



UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

LÉA MARTA GEAQUINTO DOS SANTOS

O DESAFIO DO COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO

Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo.

Orientador: Prof. Alexandre Paiva Damasceno

Brasília - 2004

O DESAFIO DO COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO

Léa Marta Geaquinto dos Santos*

Sumário

1. Introdução; 2. A definição de lavagem de dinheiro; 3. A relevância do combate à lavagem de dinheiro; 4. Os esforços para coibir a lavagem de dinheiro; 5. A atuação das instituições brasileiras contra a lavagem de dinheiro; 5.1. Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF; 5.2. Congresso Nacional e CPIs; 5.3. Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros – DECIF; 5.4. Conselho da Justiça Federal – CJF; 5.5. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI; 6. Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – ENCLA; 7. Conclusões; 8. Referências.

Resumo

O presente artigo traz um histórico da luta que vem sendo travada contra a lavagem de dinheiro em nível mundial, mostrando o empenho do Brasil na busca das adaptações necessárias ao seu arcabouço legal e estratégico para a prevenção e o combate dessa atividade ilícita.

Léa Marta Geaquinto dos Santos é bacharela em Estatística pela Universidade de Brasília e taquígrafa do Senado Federal.

1. Introdução

Nas últimas décadas, a lavagem de dinheiro e os crimes associados – narcotráfico, corrupção, seqüestro, terrorismo – tornaram-se delitos cujo impacto tem-se mostrado incomensurável em nível mundial. Os efeitos dessa conduta ilícita espalham-se para além das fronteiras nacionais, desestabilizando sistemas financeiros e comprometendo atividades econômicas.

A fim de evitar e combater a lavagem de dinheiro, governos de vários países vêm-se dedicando bastante à questão, mobilizando pessoal das mais diversas áreas de atuação, criando órgãos e assinando acordos internacionais, numa tentativa de coibir a circulação nos seus sistemas financeiros de capital de origem criminosa. A união das nações interessadas nesse desafio tem provocado alterações e inovações nas suas legislações e nos seus procedimentos institucionais, permitindo um melhor ataque às cada vez mais diversas e audaciosas modalidades de lavagem de dinheiro.

Acompanhando a tendência mundial, o Brasil tem travado intensa luta contra a lavagem de dinheiro, adotando, no âmbito de todos os Poderes, medidas para evitar o crescimento dessa prática lesiva às suas finanças, que se utiliza de modernas e sofisticadas técnicas para dissimular a conversão de recursos ilícitos em lícitos.

2. A definição de lavagem de dinheiro

Dinheiro “sujo” é aquele proveniente do lucro percebido com a prática de um crime, como o narcotráfico, o contrabando de armas e a corrupção entre outros cujos autores pertencem geralmente a uma organização criminosa, já definida pela ONU, Organização das Nações Unidas, como grupo de três ou mais pessoas que obtêm benefícios financeiros e materiais a partir de atividades ilegais (Cf. ROMANTINI, 2003). Os crimes que provocam ganho de capital, que precisa ser “lavado” para retornar ao mercado sem que sua origem seja descoberta, são chamados “crimes antecedentes” quando relacionados à lavagem de dinheiro.

Segundo SILVA (2001), lavagem de dinheiro é “a expressão que passou a ser utilizada para designar o dinheiro ilícito com aparência de lícito, ou seja, o ‘dinheiro sujo’ transformado em ‘dinheiro limpo’, ou, ainda, o ‘dinheiro frio’ convertido em ‘dinheiro quente’, com a ocultação de sua verdadeira origem”.

A lavagem de dinheiro caracteriza-se pelo conjunto de operações comerciais ou financeiras efetuadas a fim de transformar esse dinheiro “sujo” – recursos ganhos em atividades ilegais – em ativos aparentemente legais, ocultando a sua origem e permitindo que sejam utilizados para financiar estilos de vida luxuosos e para investir na continuidade da atividade criminosa ou até em atividades lícitas.

Lavar dinheiro é, pois, fazer com que produtos de crime pareçam ter sido adquiridos legalmente. Para alcançar o objetivo de encobrir, de qualquer forma, a origem ilícita do dinheiro “sujo” e de apagar os vestígios que permitam às autoridades públicas descobri-la, é inevitável o seu trânsito pelos setores regulares da atividade econômica. Com o desenvolvimento tecnológico dos meios de comunicação e com a globalização do mercado financeiro internacional (Cf. SILVA, 2001), os criminosos movimentam grandes quantias de forma rápida e de diversas maneiras, podendo comprometer a estabilidade financeira dos países e permitir que traficantes, contrabandistas de armas, terroristas ou funcionários corruptos continuem suas atividades ilegais.

A lavagem de dinheiro envolve teoricamente três fases independentes, que, com frequência, ocorrem simultaneamente:

1. **Colocação:** é a primeira etapa do processo e refere-se à introdução do dinheiro no sistema econômico preferencialmente de países com regras mais permissivas e que possuem um sistema financeiro liberal;
2. **Ocultação:** a segunda etapa do processo consiste em dificultar o rastreamento contábil dos recursos ilícitos, escondendo evidências sobre a origem do dinheiro. Os criminosos o fazem por meio de contas “fantasmas” ou em países amparados por lei de sigilo bancário;
3. **Integração:** na última etapa, o dinheiro é incorporado formalmente ao sistema econômico de uma forma que facilite a sua legitimação.

O processo de lavagem de recursos ilícitos ocorre por meio de operações ou transações realizadas pelos mais diversos prestadores de serviços financeiros. Os setores mais visados são: as instituições financeiras, que, no Brasil, são controladas pelo Banco Central do Brasil; os paraísos fiscais – países que oferecem oportunidades vantajosas para depósitos em suas instituições financeiras e que normalmente são protegidos por lei que garante sigilo bancário –; os centros *offshore* – centros bancários extraterritoriais que não são submetidos ao controle de nenhum país –; as bolsas de valores; o mercado imobiliário; e os jogos e sorteios, como bingos e loterias.

Muitas outras operações comerciais realizadas internacionalmente também facilitam a lavagem de dinheiro, entre as quais se destacam a compra e a venda de jóias e obras de arte, por envolverem bens de alto valor, tratarem de objetos comercializados com relativa facilidade e possibilitarem a garantia do anonimato.

Apesar de a movimentação de capitais entre países ser um recurso utilizado por criminosos para despistar a repressão estatal e usualmente levantar suspeitas sobre operação ligada à lavagem de dinheiro, a manutenção por um cidadão brasileiro de uma conta bancária no exterior não implica necessariamente crime, visto não ser proibido o envio de recursos para depósito em bancos com sedes fora do território nacional. Entretanto, deve-se destacar que recursos depositados em instituições bancárias de outros países sem a devida declaração à Receita Federal é crime contra o Sistema Financeiro Nacional, de acordo com a “Lei do Colarinho Branco” (art. 22, parágrafo único, da Lei nº 7.492/86)ⁱ, além de significar sonegação fiscal, por não ter havido recolhimento de imposto em data correta.

3. A relevância do combate à lavagem de dinheiro

A grande quantia de dinheiro “sujo” envolvida em transações nacionais e internacionais tem motivado os representantes do Brasil e de vários países a modificar o seu sistema legal e bancário, a fim de coibir e dificultar a circulação e a utilização pelos criminosos do dinheiro ilícito, e a assinar acordos de cooperação bilaterais e multilaterais com esse intuito.

O tema passou a integrar agendas de discussões e programas de organismos internacionais, sendo objeto de reuniões em todo o mundo. Chefes de Estado, por meio de suas autoridades competentes, têm dispensado bastante atenção a essa conduta que visa dissimular produto oriundo de crime, procurando combatê-la mediante constante esforço que inclui a adoção de políticas comuns a fim de cercear o enriquecimento das pessoas envolvidas em delitos antecedentes à lavagem de dinheiro.

Segundo o Embaixador RUBENS ANTONIO BARBOSAⁱⁱ (1995),

Tema de importância crescente na agenda internacional, o combate ao narcotráfico possui características próprias das chamadas questões globais, que afetam a comunidade das nações em seu conjunto. Tanto a produção e o consumo quanto o tráfico de entorpecentes, ainda que suscitem níveis diferenciados de responsabilidade, fazem parte de uma mesma problemática em que a ação isolada dos Estados deixa nos dias de hoje de ser instrumento de solução efetiva e passa a depender de esforços conjuntos no âmbito da comunidade internacional.

Por ser um problema que ameaça as nações de forma crescente, ocultando crimes antecedentes, inúmeros países e organizações internacionais envolveram-se nessa luta principalmente a partir da “Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas”, aprovada em Viena em 20 de dezembro de 1988, conhecida como “Convenção de Viena”. Vários países interessados que ainda não haviam tipificado o crime de lavagem de dinheiro comprometeram-se a fazê-lo, criando agências governamentais responsáveis pelo seu combate. Essas agências são conhecidas mundialmente como Unidades Financeiras de Inteligência – FIU (sigla em inglês de *Financial Intelligence Unit*).

4. Os esforços para coibir a lavagem de dinheiro

Atendendo ao princípio da legalidade dos delitos e das penas inserido na Constituição (art. 5º, XXXIX)ⁱⁱⁱ e no Código Penal (art. 1º)^{iv}, o Brasil aprovou, em março de 1998, a Lei nº 9.613 – “Lei da Lavagem de Dinheiro”, que tipifica a lavagem de dinheiro e a ocultação de bens, direitos e valores oriundos de determinados crimes de especial gravidade. Essa política é continuidade ao compromisso

assumido quando da ratificação, pelo Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991, da já aludida “Convenção de Viena”, ocorrida em 1988.

Quanto ao rol de crimes antecedentes à lavagem de dinheiro, o narcotráfico (Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976), os crimes praticados por organização criminosa, independentemente do bem jurídico ofendido (Lei nº 9.034, de 03 de maio de 1995), o terrorismo (art. 20 da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983) e o contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção (art. 334 do Código Penal e art. 12 da Lei nº 7.170, de 1983) compõem as categorias de infrações perseguidas pelos mais diversos países. Incluem-se ainda nessas considerações os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986).

A Lei nº 9.613, de 1998, foi posteriormente modificada pela Lei nº 10.467, de 2002, significando um eficiente instrumento na luta contra as modalidades mais audaciosas do crime organizado e de suas ilícitas conexões e sugerindo uma política de cooperação internacional a ser realizada entre os países interessados.

Para promover uma ação internacional coordenada, o G-7, formado pelos sete países mais ricos do mundo, criaram, em 1989, a *Financial Action Task Force* ou o Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro – GAFI/FATF – no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE –, para estabelecer políticas de controle de lavagem de dinheiro a serem utilizados pelos 29 Estados membros. Os procedimentos definidos pelo GAFI/FATF envolvem as mais diversas áreas de conhecimento, como finanças, justiça, relações internacionais, administração fazendária etc e foram compilados nas Quarenta Recomendações, que devem ser seguidas pelos países interessados no combate à lavagem de dinheiro.

Os principais capítulos das Quarenta Recomendações do GAFI/FATF tratam do papel dos sistemas jurídicos nacionais na luta contra a lavagem de dinheiro; do papel do sistema financeiro na prevenção e combate à lavagem de dinheiro; e do reforço da cooperação internacional.

As Quarenta Recomendações são sempre revisadas a fim de se atualizarem os procedimentos utilizados para coibir a lavagem de dinheiro e as potenciais ameaças futuras. O Brasil integra esse organismo como membro efetivo, tendo passado por avaliação que constatou o cumprimento integral das Quarenta Recomendações. O GAFI/FATF tem ainda a tarefa de estimular a adoção das Quarenta Recomendações aos países não-membros (ROMANTINI, 2003).

Também a OEA – Organização dos Estados Americanos, com o propósito de combater as diferentes formas de práticas criminosas, aprovou, em 1992, o “Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem de Dinheiro Relacionados com o Tráfico Ilícito de Drogas e Crimes Conexos”, elaborado pela Comissão Interamericana para o Controle Abusivo de Drogas – CICAD. O citado Regulamento é o principal instrumento recomendatório para o continente americano, buscando a harmonização das legislações nacionais referentes ao combate à lavagem de dinheiro. O Regulamento Modelo trata da repressão e da prevenção do crime de lavagem e da criação de um órgão central para combatê-lo em cada país. O Brasil participa ativamente das reuniões plenárias da CICAD.

Num esforço conjunto contra o crime organizado transnacional – narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas e imigração ilegal –, Brasil e Estados Unidos assinaram, em outubro de 1997, o Acordo de Assistência Mútua em Assuntos Penais, MLAT (sigla em inglês de *Mutual Legal Assistance Treaty*). Esse acordo visa facilitar a quebra de sigilo bancário a partir de operações em que haja clara evidência de crimes de narcotráfico e lavagem de dinheiro.

No Brasil, o órgão especializado para averiguar a prática de operações de lavagem, nos moldes de uma FIU (*Financial Intelligence Unit*), é o COAF, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, que, criado pela citada Lei nº 9.613/98, visa a implementação de políticas nacionais voltadas ao combate à lavagem de dinheiro.

Com o intuito de promover a troca de informações entre as Unidades Financeiras de Inteligência – FIUs, Bélgica e Estados Unidos uniram-se para criar o Grupo de Egmont, um organismo internacional informal de que fazem parte atualmente 48 FIUs. Em 1999, o Brasil, por meio do COAF, passou a integrar o Grupo de Egmont, que compilou num relatório 100 casos provenientes de experiências colhidas pelas mais diversas FIUs relacionados à lavagem de dinheiro. O COAF, depois da

devida tradução e adaptação das terminologias para o português, publicou o livro “Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro. Coletânea de casos do Grupo de Egmont”.

As FIUs de cada país recebem, analisam e transformam as informações sobre atividades suspeitas, e, tendo em vista o caráter transnacional do crime de lavagem de dinheiro, é importante o inter-relacionamento dessas Unidades Financeiras de Inteligência, que remetem as informações às autoridades competentes dos Estados para que procedam às medidas cabíveis.

Em sua maioria, as FIUs orientam-se de acordo com as recomendações contidas no *Global Plan Against Money Laundering* (GPML) ou Plano de Ação Contra Lavagem de Dinheiro, uma das estratégias adotadas pela ONU, dez anos após a “Convenção de Viena”, para o problema das drogas:

1. Adoção de legislação e programas nacionais para conter a lavagem de dinheiro até o ano 2002;
2. Adesão às diretrizes referentes à lavagem de dinheiro e aos assuntos correlatos contidas na “Convenção de Viena”;
3. Maior cooperação internacional e judicial em casos envolvendo lavagem de dinheiro;
4. Inclusão da lavagem de dinheiro como crime em acordos de assistência legal mútua;
5. Estabelecimento de um regime efetivo de regulação financeira que impeça os criminosos e os recursos ilícitos de penetrarem no sistema financeiro;
6. Criação de procedimentos de identificação e verificação que apliquem o conceito *know your customer* [conheça seu cliente];
7. Superação dos obstáculos que o sigilo bancário impõe, dificultando a investigação e a punição da lavagem de dinheiro;
8. Assistência contínua a instituições, organizações e entidades comprometidas com o controle da lavagem de dinheiro, principalmente por meio do oferecimento de programas de treinamento e cooperação técnica.

5. A atuação das instituições brasileiras contra a lavagem de dinheiro

5.1. Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF

Criado pela “Lei da Lavagem de Dinheiro” e subordinado ao Ministério da Fazenda, o COAF funciona como força-tarefa permanente e é composto por servidores cedidos pelo Banco Central do Brasil – BACEN, pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM, pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, pela Secretaria da Receita Federal – SRF, pela Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, pelo Departamento de Polícia Federal – DPF e pelo Ministério das Relações Exteriores – MRE.

Para que sejam submetidas à averiguação, as operações suspeitas de lavagem de dinheiro devem ser comunicadas ao COAF pelos órgãos de supervisão e fiscalização, como o Banco Central, a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, a Secretaria de Previdência Complementar – SPC, e a Superintendência de Seguros Privados, ou pelos setores que, não possuindo órgão regulador, são disciplinados pelo COAF, como empresas de *factoring*, bingos, administradoras de cartões de crédito, loterias e sorteios, bolsas de valores e seus corretores.

Desde a sua criação até 2002, o COAF recebeu 19.856 comunicações de operações suspeitas, sendo 14.064 – aproximadamente 70% – provenientes do Banco Central do Brasil, o órgão regulador do Sistema Financeiro Nacional, o que demonstra a provável circulação pelos bancos oficiais de recursos obtidos em atividades ilegais. O COAF recebe também de outras fontes públicas ou particulares denúncias sobre a prática de ações suspeitas relacionadas à lavagem de dinheiro, assim como pedidos de informações dos órgãos envolvidos no combate a esse crime.

Após a análise das comunicações suspeitas e denúncias, o COAF deve enviar relatório às autoridades competentes – Ministério Público e Polícia Federal –, para que sejam tomados os procedimentos necessários à abertura de inquérito policial e à condenação dos culpados.

O COAF mantém ainda contato com as agências FIUs de outros países para troca de informações relacionadas a movimentações suspeitas de recursos entre bancos internacionais. Os indicadores que mais freqüentemente foram observados pelas FIUs como indícios de lavagem de dinheiro e que merecem comunicação a FIUs de outros países para futura investigação são: grandes movimentações de dinheiro em espécie; transferência atípica ou não-justificável de recursos de e para jurisdições estrangeiras; transação ou atividade comercial estranha; movimentações grandes e/ou rápidas de recursos; riqueza incompatível com o perfil do cliente; e atitude defensiva em relação a perguntas (COAF, 2001a).

5.2. Congresso Nacional e CPIs

Além de proceder às alterações e inovações na legislação “antilavagem”, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, com os poderes que lhes são reservados pela Constituição Federal para proceder a investigações^{vi}, vêm instaurando, nos últimos anos, comissões parlamentares de inquérito, em conjunto ou separadamente, com o intuito de coibir a lavagem de dinheiro e os crimes que a antecedem. Juntando-se aos demais órgãos do Estado que combinam seus esforços em prol dessa luta, as comissões parlamentares de inquérito – CPIs – e as comissões parlamentares mistas de inquérito – CPMIs –, com a força política de que dispõem, têm contribuído bastante para a dissolução de organizações criminosas, investigando os indícios de crimes de natureza econômica amplamente divulgados pela imprensa do País e propondo o aperfeiçoamento de leis que versam sobre a matéria.

Com a divulgação pelos meios de comunicação dos trabalhos da CPI dos Títulos Públicos ou “CPI dos Precatórios”, destinada a “apurar irregularidades relacionadas a autorização, emissão e negociação de títulos públicos, estaduais e municipais, nos exercícios de 1995 e 1996” (SENADO FEDERAL, 1997), as investigações voltaram-se para a região de Foz do Iguaçu, que apresentava operações suspeitas que poderiam indicar lavagem de dinheiro. O Banco Central, então, enviou ao Ministério Público Federal ofício em que comunicava àquele órgão regulador indícios de práticas de ilícitos penais na cidade de Foz do Iguaçu, com base no art. 22 da Lei nº 7.492/86 – “Lei do Colarinho Branco” –, que prevê pena a quem “efetuar operação de câmbio não autorizada, com o fim de promover evasão de divisas do País”.

Como consequência, a Polícia Federal instaurou aproximadamente 205 inquéritos em Foz do Iguaçu, que ainda não foram concluídos, tendo em vista a extensa documentação bancária a eles concernente, embora já tenham sido solicitados pedidos de prisão provisória de envolvidos.

Segundo relatório do Tribunal de Contas da União (TCU, 2001), a pouca disponibilidade de recursos reservados às instituições responsáveis pelas investigações relativas aos chamados crimes econômicos tem dificultado bastante a sua resolução. PINHEIRO JÚNIOR (2003) define criminalidade econômica como “a potencialidade para lesar a estrutura econômica do país em geral”.

A “CPI dos Precatórios” teve relevantes resultados, como o incentivo à aprovação da Lei nº 9.613, de 1998, e a formação de forças-tarefas integradas por servidores da Secretaria da Receita Federal, do Banco Central do Brasil e do Departamento de Polícia Federal para investigação conjunta de casos concretos.

Outra CPI que trouxe muitas informações referentes a procedimentos suspeitos relacionados à lavagem de dinheiro foi a “CPI do Narcotráfico”, cujo relatório, entregue em dezembro de 2000, apontou que o Brasil vem-se tornando bastante atrativo para organizações criminosas, que fazem circular no sistema financeiro nacional grandes quantias oriundas de suas atividades ilícitas. Sugere ainda o aludido relatório a convivência da instituição bancária brasileira, que, visando a crescentes lucros, acaba permitindo operações com recursos de origem duvidosa.

Ainda com o intuito de investigar envolvidos em crimes que possam anteceder a lavagem de dinheiro, instalou-se no Congresso Nacional, em 2000, a “CPMI do Roubo de Cargas”, para “apurar o elevado crescimento de roubo de cargas (...) e de proceder investigações no que concerne à lavagem de dinheiro (...) por pessoas envolvidas com as quadrilhas (...)”. O relatório final dessa CPMI concluiu que inúmeros são “os desdobramentos e as consequências nefastas advindas do roubo de cargas” e sua estreita ligação com o crime organizado, que se mantém com a lavagem do dinheiro resultado de suas atividades ilegais. Com a conclusão dos trabalhos da “CPMI do Roubo de Cargas”, foram propostas várias ações no sentido de prevenir, fiscalizar e reprimir o furto e roubo de veículos e cargas, significando mais uma forma de coibir a ação de criminosos que se utilizam da lavagem de dinheiro.

A partir da comunicação pelo Banco Central ao Tribunal de Contas da União sobre a existência de indícios de remessas irregulares de divisas ao exterior por meio das contas CC5^{vii}, da investigação realizada pela Polícia Federal, denominada Operação Macuco, e da divulgação pela imprensa dos valores e do nome dos prováveis envolvidos, houve a instalação, em junho de 2003, da “CPMI do Banestado”, que vem apurando as responsabilidades sobre a evasão de US\$30 bilhões, efetuada entre 1996 e 2002 por meio das chamadas contas CC5.

A evasão de vultosos montantes, por si só, já pressupõe movimentação suspeita e precisa ser investigada, tendo em vista que a primeira etapa do processo de lavagem de dinheiro, a colocação, consiste na introdução em outros países de recursos oriundos de crimes antecedentes. Com o objetivo de coibir a evasão de divisas, a “CPMI do Banestado” deve apresentar seu relatório final em junho de 2004, apontando aqueles que se utilizaram das contas CC5 para fazê-lo e propondo alterações na legislação para melhor fiscalizar a saída de dinheiro do País.

Com a superexposição na mídia brasileira das atividades da “CPMI do Banestado” relacionadas às investigações sobre o envio de dólares por meio das contas CC5, houve uma queda expressiva nas operações cambiais vinculadas à sua movimentação no ano de 2003.

5.3. Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros – DECIF

Como órgão regulador das instituições bancárias, o Banco Central deve ser comunicado pelos bancos sobre qualquer movimentação suspeita em que haja indício de lavagem de dinheiro, de acordo com a Lei nº 9.613/98. Esse Departamento foi criado, no âmbito desse Banco, justamente com a finalidade de centralizar as notificações recebidas pelos bancos, que devem informar ao Decif qualquer solicitação de envio ao exterior de valor superior a R\$10.000 (dez mil Reais), um critério objetivo que demanda uma investigação posterior para análise da compatibilidade financeira da pessoa que deseja fazer a operação e de outros dados, como a origem do dinheiro e o recolhimento dos impostos devidos.

Após apuração, se ainda considerar suspeitas a movimentação e as pessoas que a solicitaram, o Decif deve enviar relatório ao COAF, que dará prosseguimento às demais investigações necessárias.

5.4. Conselho da Justiça Federal – CJF

Recente pesquisa realizada pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal apontou para um insignificante número de processos relacionados ao crime de lavagem de dinheiro em trâmite no Poder Judiciário, embora seja um delito que ocupa as páginas dos principais jornais do País há algum tempo. Após entrevistas com Delegados Federais, Procuradores da República e Juízes Federais em que se colheram informações a respeito do combate à lavagem de dinheiro que vem sendo realizado no Brasil e da aplicabilidade da Lei nº 9.613, de 1998, o Conselho da Justiça Federal, vinculado ao Superior Tribunal de Justiça, criou, em setembro de 2002, a Comissão de Estudos sobre Crime de “Lavagem” de Dinheiro.

Tendo já iniciado as suas atividades, essa Comissão tem feito várias sugestões para aprimorar a aplicação da lei e para combater o crescimento do crime de lavagem de dinheiro, ressaltando a importância de uma união de esforços em todos os âmbitos do Governo Federal para enfrentamento dessa modalidade criminosa.

Para um controle mais eficiente dos processos que envolvem as práticas delituosas relacionadas a essa modalidade criminosa, a Justiça Federal vem instalando, nas capitais, varas especializadas em crimes contra o sistema financeiro e de lavagem de dinheiro, atitude elogiada pelo já citado Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro – GAFI.

5.5. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI

Criado em junho de 2003, no âmbito da Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça, o DRCI é o primeiro órgão cuja função fim é recuperar principalmente no exterior recursos provenientes de atividades criminosas. É também responsável, além de coordenar as negociações de cooperação judiciária com outros países, por articular as ações dos órgãos brasileiros de combate à lavagem de dinheiro e à evasão de divisas.

Instalado recentemente, o Departamento de Recuperação de Ativos vem trabalhando intensamente contra a lavagem de dinheiro, auxiliando as investigações da Polícia Federal e as ações do Ministério Público, da Advocacia-Geral da União e do COAF.

6. Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – Encla

Com vistas a adotar uma atuação coordenada para prevenção e combate à lavagem de capitais, autoridades dos Poderes Executivo e Judiciário, bem como do Ministério Público Federal reuniram-se, em dezembro de 2003, em Pirenópolis (GO) a fim de estabelecer objetivos para a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – Encla. Criou-se, nesse encontro, o Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro – GGI-LD, composto por servidores pertencentes a vinte e dois órgãos federais. O objetivo desse Gabinete, que não terá estrutura formal nem criará cargos, será produzir um constante e estreito contato entre os representantes desses órgãos no que se refere a ações integradas contra a lavagem de dinheiro.

Entre as propostas apresentadas para a Encla, estão as relacionadas a mudanças nas normas para a circulação de informações bancárias e fiscais, a fim de que o País possa ter mais instrumentos para combater o crime organizado. Como a morosidade e a dificuldade de acesso às movimentações bancárias de pessoas e empresas facilitam a dissimulação dos indícios de crime de lavagem de dinheiro, representantes dos órgãos presentes no citado encontro propõem a flexibilização do direito ao sigilo bancário e o bloqueio pelo Banco Central de operações suspeitas de crime de lavagem de dinheiro.

Juntamente com o Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro – GGI-LD, que tem a responsabilidade de coordenar as ações estratégicas dos órgãos a ele vinculados, no âmbito de suas competências; com o COAF, que mantém a sua característica de agência de inteligência definida pelos moldes internacionais; e com as forças-tarefas específicas a serem criadas para operar em casos concretos, forma-se o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro.

Como produto da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro, Encla, foram elaboradas 32 metas a serem cumpridas no ano de 2004 pelos órgãos que formam o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro. As metas referem-se à apresentação de projetos de mudanças na legislação brasileira, à elaboração de sistemas de informação e banco de dados para auxílio dos agentes públicos que atuam no combate à lavagem de dinheiro envolvidos, à criação de cursos de capacitação e treinamento relacionados ao tema e à ampliação da coordenação internacional.

7. Conclusões

Os mecanismos e recursos criados pelos avanços da tecnologia em telecomunicações e informática para a movimentação nacional e internacional de capitais têm facilitado cada vez mais a retirada rápida, o investimento de curto prazo e o anonimato de contas bancárias, tornando intenso o fluxo de dinheiro entre países. Os criminosos, por sua vez, procuram sempre atualizar e diversificar seus procedimentos a fim de manter a clandestinidade de suas ações, fazendo circular, como consequência, a cifra estimada de US\$500 bilhões de dinheiro ilícito no sistema financeiro internacional, segundo dados do Fundo Monetário Internacional, divulgados pelo COAF.

Percebendo o caráter transnacional da lavagem de capitais ilícitos e do crime organizado, os países vêm-se unindo cada vez mais por intermédio de órgãos e agências internacionais integradas e de sistemas de cooperação judiciária, numa tentativa de dificultar a ação das organizações criminosas, que fazem uso de múltiplas e modernas rotas para minimizar o impacto de uma eventual ação do Estado.

A luta contra o narcotráfico tem significado combate também à lavagem de dinheiro, pois o crescimento e a manutenção do tráfico de drogas precisam da circulação dos lucros ilícitos nos sistemas financeiros, o que urge um trabalho conjunto também de instituições internas dos países, a fim de coibir e dificultar o enriquecimento dos criminosos.

Desde a “Convenção de Viena”, em 1988, quando vários países firmaram acordo para o estabelecimento de ações que visassem coibir a lavagem de dinheiro e os crimes correlatos, o Brasil, por intermédio de órgãos ligados aos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, ao Ministério Público Federal e ao Banco Central, tem-se dedicado bastante a essa luta, formando grupos de trabalho multidisciplinares e forças-tarefas em níveis estadual e federal para coibir o crime organizado e, conseqüentemente, a circulação de capital ilícito e procurando investir no treinamento de servidores e na estrutura necessária para obtenção de dados referentes a movimentações financeiras suspeitas.

Como não resta dúvida de que os órgãos envolvidos na apuração dos crimes de lavagem de dinheiro devem trabalhar em equipe, proporcionando maior intercâmbio de informações, rapidez nas investigações e padronização nas medidas a serem utilizadas para a prevenção dessa complexa atividade ilícita, formou-se no País o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro, que apresentou importantes metas no final de 2003 a serem cumpridas em 2004, para melhor atuação dos agentes públicos na luta contra a lavagem de capitais ilícitos.

Os constantes esforços de vários países realizados desde a década de 80, para combater os prejuízos sociais e econômicos que a lavagem de dinheiro e os crimes que a antecedem têm causado à sociedade, trazendo mudanças a leis e acordos de cooperação internacionais, demonstram o reconhecimento acerca da obtenção de resultados positivos apenas e tão-somente com a existência de integração e colaboração entre as nações.

8. Referências

- BARBOSA, Rubens Antonio (1995). “Lavagem de Dinheiro das Drogas: Ação Interna e Externa”. Disponível em <<http://www.femperj.org.br/artigos/penpro/app45.htm>>. Visitado em 10.01.2004.
- BARROS, Marco Antonio de (1998). “Lavagem de Dinheiro : implicações penais, processuais e administrativas : análise sistemática da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998”. São Paulo: Oliveira Mendes.
- CONGRESSO NACIONAL (2003). “Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito ‘Roubo de Cargas’”. Brasília: Senado Federal.
- COAF (1999). “Lavagem de dinheiro : um problema mundial”. Brasília : UNDCP.
- COAF (2001a). “Prevenção e combate à lavagem de dinheiro. Coletânea de casos do Grupo Egmont”. Brasília : Banco do Brasil.
- COAF (2001b). “Lavagem de dinheiro: legislação brasileira”. Brasília : Banco Rural.
- COAF (2002). “Relatório de Atividades 2002”. Brasília : Ministério da Fazenda.
- CJF (2003). “Comissão de Estudos sobre crime de ‘lavagem’ de dinheiro. Relatório”. Brasília : CJF.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2003). “Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro, Encla 2004”. Disponível em <http://www.mj.gov.br/snj/rec_ativos/ENCLA%202004.pdf>. Visitado em 03.02.2004.
- PINHEIRO JÚNIOR, Gilberto José (2003). “Crimes Econômicos : as Limitações do Direito Penal”. Campinas: Edicamp.
- ROMANTINI, Gerson Luís (2003). “O Desenvolvimento Institucional do Combate à Lavagem de Dinheiro no Brasil desde a Lei 9.613/98”. Campinas.
- SENADO FEDERAL (1997). “Relatório Final da CPI dos Títulos Públicos”. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/web/cpif/cpi.htm>>. Visitado em 15.01.2004.
- SILVA, Cesar Antonio (2001). “Lavagem de dinheiro, uma nova perspectiva penal”. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- TCU (2001). “Revista do Tribunal de Contas da União”. Brasília : TCU.

Notas

ⁱ Art. 22, parágrafo único, da Lei nº 7.492/86: “Incorre na mesma pena quem, a qualquer título, promove, sem autorização legal, a saída de moeda ou divisa para o exterior, ou nele mantiver depósitos não declarados à repartição federal competente”.

ⁱⁱ Rubens Antonio Barbosa, diplomata, é o embaixador do Brasil em Washington. Foi coordenador nacional do Mercosul (1991-93) e embaixador no Reino Unido.

ⁱⁱⁱ Art. 5º, XXXIX, da CF: “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”.

^{iv} Art. 1º do Código Penal, Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940: “Não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal”.

^v Política desenvolvida em 2001 pelo Comitê de Supervisão da Basiléia que trata dos critérios mínimos a serem adotados pelos bancos para aceitação de clientes.

^{vi} Art 58, § 3º, e art. 71, VI, da Constituição da República Federativa do Brasil.

^{vii} CC5 são as contas-correntes mantidas em bancos no Brasil autorizados a operar em câmbio. Foram criadas a partir da Carta Circular nº 5, de 27/02/1969, do Banco Central do Brasil, para servir titulares não-residentes. As contas CC5 eram largamente utilizadas por pessoas físicas e jurídicas para converter ativos em moeda estrangeira e enviá-los ao exterior, com pouca burocracia, para fugir do risco das desvalorizações do câmbio.