>

#### **5.4. Iniciativas do Banco Central do Brasil: precauções exigidas das instituições financeiras**

Em 24 de julho de 2009, o Banco Central do Brasil publicou a Carta Circular n° 3.461, com o escopo de consolidar regras sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades especificamente relacionadas com os crimes previstos na antiga Lei n° 9.613/1998, a qual disciplina os crimes de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como cria, no âmbito do Ministério da Fazenda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). A Circular também observa o disposto na Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo de 1999, que impõe aos Estados signatários o dever de cooperação e adoção de medidas punitivas severas pela prática de financiamento do terrorismo, além de obrigar as instituições financeiras a incorporar mecanismos internos para a detecção desses delitos, a fim de preveni-los.

Em suma, as políticas e os procedimentos de controle interno exigidos pela Circular em questão, requerem das instituições financeiras o registro de todas as informações relacionadas aos clientes envolvidos e transações ou operações, conservado por no mínimo cinco e no máximo dez anos, de modo que seja possível verificar as partes que compõem determinada movimentação, as quantias envolvidas e outros elementos que possam evidenciar uma atividade suspeita.

---

98 Ibidem. p. 24.

99 Ibidem. p. 24.

Assim, as instituições financeiras de que trata a Circular devem promover a coleta e a manutenção de informações cadastrais atualizadas dos clientes permanentes e, dos clientes eventuais, dos proprietários e destinatários de recursos envolvidos nas operações ou serviços, suas identificações completas, com o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), quando pessoa natural, ou razão social e número de inscrição no CNPJ, quando pessoa jurídica. No caso dos clientes permanentes, deverá ser feita, igualmente, a análise de verificação que os enquadre como pessoas politicamente expostas, identificando a origem dos fundos envolvidos nas transações dos clientes assim caracterizados<sup>100</sup>.

Além disso, ficam as instituições financeiras obrigadas a manter os registros de todos os serviços financeiros prestados e de todas as operações realizadas com clientes ou em seu nome, de forma que se possa verificar a compatibilidade entre a movimentação de recursos e a atividade econômica e capacidade financeira do cliente, a origem dos recursos movimentados e os beneficiários finais das movimentações. O sistema de registro deve permitir a identificação de operações que superem o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), se realizadas com uma mesma pessoa, conglomerado financeiro ou grupo, em um mesmo mês calendário, bem como daquelas operações que, por sua habitualidade, valor ou forma, configurem artifícios que objetive burlar os mecanismos de identificação, controle e registro (art. 6º, da Circular 3.461/09 do BACEN).

Em tópico separado, o Banco Central impõe especial atenção: i) às operações ou propostas cujas características, no que se referem às partes envolvidas, valores, formas de realização e instrumentos utilizados, ou que, pela falta de fundamento econômico ou legal, indiquem risco de ocorrência dos crimes de lavagem de dinheiro, ou com eles relacionados; ii) às propostas de início de relacionamento e operações com pessoas politicamente expostas de nacionalidade brasileira e as oriundas de países com os quais o Brasil possua elevados número de transações financeiras e comerciais, fronteiras comuns ou proximidade étnica, lingüística ou política; iii) aos indícios de burla aos procedimentos de identificação e registro estabelecidos na circular; iv) aos clientes e operações em que não seja possível identificar o

---

100 Consideram-se pessoas politicamente expostas os agentes públicos que desempenham ou tenham desempenhado, nos últimos cinco anos, no Brasil ou em países, territórios e dependências estrangeiros, cargos, empregos ou funções públicas relevantes, assim como seus representantes, familiares e outras pessoas de seu relacionamento próximo. (BRASIL. *Circular n° 3.461 de 2009, do Banco Central do Brasil*. Parágrafo 1º, do art. 4º. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2009/pdf/circ\\_3461\\_v4\\_P.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2009/pdf/circ_3461_v4_P.pdf)> Acesso em 20 jul. 2013)

beneficiário final; v) às transações com clientes oriundos de países que aplicam insuficientemente as recomendações do GAFI, conforme informações divulgadas pelo Banco Central; vi) às situações em que não seja possível manter atualizadas as informações cadastrais de seus clientes.<sup>101</sup>

Conforme o próprio artigo 10º, parágrafo 1º, da supracitada Circular, define a expressão “especial atenção” inclui três procedimentos: a) monitoramento reforçado, mediante a adoção de mecanismos mais rigorosos para a apuração de situações suspeitas; b) análise com vistas à verificação da necessidade das comunicações ao COAF; e c) a avaliação da alta gerência quanto ao interesse no início ou manutenção do relacionamento com o cliente. Dentre os casos em que as instituições financeiras são obrigadas a comunicar ao COAF, encontram-se os atos suspeitos de financiamento do terrorismo, os quais são dotados de prioridade, visto que sua comunicação deve ser realizada até o dia útil seguinte àquele em que verificados, sem que seja dada ciência aos envolvidos.

Em março 2012, o Banco Central, por meio da Carta Circular nº 3.542, divulga a relação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes de lavagem de dinheiro, previstos na Lei nº 9.613/98, passíveis de comunicação ao COAF. São apontadas 106 (cento e seis) situações diferentes, subdivididas em catorze incisos principais com os seguintes temas: i) situações relacionadas com operações em espécie em moeda nacional; ii) situações relacionadas com operações em espécie em moeda estrangeira e cheques de viagem; iii) situações relacionadas com dados cadastrais de clientes; iv) situações relacionadas com movimentações de contas; v) situações relacionadas com operações de investimento interno; vi) situações relacionadas com cartões de pagamento; vii) situações relacionadas com operações de crédito no País; viii) situações relacionadas com a movimentação de recursos oriundos de contratos com o setor público; ix) situações relacionadas a consórcios; x) situações relacionadas a pessoas suspeitas de envolvimento com atos terroristas; xi) situações relacionadas com atividades internacionais; xii) situações relacionadas com operações de crédito contratadas no exterior; xiii) situações relacionadas com operações de investimento externo; xiv) situações relacionadas com empregados das instituições financeiras e seus representantes.

---

101 BRASIL. *Circular nº 3.461 de 2009, do Banco Central do Brasil...* op. cit.

A Circular 3.542/12, do BACEN, revoga a Carta Circular n° 2.826 de 1998 e é rica em detalhes, sendo que os tópicos que mais reúnem situações diversas são os incisos I, IV e XI, que tratam, respectivamente, sobre situações com operações em moeda nacional (dez situações), movimentações de conta (vinte e uma situações) e atividades internacionais (doze situações). Em relação aos casos que abrangem pessoas suspeitas de envolvimento com atos terroristas, são elencadas quatro situações de suma importância, diretamente atreladas ao combate do terrorismo e seu financiamento, quais sejam: a) as movimentações financeiras envolvendo pessoas relacionadas a atividades terroristas listadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas; b) realização de operações ou prestação de serviços, qualquer que seja o valor, a pessoas que reconhecidamente tenham cometido ou tentado cometer atos terroristas, ou deles participado ou facilitado o seu cometimento; c) existência de recursos pertencentes ou controlados, direta ou indiretamente, por estes últimos; d) movimentações com indícios de financiamento do terrorismo.

Todas as situações mencionadas na Circular, quando aplicáveis, podem indicar parâmetros para estruturação de sistemas e controles internos, inclusive informatizados, para prevenção de lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo implantados pelas instituições financeiras. Ademais, as situações descritas, bem como outras não mencionadas, que possam configurar indícios das práticas de que trata o artigo 13 da Circular n° 3.461/09, devem ser comunicadas por meio do Sistema de Controle de Atividades Financeiras (SISCOAF).

O BACEN aprovou também, recentemente, em março de 2013, duas cartas circulares que adaptam as normas aplicáveis às instituições financeiras brasileiras, em razão da Lei n° 12.683/12, que cria medidas para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro, além de conferir competência ao Banco Central para regulamentar a comunicação prévia de saques em espécie e transferências internacionais. São as circulares n° 3.653/13 e 3.654/13, as quais incorporam as recentes exigências do GAFI, alterando algumas das determinações da Circular n° 3.461/09 já estudada. Dentre as principais modificações, merecem destaque: a) a obrigatoriedade de comunicação prévia do cliente à instituição financeira com um dia útil de antecedência para saques em espécie de valor igual ou superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) – art. 9º, parágrafo 3º, da Circular n° 3.654/13, BACEN; b) a previsão de que as instituições informem ao COAF não só a existência de operações

requeridas na regulamentação, mas também quando não ocorrer tal situação (art. 15-A, da Circular nº 3.654/13, BACEN); c) a inserção do princípio da proporcionalidade para que as políticas, procedimentos e controles internos das instituições financeiras sejam compatíveis com o porte e volume de operações (art. 1º, da Circular nº 3.654/13, BACEN); d) a obrigatoriedade de comunicação ao COAF, até o dia útil seguinte à realização da operação, das comunicações automáticas, ou à constatação de atipicidade, nas operações suspeitas (arts. 12 e 13, da Circular nº 3.654/13, BACEN); e) alteração do Regulamento do Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais (RMCCI), prevendo a obrigatoriedade de comunicação prévia do cliente à instituição financeira, com um dia útil de antecedência, das transferências ao exterior, a título de doação, de valor superior ao equivalente a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) – Circular nº 3.653/13, BACEN; f) os ajustes efetuados nas disposições sobre pessoas expostas politicamente (PEP), que passa a incluir os tribunais regionais federais, do trabalho e eleitorais, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho e o Conselho de Justiça Federal; sendo que as operações que possuam PEP como parte envolvida serão sempre consideradas como merecedoras de especial atenção. Ademais, amplia-se a aplicação dos dispositivos referentes às PEP para aqueles que exercem ou exerceram função de alta administração em uma organização internacional de qualquer natureza, assim considerados diretores, subdiretores, membros de conselho ou funções equivalentes (art. 4º, da Circular nº 3.654/13, BACEN).<sup>102</sup>

Renato de Mello Jorge Silveira e Eduardo Saad-Diniz comentam sobre as modificações que as duas últimas circulares proporcionaram, apontando a internalização dos novos modelos de gestão da segurança da informação, bem como a criação de estruturas de incentivo ao cumprimento de obrigações no setor empresarial, como uma demonstração de esforço de alinhamento do sistema penal brasileiro às recomendações internacionais do GAFI/FATF. Contudo, advertem que uma obediência quase cega a determinações de organismos desse porte pode gerar dificuldades no campo criminal.<sup>103</sup>

Os autores apontam as alterações como forma de recrudescimento das medidas de prevenção, atentando ainda para algumas deficiências remanescentes, como ocorre em casos

---

102 BRASIL. Banco Central do Brasil. *BC adapta regulamentação às mudanças na lei de lavagem de dinheiro*. Acesso em: <[www.bcb.gov.br/pt-br/paginas/bc-adapta-regulamentacao-as-mudancas-na-lei-de-lavagem-de-dinheiro.aspx](http://www.bcb.gov.br/pt-br/paginas/bc-adapta-regulamentacao-as-mudancas-na-lei-de-lavagem-de-dinheiro.aspx)>. Acesso em: 26 jun. 2013.

103 SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. Circulares do BC e lavagem de dinheiro. *Jornal Valor Econômico*, p. E2, 08 abr. 2013.

de informações imperfeitas ou fragmentadas, além de não estarem determinadas, precisamente, as hipóteses que ensejariam processo administrativo sancionador, pelo descumprimento das medidas, e a aplicação das figuras equiparadas do artigo 12, da Lei de Lavagem. Complementam que a regulação penal do sistema financeiro não pode ser reduzida meramente à operação mecânica, cuja detecção de descumprimento do dever imposto configuraria um delito de lavagem de dinheiro. Isso se deve ao fato de que as normativas bancárias podem gerar exposição ao perigo de uma cultura organizacional e um padrão rigoroso de cumprimento de deveres para os quais as sociedades empresariais nacionais talvez ainda não estejam preparadas. Não se pode, assim, estruturar um conjunto de normativas tendentes a viabilizar o processo condenatório de crimes, pois a mera positivação em sentido formal, se não adequada à realidade socioeconômica do país, pode ter sua aplicação deturpada, contribuindo para o aumento do sentimento relativo à impunidade.<sup>104</sup>

Por todo exposto, observa-se um grande esforço por parte do Banco Central com o intuito de adequar as operações das instituições financeiras às recomendações do GAFI, tendo em vista a grande responsabilidade daquelas na prevenção e persecução dos crimes de lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo, em um primeiro momento, posto que é um dado seguro que as organizações criminosas circulam seus recursos e fundos, sustentadores de suas atividades ilícitas, por meio de contas e transações bancárias.

### **5.5. Iniciativas da Comissão de Valores Mobiliários (CVM)**

A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) é uma autarquia, criada pela Lei nº 6.385 de 1976, vinculada ao Ministério da Fazenda, que disciplina o funcionamento do mercado de valores mobiliários, normatizando e fiscalizando a atuação de diversos integrantes desse setor. Dessa forma, são atividades regulamentadas por essa autarquia aquelas realizadas por entidades administradoras de mercados de bolsa e de balcão organizado, além de outras que procedem com a emissão, a distribuição, a negociação, a intermediação e a administração de ações, debêntures, bônus de subscrição, cupons, notas comerciais, dentre outros valores mobiliários que circulam no mercado e estão previstos na supracitada lei. A CVM, juntamente

---

104 Ibidem.

com instituições como o BACEN, compõe o rol das autoridades competentes responsáveis pela adoção de medidas que tornem exequíveis as normativas de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

É nessa esteira que a Comissão editou a Instrução CVM n° 301, de 16 de abril de 1999, a qual cuida do tema no que tange o mercado de valores mobiliários, recentemente atualizada pela Instrução CVM n° 523, de 28 de maio de 2012. A fim de melhor atender as recomendações internacionais do GAFI/FATF, este último documento fora elaborado e acompanhado pela Audiência Pública SDM n° 1/2012 (Processo CVM n° 2012-2013), momento em que instituições como o Banco do Brasil (BB), BM&FBovespa Supervisão de Mercado (BSM) e a Plural Capital puderam sugerir adaptações pertinentes ao AML e CTF.<sup>105</sup> Segundo José Eduardo Bergo, gerente-executivo da diretoria de gestão de segurança do BB, a proximidade em relação à data da realização de eventos internacionais de grande porte no Brasil, como a Copa do Mundo de 2014, concluída neste ano, e as Olimpíadas de 2016, as quais reforçariam a necessidade de garantir o cumprimento das recomendações internacionais ligadas ao terrorismo, consolidando um arcabouço jurídico suficientemente eficaz, inclusive com a criminalização do financiamento do terrorismo.<sup>106</sup>

As instruções tratam sobre a identificação e o cadastro de clientes, registro de transações e os limites de que tratam os incisos I e II do art. 10, as operações, a comunicação e o limite referidos nos incisos I e II do art. 11, e a responsabilidade administrativa prevista nos arts. 12 e 13, todos os dispositivos da Lei de Lavagem de Dinheiro, referente aos crimes de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores.

A Instrução CVM n° 523/2012 procura aprimorar as medidas já existentes, bem como criar novas, de forma a integrar um conjunto de normas jurídicas suficientes, capazes de prevenir e reprimir os delitos previstos na antiga Lei n° 9.613/98. O documento mais recente, de um modo geral, implementa e reforça a necessidade de monitoramento e comunicação das operações que envolvem o sistema financeiro nacional para a prática de tais ilícitos, dos quais o financiamento do terrorismo faz parte, possibilitando uma supervisão mais rigorosa das

---

105 COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). *Relatório de Análise*: Audiência Pública SDM n° 01/2012 (Processo CVM n° 2012-2013). Superintendência de Desenvolvimento de Mercado. Disponível em: <[http://www.cvm.gov.br/port/infos/Relatorio\\_audpub%20\\_nst\\_523.pdf](http://www.cvm.gov.br/port/infos/Relatorio_audpub%20_nst_523.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2013.

106 CVM avança em regra contra lavagem. *Jornal Valor Econômico*, 05 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/financas/2603498/cvm-avanca-em-regra-contralavagem>>. Acesso em 29 jun. 2013.

relações que envolvem o mercado de valores mobiliários.

A instrução em comento, basicamente, expressa a indispensabilidade de as pessoas jurídicas sujeitas às normativas da CVM adotarem e aplicarem, continuamente, regras, procedimentos e controles internos, atualizando informações cadastrais de seus clientes e evitando o uso da conta por terceiros, além de identificarem os beneficiários finais das operações realizadas (art. 3-A, inciso I, da Instrução CVM nº 523/12). Ademais, são adotados também mecanismos mais rígidos em relação às pessoas expostas politicamente, devendo as entidades subordinadas à CVM dispensar especial atenção a propostas de início de relacionamento e operações executadas com estas, inclusive aquelas oriundas de países com os quais o Brasil possua elevado número de transações financeiras e comerciais, fronteiras comuns ou proximidade étnica, aplicando-se às PEP o mesmo tratamento apontado no inciso I, do mesmo artigo<sup>107</sup> (incisos III a VI, do art. 3-A, da Instrução).<sup>108</sup>

O registro de todas as transações envolvendo títulos e valores mobiliários deve ser procedido, independentemente dos valores envolvidos, de modo a permitir a verificação da movimentação financeira de cada cliente, com base em critérios definidos, em face da situação patrimonial e financeira de seu cadastro. Tais informações devem ser conservadas pelo período mínimo de cinco anos, podendo este prazo ser estendido por tempo indeterminado em caso de existência de investigação comunicada formalmente pela CVM à pessoa ou instituição (arts. 4º e 5º, da Instrução).

A exigência de monitoramento contínuo passa a incluir: a) as operações com a participação de pessoas naturais residentes ou entidades constituídas em países que não aplicam ou aplicam insuficientemente as recomendações do GAFI/FATF; b) as situações em que não seja possível manter atualizadas as informações cadastrais de seus clientes; c) as situações e operações em que não seja possível identificar o beneficiário final; d) as situações em que as diligências previstas no art. 3-A não possam ser concluídas (art. 6º, incisos VIII,

---

107 Na Audiência Pública SDM nº 01/2012, a Plural Capital indicou a necessidade de ser explicitado com mais evidência a responsabilidade das instituições para a identificação da origem dos recursos e das pessoas expostas politicamente, sendo a sugestão acatada pela CVM.

108 O artigo 3-A, da Instrução CVM nº 523/12, consiste em um reflexo da Recomendação V do GAFI/FATF, sendo estruturado para sanar as deficiências apontadas por esse órgão nas normas que regem o mercado de valores mobiliários, conforme apontado no Relatório de Análise da Audiência Pública SDM nº 01/2012, elaborado pela Superintendência de Desenvolvimento de Mercado.

XIV, XV, XVI, respectivamente, da Instrução).<sup>109</sup>

E, por fim, as pessoas sujeitas à CVM ficam obrigadas a desenvolver e implementar regras, procedimentos e controles internos que viabilizem a análise prévia de novas tecnologias, serviços e produtos e a seleção e o monitoramento de funcionários, com o objetivo de garantir padrões elevados de seus quadros, visando à prevenção dos crimes financeiros abrangidos pela Instrução, bem como a manter programa de treinamento contínuo para seus servidores, destinado a divulgar toda gama de regulamentos para prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (art. 9º, da Instrução)<sup>110</sup>.

Como é possível observar, as instruções editadas pela CVM muito se aproximam das medidas contidas nas cartas circulares publicadas pelo Banco Central, de modo que ambas as instituições tendem a observar as recomendações do GAFI/FATF, em um primeiro patamar, e as exigências do COAF, que seguem aquelas.

---

109 Na Audiência Pública SDM n° 01/2012, a BSM sugeriu a inclusão da obrigação do monitoramento contínuo das operações para coibir condutas listadas no artigo 6º, da Instrução CVM n° 523/12, e assegurar a eficácia do dever de *gatekeepers* dos intermediários de mercado – a sugestão foi acatada e reflete na redação do dispositivo. *Gatekeepers* são profissionais autônomos que servem a investidores, preparando, verificando e analisando informações a eles divulgadas. A sua atuação é de tamanha importância na veiculação de dados, que seu consentimento ou aprovação pode definir a efetivação ou não de transações de uma corporação, bem como seu *status* de credibilidade. Para mais informações: COFFEE JR., John C. *The attorney as gatekeeper: an agenda for the SEC*. Abr. 2003. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=395181](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=395181)>. Acesso em: 26 set.2014.

110 A previsão expressa da aplicação do dispositivo à prevenção do financiamento do terrorismo é fruto da sugestão da Plural Capital na Audiência Pública.



## 6. CARACTERÍSTICAS DOS CRIMES DE ASSOCIAÇÃO E ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

Os crimes praticados por associações ou organizações criminosas possuem elementares essenciais para sua configuração no tipo que os prevê. A importância de se adequar definições particularizadoras de determinados termos consiste, fundamentalmente, na preocupação de se aplicar, apropriadamente, medidas legais coercitivas a fim de reprimir determinada conduta. Dessa forma, para a configuração do próprio tipo é necessário que os seus requisitos previstos na lei sejam satisfeitos, possibilitando, então, a punição ou coibição da prática delituosa. Além disso, a incriminação autônoma de determinada conduta só é viabilizada com a identificação exata de sua abrangência.

No caso do conceito preciso de organização criminosa, não foi este ainda estabelecido por lei, sequer pela Lei de Organizações Criminosas (Lei nº 9.034/95), diferentemente do que ocorre com a caracterização de bando ou quadrilha, disposta na tipificação do artigo 288 do atual Código Penal brasileiro (CP). Em relação a este, são requisitos intrínsecos à formação de quadrilha ou bando os seguintes elementos: a) pluralidade de sujeitos, em número maior ou igual a quatro indivíduos; b) associados por algum tempo; c) com vínculo estável ou permanente; d) cujo fim seja a perpetração de uma determinada série de delitos.

Embora a definição típica do supracitado crime evidencie tamanha semelhança com a configuração de uma organização ou associação criminosa, não se pode aplicar tal conceito, de maneira análoga, a estas últimas, tendo em vista a teoria do bem jurídico, a qual exige interpretação restritiva do CP. No entendimento de Heloísa Estellita e Luís Graco, o bem jurídico tutelado, em cada caso, assume critério distintivo.<sup>111</sup> Dessa forma, nos crimes de associação ou organização criminosa, a doutrina majoritária considera tais delitos como um ataque a determinados bens jurídicos coletivos ou supraindividuais como, por exemplo, a ordem pública, a segurança interior e a paz pública, o que ocorreria também no caso de associações terroristas, as quais consistiriam em uma organização criminosa com fins específicos de acordo com o entendimento predominante em países como Alemanha e

---

111 ESTELLITA, Heloísa; GRECO, Luís. Empresa, quadrilha (art. 288 do CP) e organização criminosa: uma análise sob a luz do bem jurídico tutelado. *Revista Brasileira de Ciências Criminas – RBCCrim*, n. 91, p. p. 393-409, 2011. p. 293.

Espanha<sup>112</sup>. Em contrapartida, nos crimes de quadrilha ou bando (art. 288 do CP), levando-se em conta uma visão exegética-sistemática, o bem jurídico coletivo não é capaz de justificar qualquer incriminação, uma vez que é preciso que outro bem qualquer, geralmente de natureza puramente individual, seja afetado.

Apesar disso, alguns doutrinadores já se posicionaram no sentido de indicar os requisitos essenciais de uma organização criminosa, especificamente. A despeito das possíveis variações pontuais, nota-se um denominador comum entre as definições do termo, que preenche os mesmos critérios objetivos para a identificação do conceito de organização terrorista, o qual cinge: a) pluralidade de agentes, b) associados de forma estruturada (uma organização propriamente dita) e permanente, c) com o fim de cometer delitos. Observa-se, também, d) o objetivo de obter benefícios financeiros de cunho econômico, como o lucro, ou bens materiais. A divergência é detectada entre as propostas de conceituação, basicamente, no que tange o número mínimo de pessoas considerado necessário para a formação de uma organização criminosa, variando de dois a quatro agentes. Além disso, há quem considere a gravidade dos delitos que a organização tem como finalidade de praticar, como é o caso da definição dada pelo doutrinador Zúñiga Rodríguez<sup>113</sup>, pela Convenção de Palermo e a Decisão Quadro 2008/841/JAI do Conselho da União Europeia.

Segundo a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, celebrada em Palermo no ano de 2000, da qual o Brasil é signatário desde março de 2004, entende-se por grupo criminoso organizado:

Artigo 2. (...)

a) “Grupo criminoso organizado”: grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material;<sup>114</sup>

Complementarmente à definição, a Convenção traz, inclusive, o significado da exata terminologia que se pretende com os termos “grupo estruturado” e “infrações graves”:

---

112 De acordo com Heloísa Estellita e Luís Greco, a doutrina minoritária, por outro lado, entende que os tipos penais de associação ou organização criminosa conteriam uma antecipação da punibilidade, justificada com base na especial periculosidade da estruturação de tais grupos. Dessa forma, os bens jurídicos protegidos seriam os dos tipos correspondentes ao plano criminoso da associação. (ESTELLITA; GRECO, op. cit.)

113 ESTELLITA; GRECO, op. cit.

114 BRASIL. *Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004...* op. cit.

Artigo 2. (...)

b) "Infração grave" - ato que constitua infração punível com uma pena de privação de liberdade, cujo máximo não seja inferior a quatro anos ou com pena superior;

c) "Grupo estruturado" - grupo formado de maneira não fortuita para a prática imediata de uma infração, ainda que os seus membros não tenham funções formalmente definidas, que não haja continuidade na sua composição e que não disponha de uma estrutura elaborada;<sup>115</sup>

Assim, é possível observar que os delitos que eventual organização criminosa tenha o propósito de praticar tem sua gravidade mensurada abstratamente, por meio da pena privativa de liberdade cominada, devendo ser maior ou igual a quatro anos.

Mark Zöller, em sua análise acerca da possibilidade de participações em associações criminosas ou terroristas poderem ser consideradas como ação antecedente do crime de lavagem de dinheiro, descreve, de forma simplificada, que “compreende-se como constituição de uma associação a participação em forma conduzida e orientada às suas práticas”. Aprofundando-se em enunciados normativos do Código Penal alemão<sup>116</sup>, para fins de aplicação jurídica<sup>117</sup>, Zöller versa o seguinte:

A variante da ação da constituição é plena, pois se observa uma estrutura de organização com capacidade de rendimento funcional (funktionsfähig). Contudo, a mera adesão como “membro da constituição” ainda não preenche os elementos normativos, em razão da ausência da exigência essencial da realização de associação. Por outro lado, a constituição não chega a pressupor que o autor venha posteriormente a se tornar membro da associação constituída.<sup>118</sup>

A partir de tais pressupostos, o doutrinador conclui que não se pode conceber a constituição de uma associação criminosa ou terrorista como ação antecedente idônea da lavagem de dinheiro, segundo a óptica geral abstrata, tendo em vista a manutenção da existência estrutural da associação planejada que eventual constituição preserva.

115 Ibidem.

116 Mark Zöller trata da problemática dos enunciados normativos do Código Penal alemão, que não pressupõem que o agente antecedente atue na qualidade de membro das associações criminosas ou terroristas. Cuidando especificamente destes casos, o doutrinador pondera que a interpretação restritiva dos tipos penais relacionados aos membros de tais associações deve levar em consideração a especial periculosidade existente já nos procedimentos da dinâmica do grupo imanentes aos delitos praticados pela organização. Dessa forma, o agente antecedente, independentemente de seu papel no interior da associação, tem reconhecida a punibilidade do potencial perigo, não havendo a necessidade de sancionar a perpetuação de uma situação patrimonial criada por ações posteriores. (ZÖLLER, op. cit.).

117 ALEMANHA. Código Penal Alemán (StGB). Tradução por Cláudia Lopez Diaz. Disponível em: <[https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/obrasjuridicas/oj\\_20080609\\_13.pdf](https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/obrasjuridicas/oj_20080609_13.pdf)>. Acesso em: 05 mai. 2014. (§ 129 Abs. 1 Alt. 1).

118 ZÖLLER, op. cit.

### 6.1. Repressividade e intervenção punitiva no Direito penal do inimigo

A aplicação da pena nos delitos de terrorismo e financiamento do terrorismo deve levar em consideração todos os princípios básicos e garantias previstos na dogmática penal e processual penal, resguardando-se a sistemática delineada pelo legislador. Dessa forma, a punibilidade de um agente precisa ser orientada por preceitos ou regras fundantes, que normalmente são encontradas fora do próprio sistema normativo, mas extraídos a partir da interpretação de toda a conjuntura do ordenamento jurídico<sup>119</sup>. Como explica Fernando Andrade Fernandes, o substrato axiológico que sustenta a estrutura de um Estado encontra-se não somente em sua Constituição, mas em todo conjunto normativo desenvolvido, bem como nas intenções de valor neles inseridos, buscados no quadro dos valores integrantes do consenso comunitário.<sup>120</sup> Dentre essa gama de princípios, alguns deles merecem especial atenção quando o tema tratado diz respeito à legislação antiterrorista, pois nesse caso é notada certa derrogação daqueles: o princípio do fato, o princípio da culpabilidade, princípio da proporcionalidade e o princípio da última *ratio* do direito penal.

De acordo com o “princípio do fato” ou da “responsabilidade pelo fato”, são puníveis apenas as condutas que expressam um resultado exterior e sensível, cuja tipificação encontra-se regulada em sentido formal<sup>121</sup>. Por outro lado, não pode o direito penal punir pensamentos, ideias, cogitações ou ideologias, sob pena de instituir-se um Estado autoritário e de censura, mas tão somente fatos devidamente exteriorizados por ação ou omissão, de modo concreto e palpável no mundo real, objetivamente descritos e identificados em tipos legais, os quais tipifiquem condutas que representem lesividade em face de bens juridicamente tutelados. É o princípio definido como *cogitationis poenam nemo partitur*, ou seja, ninguém pode sofrer pena pelos pensamentos. Caso contrário, seria configurado o arbitrário direito penal do autor, não do fato, que leva em consideração a internalidade de um sujeito, no mais íntimo de sua esfera privada, como perturbação social, repudiado pelos Estados Democráticos de Direito. Isso se deve ao fato de que, como bem pontua Pawlik, ao citar Wolfgang Sofsky, “a

---

119 BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. *Processo Penal*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 03.

120 FERNANDES, Fernando Andrade. Sobre uma opção jurídico-política e jurídico-metodológica de compreensão das ciências jurídico-criminais. In: *Liber Discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias*. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 59.

121 PAWLIK, op. cit., p. 125.

privacidade é uma fortaleza do indivíduo”<sup>122</sup>. Assim, só é possível a punição por condutas materializadas pelo agente, consideradas como crime, ainda que praticadas de modo omissivo.

Em relação ao “princípio da culpabilidade”, considerado como o nexó psicológico entre a conduta e o resultado, em que é auferida a reprovação do ato praticado, atribui-se a este um juízo de valor, cuja pena aplicada revela seu aspecto retributivo. Por conseguinte, o princípio da culpabilidade pode ser visualizado como uma moeda de duas faces: além de fundamentar a aplicação da pena pelo Estado, limita sua imposição. Nesse caso, entende-se que a pena não deve ter extensão maior do que a medida da culpa do agente, ainda que as necessidades de tratamento, segurança ou intimidação requeiram uma privação da liberdade mais prolongada<sup>123</sup> em termos de rigor.

No direito penal material, o princípio da culpabilidade exerce função que impõe respeito ao *status* de cidadão do apenado, que não pode ser reduzido de tal forma que os seus direitos fundamentais, como o da dignidade da pessoa humana, sejam violados. No mesmo sentido, no direito processual penal, o princípio da proporcionalidade tende a assegurar essas mesmas garantias constitucionais no âmbito da intervenção de órgãos de persecução penal nos direitos de pessoas privadas, sendo esta persecução admissível tão somente quando orientada por uma finalidade legítima, com meios legítimos, caracterizados por sua idoneidade, necessidade e adequação. No entendimento de Pawlik, o meio é considerado idôneo e adequado, a fim de justificar uma persecução penal, se caracterizados dois elementos: a) a verossimilhança da suspeita do fato; e b) a gravidade da justa acusação.<sup>124</sup> Estes requisitos podem ser verificados como desdobramentos do princípio da “última *ratio*” ou “intervenção mínima” do direito penal, o qual não é empregado quando ainda restam outros recursos ou instrumentos de controle social que viabilizem o cumprimento de normas positivadas pelo ordenamento jurídico vigente. Consistindo um dos aspectos sociais do Estado na finalidade de promover ativamente a pessoa humana, o direito penal é legitimado em uma sociedade como sistema de proteção efetiva dos cidadãos, cuja função preventiva é

---

122 Ibidem, p. 125.

123 PAWLIK, op. cit., p. 128.

124 Ibidem, p. 130.

estabelecida na exata medida do necessário para a proteção dos bens jurídicos tutelados.<sup>125</sup>

Entretanto, quando os delitos envolvidos consistem no terrorismo e seu financiamento, diversos autores, como é o caso de Franz von Liszt, no século XIX, e, curiosamente, de Günther Jakobs, o qual consolidou entendimento no mesmo sentido um século mais tarde, consideram o agente delinquente como “inimigo do universo social de bens jurídicos”<sup>126</sup>, de modo a aceitar a derrogação dos princípios supracitados até suas últimas consequências, como será elucidado a seguir.

No entendimento desses doutrinadores, a temática do terrorismo estaria inserida em matéria análoga ao direito de guerra, cuja criminalidade deve ser evitada de forma tão rígida, ao ponto de recomendar-se não esperar que o fato punível ocorra materialmente, submetendo-se indivíduos perigosos a medidas adequadas em estágio prévio ao cometimento do delito. Dessa forma, a pena estaria atrelada a uma finalidade preventivo especial radical, haja vista que a periculosidade futura do agente independe da gravosidade da perturbação social que o fato passado externaliza, renunciando-se aos princípios do fato e da culpabilidade.<sup>127</sup>

Sob a denominação “direito penal do inimigo” (*Feindstrafrecht*), Jakobs desenvolve um modelo jurídico-penal em que a teoria da pena baseia-se na confiança da norma instituída pelo Estado, sendo estabelecido um relacionamento de confiança entre os indivíduos naquela sociedade presentes e o direito posto. Assim, o alvo da pena seria a perturbação gerada pelo desprezo à expectativa de comportamento que é gerada, quando se observa infidelidade da norma pelo sujeito, afetando a manutenção da ordem social e estatal. Assim como analisa Eduardo Saad-Diniz, para Jakobs “a pena é a reação ao conflito, operacionaliza-se e ganha sentido a partir da quebra da norma. (...) Só há necessidade de pena se o autor desperta a incompatibilidade com as expectativas normativas, se o autor desencadeia conflito com a quebra da norma. Essa quebra da norma pode ser entendida como a quebra da sociabilidade normativamente mediada”<sup>128</sup>.

---

125 FERNANDES, op. cit., p. 62.

126 PAWLIK, Michael. *Teoria da ciência do Direito Penal, filosofia e terrorismo*. Organização e tradução: Eduardo Saad-Diniz. São Paulo: LiberArs, 2012. p. 124.

127 PAWLIK, op. cit., p. 124.

128 SAAD-DINIZ, Eduardo. *Inimigo e pessoa no direito penal*. Prefácio de Renato de Mello Jorge Silveira. São Paulo: LiberArs, 2012. p. 73.

Entretanto, a conduta humana está além da mera externalização do comportamento, relativo aos atos praticados comissiva ou omissivamente em detrimento ao ordenamento jurídico, alcançando as situações da tentativa de crimes ou mesmo dos atos preparatórios. Nesse caso, evidencia-se na doutrina de Jakobs um sentido operacional de reação à quebra da norma conduzido à finalidade de proteção penal para a necessidade de confirmação (revalidação)<sup>129</sup> do conteúdo normativo rompido, devendo a pena ser aplicada não simplesmente para evitar a afetação de bens jurídicos, mas para tutelar expectativas de comportamentos contra os danos sociais e colocam em perigo a sociabilidade e a estabilização normativa.

(...) a pena afirma a responsabilidade carregada por todo humano de obedecer às normas e estende os efeitos dela até generalizar positivamente a prevenção da cognição do comportamento. Eis o germe da prevenção geral positiva, eis porque Jakobs afirma a função do direito penal como garantia da segurança cognitiva. A repressividade comunica a reação penal na medida da generalização positiva da prevenção da cognição do comportamento. Só há sentido para a reação penal se ela vem delimitada por comportamento responsável e a consequente necessidade de prevenção.<sup>130</sup>

A repressividade tem, assim, a finalidade de manutenção da ordem, sendo a pena entendida como a proteção da confiança normativa, aplicada como meio de reafirmação da validade da norma, cujas consequências irradiam-se para a sociedade como um todo. Logo, a cognição de comportamentos que rompem com a expectativa do direito atribui responsabilidade ao respectivo sujeito, que aceita suas consequências, operacionalizando um modelo de prevenção geral positiva pelo exercício do reconhecimento da norma.

O direito penal do inimigo consistiria, então, em um sistema jurídico a ser aplicado em casos que demandem a antecipação da intervenção punitiva nas condutas indiciáveis de perigo futuro, empregado, fundamentalmente, em políticas criminais desenvolvidas com a perspectiva de “luta” ou “combate”<sup>131</sup>, haja vista seu propósito de luta contra o inimigo comum, o qual irrompe com a norma positivada. Conforme observa Claudio do Prado Amaral, a doutrina tende a reconhecer nesse modelo um direito penal diferenciado, novo por suas formas contundentes de ataque à criminalidade da sociedade contemporânea, segundo um sistema que sugere defesa a riscos futuros, o qual, além de tudo, pode admitir abertura à

---

129 Ibidem, p. 74.

130 SAAD-DINIZ, op. cit., p. 76.

131 Ibidem, p. 15.

flexibilização de garantias e de princípios penais e processuais penais, sendo, por esse motivo, também denominado “direito penal do risco”<sup>132</sup>.

Ainda sobre a estrutura do modelo de Jakobs, Miguel Polaino-Orts elucida que sua destinação abrange os sujeitos que se opõem de maneira persistente à norma jurídica e evidenciam especial potencial lesivo, caracterizados pela reiterada prática de uma esfera de crimes, intitulados como delinquentes habituais ou reincidentes. Diferenciando-se de sujeitos que costumam respeitar as normas de um ordenamento, mas que, eventualmente, dada a falibilidade humana, cometem delitos, os sujeitos reincidentes seriam considerados como perigo permanente à sociedade, por isso reputados como “inimigos” do corpo social, devendo a criminalização de suas condutas ocorrer em estado prévio à lesão do bem jurídico tutelado.<sup>133</sup>

Dessa forma, o direito penal do inimigo seria abalizado como um “plus de asseguramento” que combate com maior hostilidade os delitos considerados mais graves, sendo identificado, basicamente, por cinco características: 1) observância da atuação de um direito penal prospectivo, ou seja, aplicado em momento anterior ao cometimento do crime (antecipação da intervenção penal ou da punibilidade); 2) mudança de paradigma que visa a projeção de perigos futuros, os quais devem ser combatidos em tempo hábil; 3) manutenção de uma pena grave cominada abstratamente; 4) redução de determinadas garantias penais, processuais penais e, inclusive, carcerárias; e, por fim, 5) legislação específica de “luta” ou “combate” de crimes.<sup>134</sup>

Amaral acrescenta, ainda, que nesse modelo: 6) o inimigo deve ser punido de acordo com a sua periculosidade e não conforme a sua culpabilidade; 7) não é o inimigo sujeito de direitos, mas objeto de coação; 8) a perda do *status* de cidadão do inimigo após a prática do delito; e, 9) a aplicação de medida de segurança ao inimigo, não de uma pena propriamente dita.<sup>135</sup>

---

132 AMARAL, Claudio do Prado. *Bases Teóricas da Ciência Penal Contemporânea*. São Paulo: IBCCRIM, 2007. (Monografia 44). p. 146.

133 SAAD-DINIZ, Eduardo; POLAINO-ORTS, Miguel. *Teoria da pena, bem jurídico e imputação*. São Paulo: Liber Ars, 2012.

134 SAAD-DINIZ; POLAINO-ORTS, op. cit.

135 AMARAL, op. cit., p. 147

Polaino-Orts especifica, igualmente, que esses crimes abrangeriam: os delitos de organização, como é o caso das associações ou organizações terroristas; os delitos de posse ou detenção, como ocorre com o porte ilegal de armas ou bombas; bem como outros crimes que exijam a imposição de medidas cautelares de segurança.

Um dos focos da teoria de Jakobs dispensa especial atenção ao combate do terrorismo e a operacionalidade sugerida pelos conceitos de pessoa e inimigo. Segundo o entendimento do autor, a punição dos terroristas seria apenas um objetivo intermediário, não a preocupação principal do legislador, que tem como escopo instituir a guerra contra o terror – apesar de ser evidente que, por meio da punibilidade dos terroristas, o terrorismo como um todo também seria combatido. Desse modo, a pena aplicada, fruto da repressividade instaurada pela persecução penal, consistiria em meio para uma finalidade policial, ou seja, “um passo na luta pela segurança”<sup>136</sup>.

Jakobs estende uma reflexão acerca da utilização dos termos “luta” e “combate” pelo legislador, indagando se foram utilizados tendo em vista a significação precípua de seus conceitos ou meramente como palavras com força de expressão. Jakobs observa então a incriminação, nas respectivas legislações, das condutas de formação de organizações criminosas ou terroristas, bem como de atos preparatórios em geral, por causarem perturbação da segurança pública de forma difusa, cujas penas aplicadas são mais rigorosas a fim de se evitar sua proliferação. Isso porque o direito penal e processual penal apresentariam competência para defesa contra o perigo (*Gefahrenabwehr*) com função de tipificar as condutas e neutralizar os agentes por meio da aplicação da prisão preventiva (*Untersuchungshaft*) e, após a conclusão do devido processo legal, aplicação da pena privativa de liberdade de longa duração. Por outro lado, o direito de polícia (*Polizeirecht*) também estaria presente, entendido como a parte do direito público responsável pela matéria de proteção contra perigos, destinada à criação ou elaboração de mecanismos para a manutenção da ordem e da segurança pública.<sup>137</sup>

Em suma, o direito penal especificamente voltado contra o terrorismo tem antes a tarefa de garantir a segurança do que manter a vigência do direito, a qual é inferível

---

136 JAKOBS, Günther. *Terroristas como pessoas no direito?* Tradução por Luciano Gatti. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n83/03.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2014.

137 JAKOBS, op. cit.

da finalidade da pena e dos tipos penais correspondentes. O direito penal do cidadão, que é a garantia da vigência do direito, transforma-se em um – segue agora o conceito “repulsivo” – direito penal do inimigo, em proteção contra o perigo. Com isso se responde a questão colocada no início: o combate ao terror não é só uma palavra, mas um conceito; trata-se de uma operação contra o inimigo.<sup>138</sup>

Nesse caso, o confronto do Estado Democrático de Direito é desenvolvido contra pessoas que não são consideradas seus cidadãos, mas “inimigos”, os quais assumiram postura de abandono de direito, por isso denominados por Jakobs como “não pessoas”, as quais se recusam a ingressar no estado de cidadania, não podendo, igualmente, se beneficiar dos direitos e garantias decorrentes desse *status* civil.<sup>139</sup> Trata-se da tese da despersonalização do inimigo, segundo a qual o indivíduo poderia perder sua condição de cidadão ao praticar determinada conduta em desacerto com o ordenamento jurídico, situação que culminaria em sua “auto exclusão” da sociedade – posicionamento altamente criticado, como será elucidado posteriormente. Por conseguinte, o paternalismo que a teoria jurídica e o Estado liberal desenvolveu acerca da inalienabilidade dos direitos humanos e fundamentais, entendido como tal a impossibilidade de penetração no espaço referente ao *status* jurídico fundamental do homem, seria desmantelado, não podendo o sujeito reclamá-los para si. Ou seja, as garantias processuais, que exigem um procedimento de persecução penal legítimo, são suprimidas, dando lugar a um verdadeiro procedimento de guerra, utilizado em estado de exceção, considerando-se este como sendo a situação oposta ao Estado direito, mediante a decretação por autoridades competentes em determinados casos previstos constitucionalmente, em que é possível a suspensão temporária de direitos e garantias constitucionais.

Segundo Jakobs, o direito penal do inimigo também teria aplicação nos delitos econômicos, uma vez que o combate à criminalidade econômica não se dissocia de todo à proteção específica e autônoma da ordem econômica<sup>140</sup>, fazendo-se presente os mesmos atributos de estrutura normativa supracitados na legislação de combate ao financiamento de associações criminosas e terroristas.

---

138 Ibidem.

139 AMARAL, op. cit., p. 147.

140 SAAD-DINIZ, op. cit., p. 175.

### 6.1.1. Críticas à estrutura do direito penal do inimigo

O elevado nível de abstração, juntamente com a despersonalização do sujeito tido como inimigo, torna o modelo jurídico-penal de Jakobs alvo de severas críticas, por admitir a instituição de um direito penal do autor, além de ignorar os princípios da culpabilidade e da proporcionalidade.

Pawlik inicia sua análise pontuando, primeiramente, que o conceito de “direito penal do inimigo” não é adequado como categoria normativa, tendo em vista a confusão que se observa entre o direito penal e o direito penal de guerra, os quais não se confundem, bem como a estilização do direito penal como um direito de luta.<sup>141</sup> Isso porque a concepção do direito de guerra está atrelada à situação de beligerância de um Estado, que se insere nas prerrogativas de direito de emergência a partir de uma ótica constitucional, admitindo, nesse caso, a supressão ou diminuição de liberdades e garantias fundamentais. Ressalte-se, contudo, que a doutrina entende ser caracterizado o direito de guerra, concomitante com a chamada “guerra justa”, a contenda pública, perfilhada como último recurso, que envolve “inimigos” com paridade de armas, ou seja, condição bélica similar<sup>142</sup>.

Evidente que tais características não são encontradas entre um indivíduo acusado pela prática de atos terroristas ou de financiamento do terrorismo em face do Estado, que promove sua persecução penal. Caso contrário, estar-se-ia admitindo a equiparação de um soldado combatente em período de guerra entre Estados com a figura de um delinquente que pratica crimes em uma sociedade.

Ademais, critica-se, fundamentalmente, a proposta de Jakobs por admitir a despersonalização do sujeito reconhecido como “inimigo”, uma vez que o autor desconsidera que o estado de “pessoa” é uma atribuição, sendo seu *status* de cidadão decidido pelo Estado, mediante a formulação do ordenamento jurídico constitucional, não sendo cabível mascaramentos para a condição de cidadão, tampouco sua “auto-exclusão” da sociedade<sup>143</sup>. Nesse aspecto material, Fernandes pontua a função positiva do direito em um Estado, o qual

---

141 PAWLIK, op. cit., p. 136.

142 LIMA, Francisco Jozivan Guedes de. O Direito de guerra e a legitimidade da guerra justa segundo Alberico Gentili. Revista Opinião Filosófica, Porto Alegre, v. 3, n. 02, 2012. Disponível em: <<http://www.abavaresco.com.br/revista/index.php/opiniaofilosofica/article/view/125/13>>. Acesso em: 08 set. 2014.

143 AMARAL, op. cit., p. 149.

deve assegurar positivamente o desenvolvimento da personalidade humana, devendo permanecer incólume sua ligação ao direito e a um esquema rígido de legalidade, com respeito ao seu propósito de garantia dos direitos fundamentais.<sup>144</sup> A partir dessa perspectiva, poder-se-ia concluir a impossibilidade de um modelo normativo prever a exclusão de um indivíduo na sociedade, ainda que por seus próprios comportamentos.<sup>145</sup>

Considerando um valor autônomo e específico, inerente à todos os homens em virtude da sua simples condição de ser humano, a dignidade da pessoa humana figura como uma referência constitucional unificadora de todos os direitos fundamentais (...). Disso decorre a consideração do homem como sujeito e não como objeto dos poderes ou relações de domínio. Mais precisamente, “o conceito de dignidade da pessoa humana obriga a uma densificação valorativa que tenha em conta o seu amplo sentido normativo-constitucional e não uma qualquer ideia apriorística do homem, não podendo reduzir-se o sentido da dignidade da pessoa humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a no caso dos direitos sociais, ou invocá-la para construir uma ‘teoria do núcleo da personalidade’ individual, ignorando-a quando se trate de garantir as bases da existência humana”.<sup>146</sup>

Assim, o modelo de estado adotado deve ser fundado eminentemente na dignidade da pessoa humana, cujos princípios de política criminal que o embasam, dentro do direito penal, devem ser formulados em evolução aos padrões culturais, superando possíveis arbitrariedades e abusos já praticados em defesa de eventual modelo jurídico normativo. Por conseguinte, os direitos sintetizados não deverão ser objeto de qualquer supressão ou restrição por outros indivíduos ou mesmo por ação do próprio Estado, seja diretamente ou por meio da ordem jurídica em que se encontra estruturado.<sup>147</sup>

A intervenção corretiva do Estado, com o cerceamento da dignidade da pessoa humana, só será legitimada quando o exercício de um direito transborda para a afetação de outros direitos objetos de proteção, sendo que o primeiro só poderá ser restringido na medida e nos limites da necessidade imposta para uma proteção preventiva. Essa supressão, contudo, deve ser orientada nos seguintes moldes, cumulativamente: a) deve estar expressamente prevista pela própria Constituição; b) deve visar a salvaguarda de outro interesse ou direito constitucionalmente protegido; c) deve ser eficaz e se limitar à medida necessária para alcançar tal objetivo; e, por fim, d) não pode aniquilar o direito em causa, atingindo o

---

144 FERNANDES, op. cit., p. 63.

145 PAWLIK, op. cit., p. 136.

146 FERNANDES, op. cit., p. 64.

147 FERNANDES, op. cit., p. 66.

conteúdo essencial do respectivo preceito.<sup>148</sup>

A possibilidade de exclusão de uma pessoa da sociedade em um modelo jurídico, sob qualquer forma, como ocorre em Jakobs, com a concernente não aplicação dos direitos fundamentais, descumpriria diretamente o último requisito, uma vez que dizimaria o direito em causa, alcançando o conteúdo essencial de proteção mínimo do sujeito infrator.

Pawlik desenvolve uma reflexão que conduz à verificação da falta de estratégia, na teoria de Jakobs, para o Estado inocuizar o sujeito infrator. Em raciocínio diverso, Pawlik reconhece a identidade do “inimigo” no direito penal como “pessoa”, em uma reconstrução do modelo normativista para elevar a capacidade comunicativa e recuperar o sentido operacional da repressividade contra o terrorismo, legitimando qualquer forma do exercício do poder punitivo do Estado.

A originalidade de Michael Pawlik concentra-se nessas duas posições definidas: o inimigo reconhecido e o novo direito penal de prevenção. A análise da diferenciação entre as clássicas representações da guerra e o moderno terrorismo, cujos traços de distinção captam a evolução do sentido das crescentes possibilidades técnicas em novas dimensões de destruição. A solução parece vir de uma esquematização concreta em Pawlik, que vai da suprassunção do simbólico – e inconsequente – potencial de instituições repressoras à racionalidade prática da potência preventiva do direito.<sup>149</sup>

O elevado grau de abstração encontrado no modelo de Jakobs, já mencionado anteriormente, no sentido operacional de luta contra o inimigo pelo direito penal, revela um sistema permeado de vagueza e ambiguidade de conceitos, principalmente na técnica de redação das infrações, “dando a sensação de que o legislador pretendeu driblar as complexidades derivadas do princípio da taxatividade, que se deriva do princípio da legalidade”<sup>150</sup>.

Sobre esse aspecto, Pawlik critica a impossibilidade de se entregar ao legislador infraconstitucional uma “*carte blanche*”<sup>151</sup>, o qual está vinculado a limites principiológicos constitucionais, imprescindíveis para se conferir legitimidade de decisões.

Esse enfoque reflete, igualmente, na punibilidade de pensamentos identificados com

---

148 Ibidem, p. 67.

149 SAAD-DINIZ, op. cit., p. 154.

150 AMARAL, op. cit., p. 148.

151 PAWLIK, op. cit., p. 136.

estimável periculosidade, cuja intensidade provoque perturbação social capaz de ensejar sua tipificação penal, bem como na punibilidade de atos preparatórios, que justifique a antecipação da persecução penal como adiantamento da prevenção da segurança pública. Isso se deve ao fato de que eventual tipificação dessas condutas deve ser pormenorizada e minuciosa, para que não facilite a ocorrência de arbitrariedades.

Com o intuito de tornar a reflexão mais concreta, Pawlik analisa as condutas previstas no artigo 129-A, do Código Penal Alemão (§ 129a, StGB), que trata sobre a formação de associações terroristas, sob a perspectiva do Direito Penal do Inimigo. O autor explica que a organização de uma associação terrorista, em regra, necessita ultrapassar as fases de sua consolidação antes mesmo de poder levar a cabo seus atentados terroristas, não sendo, até esse momento, tipicamente perigosa tal como os planos delitivos elaborados. Já nesse instante, é difícil de se auferir a periculosidade real da organização: de um lado, por conta dos pensamentos perigosos de seus membros merecedores de incriminação, de outro, pela identificação dos atos preparatórios. Em nenhum dos dois casos, a legislação penal especifica de forma suficiente as condutas puníveis.

A luta contra o terrorismo admite a ampliação do âmbito de proteção normativo, a fim de que o Estado garanta segurança pública, de tal forma que possibilite a incriminação de associações criminosas ou terroristas que existam unicamente no exterior e que sequer mantenham parte de sua organização no território nacional. Nesse caso, as ações dos partícipes seriam alcançadas, bastando, alternativamente, que: o autor seja encontrado na Alemanha; que a vítima seja alemã; ou que a vítima estrangeira se encontre no estado federativo. Pawlik identifica uma ampliação do bem jurídico tutelado, que pretende a proteção da paz pública de “todo o mundo”, de tal forma que, por querer legitimar tudo, acaba por nada legitimar: *omnis determinatio est negatio*.<sup>152</sup>

Em relação à pena cominada, de um a dez anos, Pawlik julga ser exagerada para aplicação em caso de injusto de mera ameaça, ou seja, sem nenhum prejuízo concreto estimado. O doutrinador acredita que o efeito de insegurança produzido pela existência de uma associação terrorista não é muito maior a ponto de justificar que o fato seja considerado crime cuja medida de aplicação da pena corresponda com a pena cominada para os crimes de

---

152 PAWLIK, op. cit., p. 128.

lesões corporais de natureza grave. A antecipação da proteção da integridade corporal e da vida de futuras possíveis vítimas não poderia ser equivalente à mesma pena determinada após a lesão desses bens jurídicos.<sup>153</sup>

Acerca da persecução penal, são admissíveis no direito penal alemão as seguintes medidas cautelares: a) interceptação telefônica e escuta de conversações, b) prisão provisória sem motivação da detenção, b) emprego de agentes infiltrados, c) estabelecimento de pontos de controle e “batidas policiais”, d) utilização de dados pessoais como base de suspeita sobre outras que possam ter características semelhantes, dentre outras medidas.<sup>154</sup>

Por outro lado, o legislador impôs as seguintes limitações na persecução penal: a prisão provisória deve ser imposta baseada na gravidade do fato apenas em veemente suspeita de genocídio, homicídio, lesões corporais graves, incêndio grave ou delitos com o emprego de explosivos, exceto em caso de instituição de uma associação terrorista. Ou seja, em todos os casos a medida deve levar em consideração fato que ofereça perigo à integridade corporal ou a vida de outrem; todavia, essa lógica de proporcionalidade não se aplica ao delito de formação de associações terroristas, do artigo 129-A, do Código Penal Alemão. Não bastasse isso, é prevista ainda a possibilidade de exclusão do direito do acusado de contato com o defensor durante a prisão provisória, a intervenção da comunicação escrita apenas entre defensores e a ampliação da possibilidade de audiência com o defensor. Pawlik caracteriza os marcos penais sancionatórios como excessivamente severos, a partir da adoção de medidas de coação gravosas, que, além de tudo, limitam os direitos processuais do investigado.<sup>155</sup>

Em função desta constatação, o autor conclui preconizando a importância do direito processual penal, o qual se presta a oferecer possibilidades de esclarecimentos dos delitos com maior regularidade e cautela, sob um paradigma de segurança, em detrimento aos meios de investigação pré-processuais, como os meios de investigação secreta com a atuação da polícia preventiva, sujeitos a toda ordem de restrições.

Os projetos legislativos que cuidam do tema do terrorismo e do financiamento do terrorismo tem demonstrado, atualmente, o propósito de avançar em segurança, superando as

---

153 PAWLIK, op. cit., p. 129.

154 Ibidem, p. 130.

155 Ibidem, p. 130.

lacunas e as partes carentes de complementação que levavam à vagueza e ambiguidade de conceitos. Dessa forma, inclusive por razões constitucionais, deve-se descrever com exatidão as ações consideradas preparatórias, passíveis de incriminação, individualizando as condutas puníveis pormenorizadamente. Por outro lado, o princípio da última *ratio* do direito penal não pode apenas ser observado “*pro forma*”, mas deve ter o condão de impedir uma antecipação ilimitada da punibilidade.

No caso da problemática da antecipação às zonas de atos preparatórios, ainda se observa critérios jurídicos penais insuficientes, pois é tênue a distinção entre a conduta de mera aquisição de habilidades perigosas em si, a exemplo da estada em campo de treinamento terrorista, e a conduta que predispõe o uso intencional desses conhecimentos adquiridos para a comissão de futuros atos terroristas, em que se contempla a real possibilidade de risco que ofereça perigo concreto de lesão.

No ensinamento de Fernando de Andrade Fernandes, ao citar Figueiredo Dias, o direito penal não é um direito de prevenção de riscos futuros, abstratos e longínquos e de promoção de finalidades específicas de política estatal. Dessa forma, a intervenção punitiva do Estado não pode ser antecipada de forma desmedida aos fatos que reclamam sua intervenção, como instrumento de conformação social. Todavia, tendo em vista a relação de interferência recíproca, em relacionamento dinâmico, entre o modelo de estado e o modelo de direito penal adotados, os bens jurídicos objeto de proteção tendem a sofrer certo alargamento, em virtude dos avanços experimentados na sociedade e às suas formas de ofensa, as quais conduzem a uma modificação na valoração dos danos efetivos e em sua exposição a perigo.<sup>156</sup>

Os critérios utilizados na opção político-criminal de um Estado de Direito devem corresponder à carência de tutela penal e à dignidade penal. O primeiro está relacionado aos princípios da subsidiariedade, da última *ratio* e proporcionalidade, pelos quais o direito penal deverá intervir tão somente quando a proteção dos bens jurídicos não possa alcançar-se por meios diversos menos gravosos, não podendo ser aplicado, por outro lado, caso se revele insuficiente e inadequado no âmbito funcional. Já o segundo diz respeito à valoração dos bens juridicamente tutelados pelo direito penal e à gravidade da lesão, isto é, a danosidade social

---

156 FERNANDES, op. cit., p. 56

que a lesão do bem representa.

Em verdade, verifica-se, nesse aspecto, o efeito preventivo da pena, a qual atua como elemento de proteção em substituição à falta de capacidade preventiva do Estado: “a sociedade insegura busca segurança”<sup>157</sup>, sendo admitido medidas até mesmo duvidosas do ponto de vista constitucional. Pawlik finaliza sua reflexão apontando, como única finalidade da pena, nesse modelo jurídico-penal de Jakobs, o intuito de inocuizar o “inimigo”, desarticulando sua capacidade de ataque e incapacitando-o de produzir danos futuros, ensejando a chamada radical prevenção especial.<sup>158</sup>

No entanto, a incidência da tutela penal, para que seja aplicada, deve ser revelada como necessária em todos os seus aspectos, seja no âmbito da prevenção geral, quanto na prevenção especial, sem que se adote um direito penal puramente simbólico, buscando, igualmente, atender as expectativas de integração e ressocialização do delinquente.<sup>159</sup>

Partindo-se da distinção da função do direito penal e da função da pena, Víctor Gabriel de Oliveira Rodríguez identifica a teoria de Jakobs como inserida na corrente penalista que compreende a missão do direito penal como sendo a de anular possíveis ações perigosas do sujeito, considerado inimigo, do ordenamento jurídico, em situações excepcionais. Nesse caso, é alcançado um dever de prevenção geral positiva da pena, como meio de revalidação normativo, por meio da instrumentalização do indivíduo, cuja condenação servirá de exemplo, positivo ou negativo, para a sociedade, em decorrência da ameaça de castigo geral ou da confirmação de vigência da norma. Rodríguez conclui ser o direito penal do inimigo, atualmente, uma concepção que muito pode variar em sua aplicação, por isso não o trata como “teoria”, porém considera a existência, em todas as concepções, de uma forma racional de condução a um extremo inaceitável.<sup>160</sup>

Sobre a situação do Brasil, Saad-Diniz afirma que há uma dificuldade de compreensão acerca da discussão da problemática do direito penal do inimigo, sendo sustentado em âmbito

---

157 SAAD-DINIZ, op. cit., p. 25.

158 PAWLIK, op. cit., p. 133.

159 MASSUD, Leonardo. O Crime do colarinho branco, numa perspectiva criminológica. Doutrina Penal: Terceira Seção. *Revista dos Tribunais*, a. 94, n. 833, mar. 2005. p. 453. Disponível em: <<http://www.massud-sarcedo.adv.br/site/artigos.php?id=35>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

160 RODRÍGUEZ, Víctor Gabriel. *Fundamentos de direito penal brasileiro: lei penal e teoria geral do crime*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 9.

nacional debates adstritos a modelos de compreensão político-criminais que sofrem da infra-complexidade ao desviarem o objeto de apreensão específica do conceito de “inimigo”. O conceito ficaria aberto a qualquer manifestação de expansão do direito penal como medida de combate à criminalidade, segundo uma motivação voltada ao recrudescimento das legislações de excesso punitivista e inchaço de tipos penais incriminadores, em contrariedade à funcionalidade própria sugerida pelo direito penal do inimigo. É observada relativa falta de compreensão da relação entre a função preventiva da pena e o discurso da insegurança como aspecto de controle social, o que resulta na incapacidade de elaboração de estratégias de comunicação da repressividade e da prevenção de perigos.<sup>161</sup>

Como bem pondera Amaral, não se faz necessária a criação de um direito penal especial para tratar de assuntos cuja complexidade jurídica seja considerada mais elevada, nem como subsistema ou sistema parcial do direito penal<sup>162</sup>, uma vez que é possível encontrar no direito penal estruturas normativas que atendam às necessidades sociais de segurança pública, sem a invenção de mais uma disciplina do direito.

Por fim, o que se pode afirmar é que a experiência brasileira em relação aos crimes de terrorismo e o seu financiamento muito se distancia daquela sentida por países europeus ou mesmo pelos Estados Unidos, haja vista que não se tem notícias concretas de ter sido o território nacional alvo basilar de ataques ou investidas terroristas, sequer no âmbito da realização de atos preparatórios que não se efetivaram, tal como ocorreu com aqueles. Não se trata de um egoísmo ou falta de empatia por parte do Brasil, que retarda na adoção de medidas anti-terroristas ou negligencia na estruturação de um modelo jurídico-penal mais coerente e sólido em relação ao tema, mas de um amadurecimento normativo, o qual tem sido alcançado gradualmente, ao longo do tempo, por meio da experiência alheia, que urge pela cooperação internacional no combate aos delitos de terrorismo e financiamento do terrorismo.

---

161 SAAD-DINIZ, op. cit., p. 32.

162 AMARAL, op. cit., p. 150.

## **6.2. Principais desafios das autoridades de justiça criminal frente às investigações de financiamento do terrorismo**

Uma das estratégias mais comumente usadas no combate ao terrorismo, inclusive adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, consiste na elaboração de listas e sanções, de acesso comunitário, com a discriminação de sujeitos suspeitos ou sabidamente envolvidos com grupos que promovem atividades terroristas, como Al-Qaeda, Talibã, Osama Bin Laden, dentre outros. Essas medidas administrativas são instrumentos eficazes na prevenção de crimes e na proteção de vítimas, uma vez que surtem efeitos imediatamente após sua adoção e publicação no âmbito internacional. Isso se deve ao fato de que estas listas transmitem de modo eficiente os possíveis suspeitos de participarem de organizações terroristas, colaborando com as buscas feitas por instituições do mundo todo na procura daqueles.

Entretanto, como bem pontua Jacques Rayroud, medidas como essas devem ser adotadas com bastante cautela, uma vez que esses resultados são temporários e caracterizam-se por fornecerem benefícios limitados, haja vista que operam tão somente, por exemplo, no congelamento de bens e proibição de viagens, quando identificadas atividades relacionadas aos nomes listados. Sem considerar, por outro lado, suas consequências ulteriores, como os direitos humanos dos indivíduos apontados ou o êxito de subsequente investigação criminal que profira sentença adequada. A fim de suprir essas questões é que o Conselho de Segurança implementou procedimentos, em que o Comitê de Sanções realiza a retirada dos nomes listados após consulta com os respectivos governos; o que não foi definido ainda é como o Comitê deverá proceder nos casos de recusa por parte das autoridades quanto à retirada.<sup>163</sup>

Sanções administrativas não podem ter efeitos ilimitados, sendo uma possível solução o encaminhamento automático das listas para uma autoridade que atue, concomitantemente, com o sistema judiciário criminal nacional, capaz de investigar cada caso com o devido respeito aos direitos fundamentais. Ainda assim, essa tentativa de aprimoramento apresenta efeitos igualmente limitados, pois o andamento de processos nacionais raramente estão automaticamente ligados com uma averiguação equivalente e paralela ao processo de retirada

---

163 RAYROUD, Jacques. The UN listing system: challenges for criminal justice authorities. In: PIETH, Mark et al (org.). *Counter Terrorist Financing: the practioner's point of view*. Bern: Peter Lang, 2009. p. 181.

dos nomes no âmbito internacional.

Outro efeito negativo, atrelado à incorporação de instrumentos predominantemente preventivos, diz respeito ao impacto causado pela publicação das listas no curso de investigações, tendo em vista o alerta indireto que é dado aos próprios terroristas de que os mesmos estão sendo procurados ou em observação. Dessa forma, ficam eles possibilitados de aderirem precauções de contracautela em virtude da cientificação de que estão sob suspeita, podendo destruir evidências ou fontes de informações valiosas, tomar providências com prudência redobrada ao contatarem com seus colaboradores e, inclusive, modificar os meios utilizados para movimentarem transferências financeiras. Essa alteração de comportamento dos investigados é altamente prejudicial às autoridades da justiça criminal que estão atuando para sentenciar cada caso. Apesar das agências de aplicação da lei (*law enforcement agencies*) procederem com investigações sob o máximo grau de discrição, a divulgação das listas dificulta a obtenção de provas suficientemente concretas a fim de que procuradores façam a respectiva acusação perante o judiciário ou o magistrado profira uma sentença condenatória.

Assim, tem-se buscado técnicas apropriadas para que as autoridades judiciárias atuem do modo mais eficiente, sem, no entanto, comprometer o andamento das investigações. Segundo Jacques Rayroud, as autoridades devem indagar, o mais rápido possível, a fonte e o conteúdo da informação que motivou a listagem dos nomes; e, ainda que elas obtenham esses dados, provavelmente não estarão autorizadas a utilizá-los em de procedimentos criminais, ou, caso seja concedida a permissão para divulgação, terão de interpretar as informações a fim de que estas possam ser consideradas pelo tribunal em conformidade com a legislação de processo penal local. No entendimento do autor, esse exercício de tradução de elementos de inteligência financeira é muito complexo e quase impossível de ser realizado, principalmente se as agências governamentais de inteligência possuem normas diferentes de coleta, compilação e avaliação de informações daquelas existentes na polícia e em órgãos do judiciário.<sup>164</sup>

Portanto, caso a autoridade de aplicação da lei esteja impedida de usar as referências que motivaram a listagem, mais um problema será configurado, tendo em vista a escassez de fundamentos para embasar uma suspeita, mesmo se as alegações que deram causa à denúncia

---

164 RAYROUD, op. cit., p. 183.

forem extremamente sérias, dados os arquivos vazios (*empty file*), revelando-se os procedimentos em desacordo com as normas de processo penal, que requerem a existência de provas suficientes para justificar a instauração de um processo contra determinado indivíduo. Assim, os procuradores de justiça estão obrigados a coletar evidências satisfatórias para alicerçar a continuidade das investigações ou a própria acusação.

Por conseguinte, as estratégias preventivas da ONU, que listam os nomes de organizações e pessoas suspeitas de terem relação com o terrorismo ou atividades coligadas, passam a ser alvos de críticas, uma vez que limitam as chances de sucesso de uma investigação criminal e persecução que poderia resultar em uma sentença condenatória severa, compatível com a natureza do delito, bem como no confisco de todos os bens financeiros da respectiva organização. Ademais, essas estratégias, a um primeiro momento, também parecem comprometer a tomada de medidas, contra atividades terroristas, conforme a legislação nacional de um Estado.

Contudo, Jacques Rayroud confronta tais julgamentos mostrando o outro lado da situação. Como explicitado anteriormente, os fundos utilizados para financiar o terrorismo podem ter origem tanto ilegais, quando provenientes a partir da ofensa de determinado bem jurídico, quanto legais, nos casos de doações a instituições de caridade, por exemplo. No primeiro caso, os operadores do Direito contam com uma tarefa mais fácil, visto que podem usar uma dupla abordagem: além de investigarem o financiamento do terrorismo, por meio do acompanhamento do destino dos fluxos financeiros, devem proceder com a investigação de eventual lavagem de dinheiro, analisando o crime antecedente desta – essa dupla sondagem aumenta as chances de sucesso. Já no segundo caso, quando os recursos são legítimos, os procuradores deverão seguir os fluxos financeiros até que os mesmos apareçam na esfera de influência de terroristas – o que é de difícil missão, principalmente, quando o grupo terrorista não é tão conhecido, ficando a cargo da autoridade acusadora provar as atividades, devendo superar, inclusive, as questões da problemática conceitual sobre o terrorismo e a cooperação internacional, que muitas vezes não é incentivada por alguns países. Até mesmo em algumas situações, em que a autoridade já detém um volume suficiente de provas para dar início às investigações, o momento certo para o congelamento dos bens pode ser um ponto controverso. O congelamento imediato dos recursos pode romper com a linha de persecução dos procuradores, prejudicando-os na coleta de provas, visto que são crimes de difícil

confissão. A situação é agravada ainda mais caso os acusadores cometam algum equívoco, passível de apelação pelos acusados, de modo a ensejar o retorno desses fundos para circulação no mercado ou, por falta de provas, permitir o convencimento do magistrado de que não há causa para a ação penal. Por todo o exposto, persiste uma considerável tentativa, por parte dos procuradores de justiça, de adiar o congelamento dos fluxos financeiros, para que eles possam seguir as transações e acumularem mais evidências. Entretanto, o que se deve levar em conta é que transações financeiras internacionais ocorrem com tal rapidez que o risco de se perder esses fundos são, realmente, muito elevados. Além disso, os recursos podem ser utilizados para ataques terroristas mortíferos, os quais, se não paralisados oportunamente, podem gerar consequências irreversíveis.<sup>165</sup>

Dessa forma, valores devem ser sopesados, prevalecendo o interesse público em assegurar total segurança à população. As consequências aparentemente “perversas” da estratégia preventiva do Conselho de Segurança da ONU são dotadas de um fundamento maior, uma vez que procuram garantir resultados menos catastróficos, quando comparada com a perda de uma sentença condenatória.

Investigações criminais no campo do terrorismo e seu financiamento estão dentre os procedimentos mais complexos que autoridades judiciárias possam enfrentar. Estas desempenham um papel fundamental na persecução de tais crimes, devendo atuar em conformidade com as diretivas internacionais e as estratégias das Nações Unidas, para que obtenham resultados mais próximos ao completo sucesso. Assim, algumas ferramentas de aplicação da lei devem ser pensadas, a fim de tornar esse sistema de persecução eficiente. Jacques Rayroud enumera cinco daquelas as quais julga como sendo as mais importantes: a) otimização da cooperação internacional, por meio da formação de equipes de investigação conjuntas; b) a criminalização e a averiguação do chamado *cybercrime*, em que é possível a detecção de transmissões feitas por organizações terroristas, divulgando mensagens violentas e fazendo ameaças; c) o confisco de bens como sendo direito universal, flexibilizando o princípio da territorialidade ativa e passiva ao se estabelecer métodos determinantes da jurisdição a ser aplicada, independentemente da legislação local sobre Direito internacional; d) regulamentação das limitações para se proceder com o confisco de bens, estabelecendo-se

---

165 RAYROUD, op. cit., p. 185.

um tempo mínimo para que as autoridades iniciem a persecução penal, contado do cometimento do delito; e e) a contribuição de bens terroristas confiscados para um fundo de investimento internacional em favor das vítimas do terror, formando um sistema universal que assegure uma justa alocação dos fundos a fim de recompensar indivíduos prejudicados por atos terroristas.<sup>166</sup>

Como é sabido, nenhum Estado pode assegurar por completo à sua população de que esta não será alvo ou vítima de ataques de organizações terroristas, em seu território ou no estrangeiro. Apenas a adoção ou, até mesmo, a imposição de um sistema administrativo de sanções padronizado é que poderá inviabilizar, da maneira mais eficiente, ações de terrorismo, ao invés da tentativa de harmonizar as legislações criminais de cada país. Os esforços de aproximação das esferas administrativas e jurídicas devem ser realizados até o seu limite, objetivando-se a consonância de medidas preventivas e repressivas, bem como a minimização de incidentes trágicos. Somente deste modo, a luta contra o terrorismo e seu financiamento alcançará os efeitos desejados, formando-se um sistema de proteção internacional despido de falhas, as quais não podem ser toleradas nesse campo.

---

166 RAYROUD, op. cit., p. 187.



## 7. CASOS RELACIONADOS COM O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

O Grupo Egmont, após os ataques ocorridos em Nova York, do 11 de setembro, mobilizou-se para unir as Unidades de Inteligência Financeira de diversos países a fim de coletar casos relacionados ao uso indevido do sistema financeiro por criminosos com finalidades terroristas. Juntamente com a atuação do GAFI/FATF, foi possível a coleta de um total de vinte casos, os quais incorporam, hoje, uma coleção de situações da qual se espera, por parte dos agentes dedicados à inteligência financeira e do mercado econômico, em geral, sua observação como ponto de partida para a identificação de ocorrências de manipulação de operações efetuadas com fins de lavagem de fundos terroristas, como será perscrutado adiante.<sup>167</sup>

O primeiro e o segundo casos estão relacionados à extorsão de comerciantes e de empresas de construção civil, respectivamente. Em tais situações, os membros de uma organização do terror exigem, de proprietários de comércios de uma determinada comunidade, a arrecadação de fundos entre os meses de novembro e janeiro de cada ano, ou cobram certa comissão para que uma empresa possa dar continuidade a uma obra. As organizações, na maioria das vezes, não “solicitam” as doações pacificamente, de modo que empregam o uso da força e violência para reforçarem as demandas e intimidarem a comunidade de procurar a polícia. O procedimento é isento de qualquer registro ou documentação, sendo os valores repassados aos coletores na forma de dinheiro em espécie – o que afasta a possibilidade de serem deixados vestígios perceptíveis – para que, então, a quantia seja retirada do país por meio de portadores. Nos casos de empresas de construção civil, o pagamento é incluído no orçamento do projeto, podendo este ser concluído apenas com a entrega da remuneração.<sup>168</sup>

O terceiro caso trata sobre o contrabando de mercadorias e a utilização do sistema financeiro para lavar lucros. Neste evento, uma organização, também terrorista, contrabandeava produtos como cigarros, bebidas alcoólicas e gasolina, como meio de arrecadar fundos para a própria associação ou para os seus membros. A aquisição dos bens era

---

167 COAF. *Financiamento do Terrorismo*: 20 casos coletados pelo Grupo Egmont e pelo GAFI/FATF. Disponível em: <<https://www.coaf.fazenda.gov.br/conteudo/publicacoes/20-casos-relacionados-ao-financiamento-do-terrorismo/>>. Acesso em: 18 jul. 2013.

168 Ibidem.

realizada de maneira lícita na Europa, África e no Oriente e, então, transportadas para o País B, tendo em vista que nesse local o custo das mercadorias era mais alto em decorrência dos impostos e das taxas exigidas pelo Estado, o que proporcionaria uma margem de lucro menor. O contrabando era introduzido no País B por diversos métodos, sendo que a distribuição dos produtos consistia em elemento crucial para o êxito da operação: a organização terrorista contava com a ajuda de um número limitado de pessoas de sua confiança, existindo evidências de cooperação entre a organização e o crime organizado tradicional. Os recursos provenientes dessas operações são lavados por meio do transporte dos fundos para outras jurisdições com a intermediação de portadores, entrando o dinheiro no sistema bancário através de firmas de fachada ou empresas fantasmas de curta existência, as quais desapareciam, geralmente, após o decurso de três meses; além disso, foram criadas casas de câmbio especializadas pelo grupo, com o intuito de viabilizar a lavagem de fundos decorrentes de contrabando. Recentemente, detectou-se um novo método mais sofisticado para a integração desses fundos no sistema bancário, em que os contrabandistas entregam os recursos a empresas devidamente constituídas, dentro dos parâmetros legais, que não estejam associadas com operações de contrabando. Desse modo, o montante é inserido no sistema bancário como parte de recebimentos comuns das empresas, passando por diversos outros países e instituições financeiras, inclusive aqueles locais identificados pelo GAFI/FATF como Estados não cooperantes na luta contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, por não cumprirem com as Quarenta Recomendações do Grupo.<sup>169</sup>

Os casos de número quatro e cinco adentram na esfera de fraudes contra seguradora e de cartões de crédito, nessa ordem. No primeiro deles, é narrada uma situação em que um indivíduo compra um veículo automóvel de preço elevado por meio de um empréstimo para sua quitação, e, juntamente, realiza também uma apólice de seguro médico que cubra o contrato de mútuo caso o comprador venha a sofrer problemas de saúde impeditivos de finalizar o pagamento. Cerca de um ou dois meses depois, o segurado supostamente se envolve em um acidente com o veículo e é reportada e confirmada uma lesão, a qual estava acobertada pela apólice, por um médico cúmplice do indivíduo. Como esperado, a seguradora contempla a apólice, efetuando o pagamento do empréstimo para conclusão do contrato de compra e venda do automóvel. A organização terrorista, por outro lado, que conduziu a

---

169 COAF. *Financiamento do Terrorismo...* op. cit.

fraude, vende o veículo e reembolsa o lucro obtido, chegando a gerar prejuízos de mais de dois milhões de dólares às companhias de seguro. Já no segundo caso, membros de organizações terroristas obtinham, de maneira fraudulenta, cartões de crédito de operadoras como Visa e Mastercard, por meio da cópia magnética de detalhes da tarja magnética de cartões legítimos, de clientes inocentes, para cartões clonados, sendo estes últimos utilizados pela organização para realizar compras ou saques, até que o autêntico titular do cartão tomasse ciência da fraude. A produção de cartões também era manipulada por indivíduos que usavam duas versões distintas de seu nome, possibilitando a obtenção de mais de vinte cartões de crédito por pessoa. Em um dos casos, foram produzidos vinte e um cartões por uma mesma pessoa, totalizando débitos em um valor superior a US\$ 85 mil, sendo que sete desses eram provenientes de um mesmo grupo bancário.<sup>170</sup>

O sexto caso diz respeito a grandes movimentações em conta corrente, que revelavam supostas fraudes executadas com o fim de financiar organizações terroristas. A investigação, ainda em andamento no País B, iniciou-se após uma comunicação, enviada pela instituição financeira, de que um indivíduo cuja renda anual declarada somava pouco mais de US\$ 17 mil, teve sua conta sofrera movimentada em, aproximadamente, US\$ 356 mil. Posteriormente, descobriu-se que esse cliente, na verdade, não existia, sendo que a conta fora obtida de forma fraudulenta e estava vinculada a uma entidade estrangeira de caridade, que facilitava a coleta de fundos para uma organização terroristas. Isso ocorria porque o governo do País B fornece fundos para instituições sem fins lucrativos em uma proporção equivalente a 42% das doações recebidas. Assim, de um lado, as doações eram depositadas nessa conta, sob investigação, e os respectivos fundos doados pelo governo eram solicitados pela entidade, e, de outro, as doações originais eram devolvidas aos fornecedores, de modo que nenhuma dessas últimas era efetivamente voltada à instituição de caridade, apenas as primeiras. Nesse caso, a fraude acumulou um total maior que um milhão de dólares.<sup>171</sup>

O sétimo caso envolvia depósitos em espécie, também em contas de instituições sem fins lucrativos, as quais supostamente financiavam determinado grupo terrorista. A investigação teve início após uma comunicação do banco à UIF do País L, que identificou que o gerente de uma empresa de investimento *offshore* efetuou vários depósitos em

---

170 COAF. *Financiamento do Terrorismo...* op. cit.

171 Ibidem.

diferentes moedas estrangeiras, que, segundo informações ostensivas do cliente, seriam utilizados para financiar empresas no setor da mídia. Após investigação da UIF, descobriu-se que os gerentes dessa empresa residiam no País L e em outro país fronteiriço, tendo eles criado contas em vários bancos daquele país sob os nomes das empresas de mídia e de uma instituição sem fins lucrativos envolvida na promoção de atividades culturais. Em análise posterior, observou-se que a instituição recebia depósitos de terceiros em pequenas quantias diariamente; para justificar tal situação, o gerente da instituição declarou ser este dinheiro proveniente de sócios, que contribuía com o financiamento de atividades culturais. A UIF revelou que os gerentes da empresa de investimentos *offshore* demonstravam ser membros de um grupo terrorista e estavam envolvidos em operações de branqueamento de capitais, sendo que o financiamento de suas atividades terroristas era proveniente de extorsão e tráfico de entorpecentes, enquanto a instituição sem fins lucrativos era a responsável pela coleta de fundos.<sup>172</sup>

O caso de número oito estava relacionado à atividade em conta de pessoa física incluída em lista de suspeitos das Nações Unidas. Após detectar operações estranhas em uma conta corrente e de poupança de um cliente, em que eram realizados saques graduais de fundos a partir do final de abril de 2001, o banco reforçou seus questionamentos quando relacionou o nome do titular das contas a um similar que apareceu na lista consolidada de pessoas e entidades suspeitas emitida pelo Comitê sobre Afeganistão do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Resolução do CSNU n° 1333/2000), momento em que o banco procedeu com a imediata comunicação à UIF. Esta analisou a movimentação financeira relativa às contas do indivíduo e identificou que as mesmas foram abertas em 1990, tendo sido elas alimentadas, sobretudo, com depósitos em espécie. Em abril de 2001, o indivíduo procedeu com transferência de fundos ao exterior para pessoas e empresas localizadas em países vizinhos e em outras regiões. Outras operações de transferência foram realizadas, dentre elas o repasse de valores para uma conta de um banco em seu país de origem, sendo a última transação feita em 30 de agosto de 2001, pouco antes dos ataques de 11 de setembro, nos Estados Unidos. Segundo o COAF, a unidade de combate à lavagem de dinheiro do país de origem do indivíduo comunicou informação relacionada às operações suspeitas executadas por ele e pelas empresas que receberam as transferências, aparecendo muitos desses nomes

---

172 COAF. *Financiamento do Terrorismo...* op. cit.

nos arquivos da UIF.<sup>173</sup>

O nono caso trata sobre um indivíduo “laranja” com suspeita de ligações terroristas, descoberto por meio de comunicação de uma operação suspeita. Um administrador de empresas sediadas na Europa, que mantinha conta em instituição local no País D, mas era residente em Estado vizinho, solicitara empréstimos de milhões de dólares em benefício do negócio, cujo destino declarado era a compra de hotéis de luxo. Negado o empréstimo pelo banco e comunicada a UIF, revelou-se nas investigações que os recursos para a aquisição dos hotéis seriam canalizados por meio das contas das empresas representadas pelo cliente, sendo que uma das empresas que compraria os imóveis teria, então, sido comprada por um indivíduo de outro país. Essa segunda pessoa representava um grupo de empresas cujas atividades se concentravam nos setores hoteleiro e de lazer, e aparentava ser a compradora final da propriedade imobiliária. Após análise interna da FIU, o sujeito da comunicação de operação suspeita estava, aparentemente, agindo como “laranja” para uma segunda pessoa. O último, assim como sua família, é suspeito de estar ligado ao terrorismo.<sup>174</sup>

O caso décimo dizia à respeito de uma empresa de comercialização de diamantes e dois indivíduos, os quais eram titulares de contas em diversos bancos no País C. No período de alguns meses, o banco notou um grande número de transferências de fundos oriundas ou com destino ao exterior na conta destes indivíduos, sendo que, logo após a abertura da conta de um deles, foram recebidos vários cheques de alto valor em dólar. Somando-se a essas operações suspeitas, uma das contas mantidas pela empresa recebera grandes depósitos, também em dólares, provenientes de outras empresas ativas na indústria de diamantes. Um dos diretores daquela, residente na África, mas cidadão do País C, conservava conta neste país, por meio da qual a maioria das transferências era operada, nos mesmos moldes das anteriormente detectadas, e os valores convertidos na moeda local para que, então, fossem repassadas a um dos dois sujeitos. Os bancos, visualizando a situação incomum, procederam com a comunicação à UIF do País C, que, juntamente com a polícia, revelou que já existia investigação em andamento a qual sondava os indivíduos e o tráfico de diamantes provenientes da África. As volumosas transferências eram realizadas pela empresa de comercialização de diamantes e enviadas, sobretudo, para uma mesma pessoa, residente em

---

173 COAF. *Financiamento do Terrorismo...* op. cit.

174 Ibidem.

outra região; o grupo comprava diamantes de uma milícia rebelde de país africano e contrabandeava-os para o País C, em benefício de uma organização terrorista. Descobriu-se também, posteriormente, que os sujeitos e as empresas já constataavam alguma espécie de ligação com os crimes de lavagem de dinheiro e o crime organizado, de acordo com pesquisa adicional produzida pela UIF.<sup>175</sup>

O caso onze envolvia três empresas, cada uma com seus administradores próprios, em países e setores distintos da economia, as quais abriram contas comerciais em uma mesma agência bancária, à mesma época: uma fábrica de chocolates (CHOCCo), uma empresa do comércio têxtil (TEXTCo) e uma empresa de imóveis (REALCo). As contas abertas pelas duas últimas empresas permaneceram inativa por um considerável lapso de tempo e, após alguns anos, o administrador da fábrica de chocolates anunciou a chegada de uma transferência de crédito enviada pela REALCo para a conta da TEXTCo, tratando-se, aparentemente, de um adiantamento de um pedido de toalhas de mesa, não sendo apresentada a devida fatura. Posteriormente ao recebimento dos fundos, o administrador da TEXTCo requereu a disponibilização do valor em espécie em uma agência do banco próxima à fronteira, onde os administradores fizeram o levantamento do montante. As operações suspeitas foram comunicadas à UIF, cuja pesquisa revelou que os suspeitos atravessaram a fronteira logo depois do saque e que a região é alvo de atividades terroristas. Outras informações encaminhadas pelos serviços de inteligência indicaram ligação das empresas com organizações do terror no local.<sup>176</sup>

O décimo segundo caso cuida, igualmente, de uma comunicação de operação suspeita, realizada após a identificação de atividade que cingia a efetuação de pagamentos por meio de cheque de uma conta de pessoa jurídica no valor de 420 mil dólares, aproximadamente, destinado a uma corretora de seguro do País H. Essa mesma conta bancária foi utilizada para transferências que totalizavam montante superior a dois milhões de dólares, destinadas ou recebidas de empresas de outro país. O motivo principal da comunicação consistiu em um saque realizado por indivíduo portador de passaporte estrangeiro, que levantou onze mil dólares da mesma conta – fato que contribuiu para despertar as suspeitas. Em situação posterior, dois indivíduos com poder de assinar pela conta realizaram saques totalizando 43

---

175 COAF. *Financiamento do Terrorismo...* op. cit.

176 Ibidem.

mil dólares, operação também objeto de comunicação. A UIF constatou que a conta dessa mesma pessoa jurídica era a responsável pela transferência de recursos para outro país com finalidades ilegítimas.<sup>177</sup>

O caso de número treze relata o envolvimento de três mercearias, duas das quais compartilhavam uma locação: dois indivíduos empregados em uma delas e um terceiro, de ocupação desconhecida, realizaram depósitos de valores imediatamente abaixo do necessário para ensejar a obrigatoriedade de comunicação à UIF, sacando os cheques pagáveis a um quarto indivíduo, sendo que todos informaram o mesmo endereço – estes foram compensados por meio de dois bancos diferentes em um país estrangeiro. Ademais, dois clientes, de endereço semelhante, pertencentes a outra mercearia, compraram cheques bancários logo abaixo do valor obrigado a ser comunicado, na mesma agência e ao mesmo tempo, mas em caixas distintos. Em uma atividade atrelada, uma terceira empresa usou o supracitado endereço ao abrir uma conta comercial que recebeu, rapidamente, por meio de remessa eletrônica (*wire transfer*), 20 mil dólares, provenientes de mercearia atacadista localizada em outra região do país. Investigações da UIF, após comunicação do banco, identificaram operações em dinheiro que totalizavam cerca de 72 mil dólares, sacados em espécie de contas ligadas à mercearia.<sup>178</sup>

O décimo quarto caso trata de movimentações de, aproximadamente, 7 milhões de dólares em ordens de pagamento, por meio da conta de uma empresa estrangeira, que foi tida como suspeita pela instituição financeira e por empresa de remessa de dinheiro. Indivíduos e algumas filiais do sudeste do País D realizaram compras de ordens de pagamento entre 500 a mil dólares, sequencialmente. As negociações eram feitas por intermédio de bancos localizados em países considerados como jurisdições não cooperantes no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Os saques eram feitos por instituições no País D e, às vezes, os fundos eram creditados em contas de outros bancos nesse mesmo Estado ou em instituições financeiras estrangeiras não cooperantes ou não identificadas. As operações suspeitas foram comunicadas à UIF, sendo indicadas compras similares de ordens de pagamento, negociadas pela empresa estrangeira, momento em que os beneficiários puderam

---

177 COAF. *Financiamento do Terrorismo...* op. cit.

178 Ibidem.

ser identificados.<sup>179</sup>

O caso quinze consiste em outra comunicação feita à UIF, decorrente de transações eletrônicas (*wire transfer*) realizadas por uma empresa de importação e exportação, que atuava ilegalmente no setor de transferência de recursos, em que foi totalizado quase dois milhões de dólares. Os beneficiários das operações eram indivíduos e empresas localizados na América do Norte, Ásia e Oriente Médio. Sessenta por cento das atividades daquela conta estavam concentradas no estrangeiro, sendo alguns valores repassados, ainda, para beneficiários finais. As investigações revelaram que parte significativa dos fundos foram distribuídas para cidadãos do Afeganistão residentes em outros Estados, e as justificativas das operações atribuíam a falsa aparência de que o dinheiro era destinado para a ajuda de refugiados ou consistiam em ordens de pagamento.<sup>180</sup>

O caso de número dezesseis envolve frequentes depósitos em espécie abaixo do limite que torna obrigatória a condução de diligências e transferências eletrônicas. Durante um período de dois meses e meio, depósitos eram feitos na conta de uma casa de câmbio, diariamente, com montantes superiores a 341 mil dólares. Nesse mesmo lapso temporal, a empresa realizou dez transferências eletrônicas (*wire transfer*) equivalentes a quase três milhões de dólares. A justificativa apresentada pelo proprietário foi a de que conduzia um negócio de compra e venda de moedas estrangeiras em diversos países, sendo que suas atividades não ultrapassavam o valor de 10 mil dólares diários. O proprietário e outros indivíduos que fizeram as transações, dos quais alguns realizaram depósitos em espécie incompatíveis com a respectiva profissão, foram identificados como cidadãos de países relacionados a atividades terroristas.<sup>181</sup>

O décimo sétimo descreve que, no final de 1999, uma rede de extremistas religiosos fora desfeita em um país membro do GAFI/FATF (País A) quando seus seguidores estavam preparando atos violentos, em seu território, programados para as festividades de fim de ano. Os levantamentos feitos por autoridades policiais revelaram a existência de ligações entre aquela rede e vários indivíduos que viviam em outro país membro do GAFI/FATF (País B), os quais são conhecidos, pelos serviços especializados, por extremismo religioso. Com base em

---

179 COAF. *Financiamento do Terrorismo...* op. cit.

180 Ibidem.

181 Ibidem.

informações fornecidas por autoridades do primeiro país, investigações foram feitas no País B como parte do inquérito policial, concluindo que esse grupo de dez indivíduos, cuja maioria lutou em um conflito regional na Europa, esteve envolvido em vários ataques armados contra diversas lojas no começo de 1996 e em um ataque a um caminhão blindado num estacionamento de shopping naquele mesmo ano, durante o qual armas automáticas, lança-foguetes e granadas foram usados. Os atos violentos desse grupo eram, de fato, somente uma parte de toda a estrutura logística que trabalhava para uma organização islâmica bem maior, cujas ramificações se estendiam além do País A para três outros países membros do GAFI/FATF. Os crimes ordinários foram usados para a obtenção de fundos para servir “a causa”, enquanto outro grupo lidava com o tráfico de documentos administrativos falsos, coletando informações e efetuando movimento clandestino de pessoal. Os membros dessa rede foram recentemente condenados por, entre outros, roubo armado e associação criminosa.<sup>182</sup>

O caso dezoito é um recorte de como os terroristas podem ser financiados por meio de fontes lícitas e legítimas. Trata-se de um episódio interessante, ocorrido também em 1996, com o envolvimento de indivíduos pertencentes a grupos religiosos extremistas, que recebiam ajuda de estrangeiros de grande poder econômico, suspeitos de cooperarem na ocultação de parte das atividades de um grupo terrorista. Estes indivíduos realizaram a construção de um templo de adoração destinado à comunidade local, mas que, na prática, servia, igualmente, de alojamento para viajantes clandestino de círculos extremistas, bem como para angariar fundos. Logo após a sua construção, o templo recebia doações de milhões de dólares, provenientes de pessoas da alta sociedade; sendo o templo posteriormente transformado em uma fundação, pois acreditava-se que não seria chamada a atenção das autoridades locais com esse formato de instituição. O indivíduo responsável pelo gerenciamento da construção do templo promovia atividades na direção de uma rede financeira, cujos investimentos teriam ultrapassado 50 milhões de dólares e seus propósitos assentavam-se no apoio de uma rede terrorista. Além disso, foram identificadas constantes viagens deste último para o Afeganistão e Estados Unidos e nos seus bens constatavam-se diversas empresas registradas no País C e em outros lugares. Quando as autoridades desse país bloquearam uma operação, com base na regulamentação para investimentos estrangeiros, o diretor da instituição financeira, em

---

182 COAF. *Financiamento do Terrorismo...* op. cit.

concluiu, interveio para apoiar a transação de seu cliente. Os fundos em poder do banco foram então transferidos para outra conta em um banco de um país considerado como não cooperante, para disfarçar a origem do dinheiro. Embora ainda não haja sido estabelecida uma ligação formal entre as atividades relativamente legais das partes no País C e no exterior e o financiamento de atividades terroristas, sob a autoridade de uma rede específica de terroristas, os investigadores suspeitam que pelo menos parte dos fundos gerados por essas atividades tenham sido usados para aquele propósito.<sup>183</sup>

O penúltimo caso diz respeito a suspeição de transferências monetárias que totalizavam o valor de nove milhões de dólares, envolvendo depósitos estruturados em dinheiro e de empresas, salários e cheques de benefícios sociais. Os recursos eram depositados em contas bancárias e transferidos eletronicamente, no prazo de dias, para uma empresa localizada no exterior. Nas operações estavam envolvidos trinta e sete pessoas, quarenta e quatro contas e quatro empresas, das quais duas demonstravam ser companhias que efetuam remessas para etnias determinadas, uma estava descrita como organização de assistência e a outra consistia na beneficiária das operações de transferência.<sup>184</sup>

E, por fim, o vigésimo e último caso, fruto de dez dossiês relativos à lavagem de dinheiro proveniente do terrorismo, enviados pela UIF do País E às autoridades judiciais, em outubro de 2001, evidencia o perigo que certas transações aparentemente simples podem representar. De um modo geral, os eventos consistiam em operações de câmbio no varejo, transferências internacionais de fundos, indivíduos acusados por tráfico de narcóticos e armas que também estavam ligados a grupos terroristas estrangeiros, dentre outros.<sup>185</sup>

Embora o Grupo Egmont não identifique os países envolvidos em cada caso, deve-se destacar que há suspeitas de ser a região da Tríplice Fronteira Brasil, onde confluem as fronteiras do Brasil, Argentina e Paraguai, local de refúgio do extremismo islâmico e atuação de agentes do terrorismo internacional, sendo considerado potencial foco de ameaça. Embora o território nacional não seja visto pela comunidade internacional como país com ligações terroristas, os altos indicadores do crime organizado interno e os diversos problemas de fronteira, como os já mencionados anteriormente pelo *Mutual Evaluation Report* do

---

183 COAF. *Financiamento do Terrorismo...* op. cit.

184 Ibidem.

185 Ibidem.

GAFISUD, geram problemas efetivos para conexões mais acirradas com diversos organismos terroristas, principalmente Al Qaeda, Hamas e Hezbollah, dos quais se tem notícias, não comprovadas de modo absoluto, de ter estes últimas estruturas de apoio ao longo da região fronteiriça. Tais células terroristas tirariam proveito das enfraquecidas estruturas de segurança pública nacional para o desenvolvimento e conexão de ações terroristas no exterior, alimentando-se do dinheiro proveniente do narcotráfico e do contrabando de armas ilegais, evidenciando-se a prática de financiamento do terrorismo para as organizações terroristas supracitadas. A fraqueza institucional, em relação às instituições de segurança pública e às unidades de inteligência financeira, viabilizada pela corrupção política e o avanço do crime organizado, concomitante à respectiva facilidade de lavagem de dinheiro, constituem uma série de problemas as quais deveriam ser levadas em consideração para a conformação do sistema de inteligência financeiro brasileiro.<sup>186</sup>

Em relação ao Brasil, como bem pondera Fábio Pereira Ribeiro, não é o caso de ser desenvolvida uma abrupta preocupação exacerbada sobre ataques terroristas em âmbito nacional, mas de uma conscientização da seriedade do problema, a fim de ser considerada a formação de uma perspectiva estrutural para combater a questão de forma positiva, com a positivação de normas de aplicação efetiva, a qual não pode ter sua utilização deturpada no que se refere aos crimes que possam desencadear problemas políticos, como ocorre com a criminalidade urbana.<sup>187</sup>

Dessa forma, em que pese o governo brasileiro demonstre certo desinteresse quanto ao desenvolvimento de estruturas de inteligência mais sólidas, deve-se considerar que a inteligência é mecanismo preferencial para prevenir, detectar e neutralizar ações terroristas e de financiamento do terrorismo, sendo primordial um maior investimento nos serviços secretos e no trabalho de profissionais de inteligência brasileiros, os quais devem nortear as políticas anti-terroristas.

---

186RIBEIRO, Fabio Pereira. Terrorismo: preocupação para o Brasil?. In: *EXAME.com*. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/rede-de-blogs/brasil-no-mundo/2014/05/03/terrorismo-preocupacao-para-o-brasil/>>. Acesso em: 22 set. 2014.

187 RIBEIRO. op. cit.



## 8. CONCLUSÃO

Ao longo do desenvolvimento da presente pesquisa, foi possível extrair conclusões sobre os vários aspectos que permeiam a temática do financiamento do terrorismo internacional, demonstrando ser este um assunto de valiosas constatações, dada a sua complexidade, uma vez que as preocupações aludidas em razão das consequências do terrorismo datam, em sua maioria, de meados do século passado. Entretanto, algumas considerações de maior relevância devem ser registradas no presente trabalho, do qual foi possível chegar às seguintes conclusões:

1. Atentados terroristas foram intensificados em escala mundial, principalmente nos últimos anos, despertando nos Estados democráticos de Direito uma inquietação, a fim de que algumas medidas sejam adotadas pela comunidade, em prol da paz e da segurança internacional. Os instrumentos universais adotados se materializam por meio de convenções que estabelecem medidas de prevenção e repressão ao delito de terrorismo e outros com ele relacionados. Isso se deve ao fato de que, após os ataques do 11 de setembro, em Nova York, houve uma demonstração pública de que medidas unilaterais seriam insuficientes para conter toda a dimensão das investidas do chamado novo terrorismo.
2. O novo terrorismo é caracterizado pela utilização de armas nucleares e outras não convencionais de alcance transnacional, podendo gerar consequências catastróficas, como ocorreu nos Estados Unidos, resultando em um número exponencialmente elevado de mortos. A proliferação de ataques, atingindo, a partir de então, países europeus, levou a uma preocupação ainda maior, de modo que estados do mundo todo passaram a se mobilizar na adoção de políticas públicas em questão de segurança, bem como com iniciativas legislativas de cunho internacional.
3. O combate às atividades terroristas deslindou em preocupações acerca de seu financiamento, o qual representa uma ameaça à segurança, transparência e eficiência do mercado financeiro, podendo afetar severamente os sistemas econômicos. Com o amadurecimento da mentalidade dos membros da comunidade internacional e o reconhecimento de uma responsabilidade coletiva, houve o estreitamento das relações entre os países, visto que os efeitos terroristas transcendem suas fronteiras. O espírito de

cooperação surge nesse cenário, em que a facilitação e troca de informações entre governos e instituições constituem meios essenciais para o início da persecução de delitos como aquele, culminando em uma nova racionalidade jurídica.

4. A luta contra o financiamento do terrorismo pode ser entendida, sucintamente, como a eliminação dos fundos que alimentam as organizações responsáveis por promover ou incitar tais ataques, de modo que devem ser obstruídos canais de acesso das associações em relação aos recursos ou serviços financeiros a elas destinados. Assim, qualquer suporte econômico indispensável para a criação, sobrevivência e manutenção de associações, bem como para o planejamento de seus ataques, treinamento de agentes e gerenciamento do grupo, entre outros, são formas de colaboração financeira. No entanto, essa persecução torna-se de difícil realização caso as jurisdições envolvidas apresentem insuficiências legislativas, sistemas de inteligência financeira ineficientes e um ordenamento jurídico falho ou poroso.

5. Por este motivo, os países em desenvolvimento constituem verdadeiro foco de grupos terroristas, dada a fragilidade e vulnerabilidade dos sistemas jurídico, político e econômico ali encontradas. A capacidade limitada de supervisão do sistema financeiro acaba por permitir a movimentação de capital com origem ilícita ou destino ilegítimo. Portanto, a implementação dos sistemas de estados emergentes é crucial no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

6. A elaboração de tratados internacionais, com preocupações de conter atos terroristas, antecede os ataques do 11 de setembro, podendo ser citado como sendo de relevante importância a Convenção Internacional das Nações Unidas para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, de 1999, a qual reforça a necessidade de cooperação internacional e elenca três obrigações básicas aos estados signatários, quais sejam: a) punir o terrorismo e seu financiamento com penas severas – o que requer a tipificação de tais delitos; b) impor às instituições financeiras mecanismos internos para detecção e prevenção desses crimes econômicos, bem como a proteção de eventuais provas; c) dever de cooperação com os Estados signatários nas investigações.

7. As medidas de combate ao financiamento do terrorismo foram sendo aprimoradas ao longo do tempo, segundo as modificações dos métodos conforme e em resposta à evolução dos

mecanismos destinados para sua repressão. O regime antilavagem de dinheiro e suas respectivas medidas, bem como informações fornecidas por instituições financeiras às Unidades de Inteligência Financeira (UIFs), passam a ser empregadas na luta contra o financiamento do terror, em virtude da similaridade existente na atuação dos grupos criminosos dessas naturezas. O Grupo de Ação Financeira (GAFI/FATF), como contribuição valiosa, divulgou recomendações indispensáveis para dar continuidade a essa “guerra contra o terror”, como as suas Nove Recomendações Especiais.

8. As dificuldades atreladas à prevenção e repressão do financiamento do terrorismo devem-se, principalmente, em razão: a) da definição do delito de terrorismo, que ainda consiste em ponto controvertido; b) da ausência de padrões os quais os terroristas se utilizam, sendo os meios, na maioria das vezes, aparentemente não suspeitos; e c) da origem dos cursos, que podem ser legítimos, criminais ou ambos.

9. Desse modo, o maior desafio está direcionado às instituições financeiras, obrigadas a incorporar mecanismos para a identificação e reconhecimento de transações suspeitas, uma vez que são elas dotadas de habilidades para o acesso a estrutura operacional de movimentações financeiras. Nesses casos, incide o dever de comunicação e encaminhamento de informações às autoridades competentes, como às UIFs.

10. A situação brasileira fora avaliada, recentemente, por meio do Relatório de 2010 e 2012, ambos elaborados pelo GAFISUD. A conclusão do trabalho possibilitou a verificação de que há um alto risco de lavagem de dinheiro nos setores bancário, negociais e de valores mobiliários, no território nacional, que dá margem para que as organizações financiem o terrorismo fazendo uso de nossos sistemas. Apesar das deficiências ainda encontradas, houve o reconhecimento de que o governo brasileiro tem movido esforços para reduzir o perigo de ocorrência de tais crimes no Brasil, por meio da estruturação de tecnologias de inteligência e realização de operações conjuntas com outros estados, com o intercâmbio de informações.

11. A fim de citar exemplos concretos da postura nacional, tem-se a aprovação da Nova Lei de Lavagem de Dinheiro nº 12.683 de 2012 e a tramitação no Congresso Nacional do Anteprojeto do Novo Código Penal, o qual tipifica o terrorismo e ações correlatas, de forma que a não criminalização de tais crimes é uma das únicas discordâncias remanescentes, que

tende a ser solucionada em breve.

12. Em relação às medidas preventivas administrativas, tem-se observado um verdadeiro “ativismo regulatório”, na busca de implementar a persecução de ações suspeitas. Dessa forma, é possível destacar a atuação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), do Banco Central e da Comissão de Valores Mobiliários, os quais, desde o ano de 2012, principalmente, emitiram normativas que obrigam as instituições a esses órgão subordinados.

13. As Unidades de Inteligência Financeira (UIFs) também desempenham papel imprescindível nessa caminhada, atuando juntamente com outras agências governamentais ou privadas, e procuram deslindar o caminho financeiro utilizado por organizações terroristas no levantamento e movimentação de fundos. De um modo geral, realizam a análise de informações de clientes, de ocorrência de eventos predeterminados e de perfis ou tipologias mais comumente usadas por terroristas. No Brasil, essa unidade é o COAF, especializado em inteligência financeira e responsável por tais atribuições.

14. Em relação à intervenção punitiva do Estado nos crimes de terrorismo e seu financiamento, tem sido notada uma ampliação do âmbito de proteção normativo, como meio de o Estado garantir a segurança pública em seu território, chegando mesmo a admitir formas de antecipação a atos preparatórios, como é o caso dos tipos de associação ou de mera posse. Entretanto, deve-se cuidar para que a pena aplicada na esfera da repressividade estatal não assuma função meramente de prevenção especial radical, a fim de inocuizar o indivíduo infrator, devendo, no lugar disso, representar mecanismo idôneo para a reprovação do crime e prevenção da criminalidade.

15. Nessa esteira, o Grupo Egmont coletou situações concretas em que houve a detecção de casos de financiamento do terrorismo, a serem utilizados como espécies de padrões como ponto de partida para a identificação de ocorrências de manipulação de operações efetuadas com fins de lavagem de fundos terroristas. Dentre os eventos mais comuns encontravam-se: doações de fundos feitas para instituições de caridade; transferências eletrônicas de alto valor ou com valor logo abaixo do limite permitido pelas instituições financeiras para que não haja comunicação às UIFs; depósitos sucessivos, de diferentes locais, em dólar, de elevado

montante; saques de grande valor etc.

16. E, por fim, notou-se que as investigações criminais no campo do terrorismo e seu financiamento estão dentre os procedimentos mais complexos que autoridades judiciárias possam enfrentar. O embate entre a busca por sentenças condenatórias, de um lado, e a necessidade de adoção de medidas preventivas, que possam eliminar possíveis provas, de outro, acaba por colocar em desacordo autoridades administrativas e judiciais. Os esforços de aproximação dessas esferas, no entanto, devem ser realizados até o seu limite, objetivando-se a consonância de medidas preventivas e repressivas, bem como a minimização de incidentes trágicos.

17. A pertinência do tema abordado é ainda mais evidenciada com a observação das normativas publicadas, além da constatação de que nenhum Estado pode assegurar por completo à sua população a proteção desta contra atentados terroristas, seja em seu território ou no estrangeiro. Apenas a adoção ou, até mesmo, a imposição de um sistema administrativo de sanções padronizado é que poderá inviabilizar, da maneira mais eficiente, ações de terrorismo, ao invés da tentativa de harmonizar as legislações criminais de cada país.



## BIBLIOGRAFIA

ALEMANHA. Código Penal Alemán (StGB). Tradução por Cláudia Lopez Diaz. Disponível em: <[https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/obrasjuridicas/oj\\_20080609\\_13.pdf](https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/obrasjuridicas/oj_20080609_13.pdf)>. Acesso em: 05 mai. 2014. (§ 129 Abs. 1 Alt. 1).

AMARAL, Claudio do Prado. *Bases Teóricas da Ciência Penal Contemporânea*. São Paulo: IBCCRIM, 2007. (Monografia 44).

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. *Processo Penal*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BAKER, Stephen. The misuse of offshore structures so as to assist the financing of terrorism. In: *PIETH, Mark et al (org.) Counter Terrorist Financing: the practioner's point of view*. Bern: Peter Lang, 2009. p. 151-162.

BACEN. *BC adapta regulamentação às mudanças na lei de lavagem de dinheiro*. Acesso em: <[www.bcb.gov.br/pt-br/paginas/bc-adapta-regulamentacao-as-mudancas-na-lei-de-lavagem-de-dinheiro.aspx](http://www.bcb.gov.br/pt-br/paginas/bc-adapta-regulamentacao-as-mudancas-na-lei-de-lavagem-de-dinheiro.aspx)>. Acesso em: 26 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. *Carta Circular nº 3.461 de 2009*. Consolida as regras sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2009/pdf/circ\\_3461\\_v4\\_P.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2009/pdf/circ_3461_v4_P.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. *Carta Circular nº 3.542 de 2012*. Divulga relação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes previstos na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, passíveis de comunicação ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf). Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/c\\_circ/2012/pdf/c\\_circ\\_3542\\_v1\\_O.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/c_circ/2012/pdf/c_circ_3542_v1_O.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. *Carta Circular nº 3.653 de 2013*. Altera o Regulamento do Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais (RMCCI). Documento normativo revogado, a partir de 3/2/2014, pela Circular nº 3.691, de 16/12/2013. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2013/pdf/circ\\_3653\\_v2\\_L.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2013/pdf/circ_3653_v2_L.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. *Carta Circular nº 3.654 de 2013*. Altera a Circular nº 3.461, de 24 de julho de 2009, que consolida as regras sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2013/pdf/circ\\_3654\\_v1\\_O.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2013/pdf/circ_3654_v1_O.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2013.

BRASIL. *Ações Enccla*. Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/acoes-enccla/acoes-da-enccla>>. Acesso em: 20 jul. 2013

\_\_\_\_\_. *Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940*. Código Penal brasileiro de 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm#art361](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm#art361)>. Acesso em: 01 mai. 2013.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 3.517, de 20 de junho de 2000*. Promulga a Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns, concluída em Nova York, em 18 de dezembro de 1979, com a reserva prevista no parágrafo 2º do art. 16. Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/MLA/pt/bra/pt\\_bra\\_convencao\\_internacional\\_tomada\\_refens.pdf](http://www.oas.org/juridico/MLA/pt/bra/pt_bra_convencao_internacional_tomada_refens.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. *Decreto 3.976, de 18 de outubro de 2001*. Dispõe sobre a execução, no Território Nacional, da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=233732>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 5.640, de 26 de Dezembro de 2005*. Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 9 de dezembro de 1999, e assinada pelo Brasil, em 10 de novembro de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2012.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 mai. 2013.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei nº 236 de 2012*. Proposta do Senador José Sarney. Anteprojeto de Código Penal. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/Arquivos/2012/06/pdf-veja-aqui-o-anteprojeto-da-comissao-especial-de-juristas>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

CALMY-REY, Micheline. Preface. In: PIETH, Mark et al (org.) *Counter Terrorist Financing: the practitioner's point of view*. Bern: Peter Lang, 2009. p. vii-viii,

COFFEE JR., John C. *The attorney as gatekeeper: an agenda for the SEC*. Abr. 2003. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=395181](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=395181)>. Acesso em: 26 set.2014.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (COAF). *Financiamento do Terrorismo: 20 casos coletados pelo Grupo Egmont e pelo GAFI/FATF*. Disponível em: <<https://www.coaf.fazenda.gov.br/conteudo/publicacoes/20-casos-relacionados-ao-financiamento-do-terrorismo/>>. Acesso em: 18 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. *Grupo Egmont*. Disponível em: <<https://www.coaf.fazenda.gov.br/links-interessantes/organismos-internacionais/the-egmont-group>>. Acesso em: 22 jul. 2013

\_\_\_\_\_. *Lavagem de dinheiro: legislação brasileira* / [organizado por] Conselho de Controle de Atividades Financeiras, Federação Brasileira de Bancos. 2. ed. rev. Brasília: COAF; São Paulo: FEBRABAN, 2005.

\_\_\_\_\_. *Prestação de contas ordinárias anual: relatório de gestão do exercício de 2012* / [organizado por] Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Ministério da Fazenda. Brasília, DF: 2012.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 20, de 29 de agosto de 2012*. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas reguladas pelo COAF, na forma do § 1º do art. 14 da Lei nº 9.613, de 1998. Revogada. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/normas-do-coaf/normas-do-coaf-revogadas/coaf-resolucao-no-20-de-29-de-agosto-de-2012-revogada>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 24, de 16 de Janeiro de 2013*. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas pessoas físicas ou jurídicas não submetidas à regulação de órgão próprio regulador que prestem, mesmo que eventualmente, serviços de assessoria, consultoria, contabilidade, auditoria, aconselhamento ou assistência, na forma do § 1º do art. 14 da Lei nº 9.613, de 1998. Disponível em: <[http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/normas-do-coaf/copy\\_of\\_coaf-resolucao-no-24-de-16-de-janeiro-de-2013-esta-resolucao-entra-em-vigor-em-1.3.2013](http://www.coaf.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/normas-do-coaf/copy_of_coaf-resolucao-no-24-de-16-de-janeiro-de-2013-esta-resolucao-entra-em-vigor-em-1.3.2013)>. Acesso em: 19 jul. 2013.

CONSORTE, Raquel de Castro Campos Jaime. *Cooperação internacional à repressão e combate ao terrorismo*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/revistajuridica/index.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/revistajuridica/index.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2012.

CORONA, Esperanza Gómez. Estados Unidos: política antiterrorista, derechos fundamentales y división de poderes. In: ROYO, Francisco Jabier (dir.); DURÁN, Manuel Carrasco (coord.) *Terrorismo, democracia y seguridad, en perspectiva constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 2010.

CUNHA, Ciro Leal M. da. *Terrorismo Internacional e Política Externa brasileira após o 11 de Setembro*. Ministério das Relações Exteriores. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). *Instrução 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 de que tratam os incisos I e II do art. 10, I e II do art. 11, e os arts. 12 e 13, da Lei Nº 9.613, de 3 de março de 1998, referente aos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores. Disponível em: <<http://www.cnb.org.br/CNBV/instrucoes/ins301-1999.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. *Instrução CVM nº 523, de 28 de maio de 2012*. Altera artigos da Instrução CVM nº 301, de 16 de abril de 1999. Disponível em: <[www.cvm.gov.br/asp/cvmwww/Atos/Atos/inst/inst523.doc](http://www.cvm.gov.br/asp/cvmwww/Atos/Atos/inst/inst523.doc)>. Acesso em: 20 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Análise: Audiência Pública SDM nº 01/2012 (Processo CVM nº 2012-2013)*. Superintendência de Desenvolvimento de Mercado. Disponível em:

<[http://www.cvm.gov.br/port/infos/Relatorio\\_audpub%20\\_nst\\_523.pdf](http://www.cvm.gov.br/port/infos/Relatorio_audpub%20_nst_523.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2013.

*CVM avança em regra contra lavagem. Jornal Valor Econômico*, 05 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/financas/2603498/cvm-avanca-em-regra-contralavagem>>. Acesso em 29 jun. 2013.

DINO, Alessandra; MAIEROVITCH, Wálter Fanganiello (org.). *Novas tendências da criminalidade transnacional mafiosa*. Trad. Doris Cavallari, Letizia Zini. São Paulo: UNESP, 2010.

ESTELLITA, Heloísa; GRECO, Luís. Empresa, quadrilha (art. 288 do CP) e organização criminosa: uma análise sob a luz do bem jurídico tutelado. *Revista Brasileira de Ciências Criminais – RBCCrim*, n. 91, 2011. p. 393-409.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE/GROUP D'ACTION FINNANCIÈRE (FATF/GAFI). *As Quarenta Recomendações sobre Lavagem de Dinheiro*. Junho, 2003. Disponível em: <<http://www.empresalimpa.org.br/uploads/file/deReferencia/40RecomendacoesdoGAFI.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. *As Nove Recomendações Especiais Sobre o Financiamento do Terrorismo*. Outubro, 2004. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF%20Standards%20-%20IX%20Special%20Recommendations%20and%20IN%20rc.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. *Mutual Evaluation Report of Brazil*. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/brazil/documents/mutualevaluationreportofbrazil.html>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

FERNANDES, Fernando Andrade. Sobre uma opção jurídico-política e jurídico-metodológica de compreensão das ciências jurídico-criminais. In: *Liber Discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias*. Coimbra: Coimbra, 2003.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Terrorismo e retaliação. In: *Estudos de Filosofia do Direito: Reflexões sobre o Poder, a Liberdade, a Justiça e o Direito*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 245-247.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA DA AMÉRICA DO SUL CONTRA A LAVAGEM DE DINHEIRO E O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO (GAFISUD). *Relatório de Avaliação do Brasil frente às medidas de proteção enviado pelo Grupo de Ação Financeira da América do Sul (Mutual Evaluation Report)*. Junho, 2010. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/topics/mutualevaluations/documents/mutualevaluationreportofbrazil.html>>. Acesso em: 22 mai. 2013.

GERCK, Marco. Cyberterrorism: how terrorists use the Internet. In: PIETH, Mark et al (org.) *Counter Terrorist Financing: the practioner's point of view*. Bern: Peter Lang, 2009. p. 127-150.

HAAS, Henriette. Systematic Observation as a tool in combating terrorism. In: PIETH, Mark et al (org.) *Counter Terrorist Financing: the practitioner's point of view*. Bern: Peter Lang, 2009. p. 59-93.

IVORY, Radha. Recovering terrorist assets in the United Kingdom: the 'domestication' of international standards on counter-terrorist financing. In: PIETH, Mark et al (org.) *Counter Terrorist Financing: the practitioner's point of view*. Bern: Peter Lang, 2009. p. 243-275.

JAKOBS, Günther. *Persona y enemigo*. Teoría e práctica del Derecho penal del enemigo. Prólogo a cargo de José Antonio Caro John. Lima: Ara, 2011.

JAKOBS, Günther; POLAINO-ORTS, Miguel. *Delitos de organización: un desafío al Estado*. Perú: Grijley, 2009.

\_\_\_\_\_. *Terroristas como pessoas no direito?*. Tradução por Luciano Gatti. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n83/03.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2014.

LIMA, Francisco Jozivan Guedes de. O Direito de guerra e a legitimidade da guerra justa segundo Alberico Gentili. *Revista Opinião Filosófica*, Porto Alegre, v. 3, n. 02, 2012. Disponível em: <<http://www.abavaresco.com.br/revista/index.php/opiniaofilosofica/article/view/125/13>>. Acesso em: 08 set. 2014.

LOMBARDO, Giuseppe. Terrorist financing and cash couriers: legal and practical issues related to the implementation of FATF Special Recommendation IX. In: PIETH, Mark et al (org.) *Counter Terrorist Financing: the practitioner's point of view*. Bern: Peter Lang, 2009. p. 95-108.

MACHADO, Maíra Rocha. *Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*. São Paulo: Editora 34/ Edesp, 2004.

MASSUD, Leonardo. O Crime do colarinho branco, numa perspectiva criminológica. *Doutrina Penal: Terceira Seção. Revista dos Tribunais*, a. 94, n. 833, mar. 2005. p. 453. Disponível em: <<http://www.massud-sarcedo.adv.br/site/artigos.php?id=35>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

NAÍM, Moisés. *Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global*. Tradução Sérgio Lopes. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *A ONU e o Terrorismo*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-terrorismo/>>. Acesso em: 04 dez. 2012.

\_\_\_\_\_. *International Convention against the Taking of Hostages*. New York, 17 December 1979. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/summary-18-5.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2013

\_\_\_\_\_. *International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*. Adopted by the General Assembly of the United Nations on 13 April 2005. Disponível em:

<<http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/conventions/Conv13.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2013

\_\_\_\_\_. *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*. Adopted by the General Assembly of the United Nations in resolution 54/109 of 9 December 1999. Disponível em: <<http://www.un.org/law/cod/finterr.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2013

\_\_\_\_\_. *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*. Adopted by the General Assembly of the United Nations on 15 December 1997. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-9.pdf>>. Acesso em 20 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 49/60: Declaração sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional*. Assembleia Geral. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/49/a49r060.htm>>. Acesso em: 04 dez. 2012.

\_\_\_\_\_. *Resolução 51/210 de 17 de Dezembro de 1996, sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional*. Assembleia Geral. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r210.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. *Resolução A/RES/62/272, da Assembleia Geral da ONU, adotada em 05 de setembro de 2008*. The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/62/272&Lang=E](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62/272&Lang=E)>. Acesso em: 20 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. *Resolução e Plano de Ação A/RES/60/288, sobre A Estratégia Antiterrorista Global da ONU, adotada em 08 de setembro de 2006*. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/88/PDF/N0550488.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Summary courtesy of ICAO. *Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft*, Tokyo, 14 September 1963. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv1-summary.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

ORSI, Omar Gabriel. *Asociaciones ilícitas terroristas y financiación del terrorismo: análisis de la ley nº 26.268*. Con prólogo de John A. E. Vervaele. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Puerto, 2008.

PAWLIK, Michael. O terrorista e o direito dele: sobre a posição teórico jurídica do terrorismo moderno. In: *Teoria da ciência do direito penal, filosofia e terrorismo*. Organização e tradução: Eduardo Saad-Diniz. São Paulo: LiberArs, 2012.

PIETH, Mark; EYMANN, Stephanie. Combating the financing of terrorism: the 'Guantanamo Principle'. In: PIETH, Mark et al (org.) *Counter Terrorist Financing: the practioner's point of view*. Bern: Peter Lang, 2009.

PIETH, Mark; THELESKLAFF, Daniel; IVORY, Radha. The international counter-terrorist financing regime ate the cross-roads. In: PIETH, Mark et al (org.) *Counter Terrorist Financing: the practioner's point of view*. Bern: Peter Lang, 2009.

POH, Kristel Grace. Measures to counter the financing of terrorism. In: PIETH, Mark et al

(org.) *Counter Terrorist Financing: the practioner's point of view*. Bern: Peter Lang, 2009. p. 11-23.

RAYROUD, Jacques. The UN listing system: challenges for criminal justice authorities. In: PIETH, Mark et al (org.) *Counter Terrorist Financing: the practioner's point of view*. Bern: Peter Lang, 2009. p. 181-194.

RIBEIRO, Fabio Pereira. Terrorismo: preocupação para o Brasil?. In: *EXAME.com*. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/rede-de-blogs/brasil-no-mundo/2014/05/03/terrorismo-preocupacao-para-o-brasil/>>. Acesso em: 22 set. 2014.

RODRÍGUEZ, Víctor Gabriel. *Fundamentos de direito penal brasileiro: lei penal e teoria geral do crime*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 9.

SAAD-DINIZ, Eduardo. *Inimigo e pessoa no direito penal*. Prefácio de Renato de Mello Jorge Silveira. São Paulo: LiberArs, 2012.

\_\_\_\_\_. *Nova Lei de Lavagem de Dinheiro no Brasil: compreendendo os programas de criminal compliance*. Artigo originalmente intitulado “New money Laundering Law in Brazil: Understanding the Criminal Compliance Programms in Brazil”, apresentado no III International AIDP Symposium for Young Penalists, jun. 2013. Disponível em: <[http://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-319-05993-8\\_12](http://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-319-05993-8_12)>. Acesso em: 27 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. *O sentido operacional dos conceitos de pessoa e inimigo em Direito Penal*. São Paulo, dezembro de 2010.

SAAD-DINIZ, Eduardo; POLAINO-ORTS, Miguel. *Teoria da pena, bem jurídico e imputação*. São Paulo: Liber Ars, 2012.

SCHÜNEMANN, Bernd. *Temas actuales y permanentes del Derecho penal después del milenio*. Madrid: Tecnos, 2002.

SERRANO, Miryam Rodríguez-Izquierdo. Las líneas de acción contra el terrorismo de la Unión Europea y sus condiciones de constitucionalidad. In: ROYO, Francisco Jabier (dir.); DURÁN, Manuel Carrasco (coord.) *Terrorismo, democracia y seguridad, en perspectiva constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 2010.

SHAFFER, Yehuda. Detecting terrorist financing through financial intelligence: the role of FIUs. In: PIETH, Mark et al (org.) *Counter Terrorist Financing: the practioner's point of view*. Bern: Peter Lang, 2009. p. 41-57.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. Circulares do BC e lavagem de dinheiro. In: *Jornal Valor Econômico*, p. E2, 08 abr. 2013.

SOTO, Yara Esquivel. An autonomous offence for the financing of terrorism: notes from an Ibero-American perspective. In: PIETH, Mark et al (org.) *Counter Terrorist Financing: the practioner's point of view*. Bern: Peter Lang, 2009. 195-203.

STEINBERG, Guido. Al-Qaida and Jihadist terrorism after 2001. In: PIETH, Mark et al (org.) *Counter Terrorist Financing: the practioner's point of view*. Bern: Peter Lang, 2009. p. 1-10.

STRAUSS, Kilian. Combating terrorist financing: are transition countries the weak link?. In: PIETH, Mark et al (org.) *Counter Terrorist Financing: the practioner's point of view*. Bern: Peter Lang, 2009. p. 109-125.

TERRORISMO nos emergentes é fator de risco para 2013. *Jornal Valor Econômico*, 9 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/2964170/terrorismo-nos-emergentes-e-fator-de-risco-para-2013>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

UPTON, Bob. The financing of terror: a private sector perspective. In: PIETH, Mark et al (org.) *Counter Terrorist Financing: the practioner's point of view*. Bern: Peter Lang, 2009. p. 25-39.

VATICANO adere convenção da ONU contra financiamento do terrorismo. *Catolicismo Romano*, 26 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.catolicismoromano.com.br/content/view/1624/33/>>. Acesso em: 19 jan. 2013.

VERVAELE, John A. E. *La legislación antiterrorista en Estados Unidos: ¿Inter arma silent leges?*. Con prólogo de: Edmundo S. Hendler. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Puerto, 2007.

VESEL, Scott. Combating the financing of terrorism while protecting human rights: a dilemma? In: PIETH, Mark et al (org.) *Counter Terrorist Financing: the practioner's point of view*. Bern: Peter Lang, 2009. p. 205-242.

ZÖLLER, Mark. Participação em associações terroristas ou criminosas como ação antecedente da lavagem de dinheiro. Tradução: Eduardo Saad-Diniz. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*. p. 343-361. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. n. 64. v. 17. abr./jun. 2014.