

Apresentação

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

Nas duas últimas décadas, a lavagem de dinheiro e os crimes correlatos – entre os quais, narcotráfico, corrupção, seqüestro e terrorismo – tornaram-se delitos cujo impacto não pode mais ser medido em escala local. Se antes essa prática estava restrita a determinadas regiões, seus efeitos perniciosos hoje se espalham para além das fronteiras nacionais, desestabilizando sistemas financeiros e comprometendo atividades econômicas.

Por causa da natureza clandestina da lavagem de dinheiro, fica difícil estimar o volume total de fundos lavados que circulam internacionalmente. As técnicas de análise disponíveis envolvem a mensuração do volume de comércio em atividades ilegais tais como tráfico de drogas, de armas ou fraude.

Por essa razão, o tema tornou-se objeto central de inúmeras discussões realizadas em todo o mundo. Chefes de Estado e de governo, bem como organismos internacionais, passaram a dispensar mais atenção à questão. Poucas pessoas param para pensar sobre a gravidade do problema, principalmente porque a lavagem de dinheiro parece distante de nossa realidade.

Entretanto, assim como todo tipo de crime organizado, o tema merece reflexão, especialmente se considerarmos que o controle da lavagem de dinheiro depende, entre outras coisas, da participação da sociedade.

Em março de 1998, o Brasil, dando continuidade a compromissos assumidos desde a assinatura da Convenção de Viena de 1988, aprovou a Lei nº 9.613, que representa um avanço no tratamento da questão, pois tipifica o crime de lavagem de dinheiro. Também institui medidas que conferem maior responsabilidade a intermediários econômicos e financeiros e cria, no âmbito do Ministério da Fazenda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

A principal tarefa do COAF é promover um esforço conjunto por parte dos vários órgãos governamentais do Brasil que cuidam da implementação de políticas nacionais voltadas para o combate à lavagem de dinheiro, evitando que setores da economia continuem sendo utilizados nessas operações ilícitas.

Esta publicação foi produzida com o intuito de sensibilizar a sociedade para a gravidade do problema. Resultado da parceria estabelecida entre o COAF e o Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas (UNDCP), agência responsável pela articulação de atividades voltadas para a questão, representa a continuidade de um trabalho conjunto bem-sucedido.

É importante destacar, ainda, que as ações do Conselho não seriam efetivas se não contássemos com o apoio incondicional do Ministério da Fazenda. A posição que esse Ministério assume frente ao combate à lavagem de dinheiro é corajosa e pioneira no país, tendo sido, por essa razão, reconhecida em diversos foros internacionais.

Adrienne Giannetti Nelson de Senna
Presidente do COAF

Lavagem de dinheiro: O que é? Como e onde acontece?

Pela definição mais comum, a lavagem de dinheiro constitui um conjunto de operações comerciais ou financeiras que buscam a incorporação na economia de cada país dos recursos, bens e serviços que se originam ou estão ligados a atos ilícitos.

Em termos mais gerais, lavar recursos é fazer com que produtos de crime pareçam ter sido adquiridos legalmente.

Especialistas estimam que cerca de US\$500 bilhões em "dinheiro sujo" - cerca de 2% do PIB mundial - transitam anualmente na economia.

Trata-se de uma ameaça global crescente e as medidas para controlar o problema tornaram-se foco de um intenso esforço internacional. Durante os últimos dez anos, inúmeras organizações envolveram-se na luta contra a lavagem de dinheiro, promovendo a cooperação para assegurar que as instituições financeiras tomem as providências necessárias a fim de minimizar os efeitos danosos dessa prática.

Conceitualmente, a lavagem de dinheiro merece séria consideração sob dois principais aspectos. Primeiro, permite a traficantes, contrabandistas de armas, terroristas ou funcionários corruptos - entre outros - continuarem com suas atividades criminosas, facilitando seu acesso aos lucros ilícitos. Além disso, o crime de lavagem de dinheiro mancha as instituições financeiras e, se não controlado, pode minar a confiança pública em sua integridade.

Numa época de rápido avanço tecnológico e globalização, a lavagem de dinheiro pode comprometer a estabilidade financeira dos países. Vigilância constante é necessário por parte de reguladores, bancos, centros financeiros e outras instituições vulneráveis para evitar que o problema se intensifique.

Para disfarçar os lucros ilícitos sem comprometer os envolvidos, a lavagem de dinheiro realiza-se por meio de um processo dinâmico que requer: primeiro, o distanciamento dos fundos de sua origem, evitando uma associação direta deles com o crime; segundo, o disfarce de suas várias movimentações para dificultar o rastreamento desses recursos; e terceiro, a disponibilização do dinheiro novamente para os criminosos depois de ter sido suficientemente movimentado no ciclo de lavagem e poder ser considerado "limpo".



Os mecanismos mais utilizados no processo de lavagem de dinheiro envolvem teoricamente essas três etapas independentes que, com frequência, ocorrem simultaneamente.

1. **Colocação** – a primeira etapa do processo é a colocação do dinheiro no sistema econômico. Objetivando ocultar sua origem, o criminoso procura movimentar o dinheiro em países com regras mais permissivas e naqueles que possuem um sistema financeiro liberal¹. A colocação se efetua por meio de depósitos, compra de instrumentos negociáveis ou compra de bens. Para dificultar a identificação da procedência do dinheiro, os criminosos aplicam técnicas sofisticadas e cada vez mais dinâmicas, tais como o fracionamento dos valores que transitam pelo sistema financeiro e a utilização de estabelecimentos comerciais que usualmente trabalham com dinheiro em espécie.
2. **Ocultação** – a segunda etapa do processo consiste em dificultar o rastreamento contábil dos recursos ilícitos. O objetivo é quebrar a cadeia de

¹ A lavagem de dinheiro pode ser realizada em qualquer lugar. Assim os criminosos escolhem países onde as leis são ou inexistentes ou flexíveis, ou, ainda, onde os esforços de controle não são fortes o bastante para pegar os envolvidos.

evidências ante a possibilidade da realização de investigações sobre a origem do dinheiro. Os criminosos buscam movimentá-lo de forma eletrônica, transferindo os ativos para contas anônimas – preferencialmente, em países amparados por lei de sigilo bancário – ou realizando depósitos em contas “fantasmas”.

3. **Integração** – nesta última etapa, os ativos são incorporados formalmente ao sistema econômico. As organizações criminosas buscam investir em empreendimentos que facilitem suas atividades – podendo tais sociedades prestarem serviços entre si. Uma vez formada a cadeia, torna-se cada vez mais fácil legitimar o dinheiro ilegal.

O caso de Franklin Jurado (EUA, 1990-1996) ilustra o que seria um ciclo clássico de lavagem de dinheiro. Economista colombiano formado em Harvard, Jurado coordenou a lavagem de cerca de US\$ 36 milhões em lucros obtidos por José Santacruz-Londono com o comércio ilegal de drogas.

O depósito inicial² - o estágio mais arriscado, pois o dinheiro ainda está próximo de suas origens - foi feito no Panamá. Durante um período de três anos, Jurado transferiu dólares de bancos panamenhos para mais de 100 contas diferentes em 68 bancos de nove países, mantendo os saldos abaixo de US\$10 mil para evitar investigações.

Os fundos foram novamente transferidos, dessa vez para contas na Europa, de maneira a obscurecer a nacionalidade dos correntistas originais, e, então, transferidos para empresas de fachada. Finalmente, os fundos votaram à Colômbia por meio de investimentos feitos por companhias européias em negócios legítimos, como restaurantes, construtoras e laboratórios farmacêuticos, que não levantariam suspeitas.

O esquema foi interrompido com a falência de um banco em Mônaco, quando várias contas ligadas a Jurado foram expostas. Fortalecida por leis anti-lavagem, a polícia começou a investigar o caso e Jurado foi preso.

Além do comércio ilegal de drogas, a lavagem de dinheiro pode servir para a legalização de bens oriundos de outros crimes antecedentes, como seqüestro e corrupção, entre outros, todos especificados pela já citada Lei nº 9.613/98.

² Depósitos iniciais são usualmente feitos em países onde não há regulamentação. Países com instituições governamentais frágeis são especialmente vulneráveis.

Alguns setores são muito visados no processo de lavagem de dinheiro. Entre eles destacam-se:

- **Instituições financeira** – no Brasil controladas pelo Banco Central (BACEN), compõem um dos setores mais visados pelas organizações criminosas para realização de operações de lavagem de dinheiro. A razão disso é que as novas tecnologias e a globalização dos serviços financeiros imprimem uma velocidade sem precedentes à circulação do dinheiro. Recursos em busca de taxas de juros mais atraentes, compra e venda de divisas e operações internacionais de empréstimo e financiamento misturam-se num vasto circuito de transações complexas. Nessas transações, o dinheiro sujo se mistura com quantias que essas instituições movimentam legalmente todos os dias, o que favorece o processo de dissimulação da origem ilegal. As redes mundiais que interligam computadores, a exemplo da **Internet**, favorecem amplamente este processo, ampliando as possibilidades de movimentação dos recursos, conferindo maior rapidez e garantindo o anonimato das operações ilegais. Este setor é, portanto, o mais afetado e o mais utilizado nos processos de lavagem de dinheiro, mesmo quando as operações criminosas não são realizadas pelas próprias instituições financeiras. Elas acabam sendo o “meio” por onde transitam os recursos até a chegada ao mercado – ocorrendo a integração, última etapa do processo de lavagem.
- **Paraísos fiscais³ e centros *off-shore*⁴** – tanto os paraísos fiscais quanto os centros *off-shore* compartilham de uma finalidade legítima e uma certa justificação comercial. No entanto, os principais casos de lavagem de dinheiro descobertos nos últimos anos envolvem organizações criminosas que se aproveitaram, de forma generalizada, das facilidades oferecidas por eles para realizarem manobras ilegais.
- **Bolsas de valores** – No Brasil, o controle e a fiscalização dessas instituições é responsabilidade da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

As bolsas de valores visam a facilitar a compra e venda de ações e direitos. Nas bolsas de valores é possível a realização de operações em cinco modalidades: (i) a vista; (ii) a prazo; (iii) a termo; (iv) a futuro e (v) por

³ Países que oferecem oportunidades mais vantajosas para empresas e pessoas físicas movimentarem recursos, além do escudo propiciado pelo sigilo, em alguns casos. Atualmente, mais de 40 países em todo o mundo são considerados paraísos fiscais.

⁴ Centros bancários extraterritoriais não submetidos ao controle das autoridades administrativas de nenhum país e, portanto, isentos de controle.

opção. Enquanto nas quatro primeiras formas se negociam ações, no mercado de opções o que se negocia é o direito sobre essas ações. Os investidores, porém, não compram ações diretamente em uma bolsa. Compram-nas através das sociedades corretoras membros daquela entidade. O cliente emite uma ordem de compra ou venda à sua corretora e esta se encarrega de executá-la no pregão. Para isto as corretoras mantêm, no recinto de negociação, seus operadores, que são habilitados por meio de um exame de qualificação.

Para fechar uma operação na bolsa, qualquer pessoa, banco ou empresa tem que usar os serviços de uma corretora, que recebe uma taxa de corretagem por realizar essa transação.

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

- a) permitem a realização de negócio com características internacionais;
 - b) possuem alto índice de liquidez;
 - c) as transações de compra e venda podem ser efetuadas em um curto espaço de tempo;
 - d) as operações são realizadas, em sua grande maioria, por intermédio de um corretor; e
 - e) existe muita competitividade entre os corretores.
- **Companhias seguradoras** – o mercado de seguros, capitalização e previdência privada aberta, fiscalizado no Brasil pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), é outro setor vulnerável à lavagem de dinheiro. Quer em relação aos acionistas, quer em relação aos segurados, subscritores, participantes e intermediários pode haver a tentativa de “limpeza” de recursos:
- a) os acionistas podem usar seu poder de deliberação realizando investimentos que possibilitem a prática de lavagem de dinheiro;
 - b) os segurados, por sua vez, podem lavar recursos mediante a apresentação de avisos de sinistros falsos ou fraudulentos, o mesmo ocorrendo com os subscritores e participantes, os quais podem, respectivamente, transferir a propriedade de títulos de capitalização sorteados e inscrever pessoas inexistentes ou falecidas em planos de previdência privada aberta; e

c) a intermediação, materializada na corretagem, também pode ensejar a malfadada lavagem nas transações envolvendo terceiros ou clientes não residentes.

- **Mercado imobiliário** – a lavagem de dinheiro é uma prática muito freqüente no setor imobiliário. Por meio da transação de compra e venda de imóveis e de falsas especulações imobiliárias, os agentes criminosos lavam recursos com extrema facilidade, principalmente se eles utilizam recursos em espécie. A criatividade das organizações criminosas faz com que suas atuações no setor sejam extremamente dinâmicas, dificultando o trabalho de detecção das ilegalidades. A ausência de controle do setor imobiliário também facilita a ação dos criminosos.
- **Jogos e sorteios** – são conhecidos os casos de lavagem de dinheiro por meio de jogos e sorteios, como bingos e loterias. As principais características dos processos criminosos envolvem a manipulação das premiações e a realização de alto volume de apostas em uma determinada modalidade de jogo, buscando fechar as combinações. Em muitos casos, o agente criminoso não se importa em perder uma parte dos recursos, contanto que consiga finalizar o processo de lavagem com êxito.

Há diversas outras operações comerciais realizadas internacionalmente que facilitam a lavagem de dinheiro e, por essa razão, merecem exame permanente e detalhado. Entre essas operações estão, por exemplo, a compra e venda de jóias, pedras e metais preciosos e objetos de arte e antigüidades. Esse comércio mostra-se muito atraente para as organizações criminosas, principalmente por envolverem bens de alto valor, que são comercializados com relativa facilidade. Além disso, essas operações podem ser realizadas utilizando-se uma ampla gama de instrumentos financeiros, muitos dos quais garantem inclusive o anonimato.

Instrumentos internacionais de cooperação

O tema da lavagem de dinheiro, embora conhecido desde a década de 80⁵, difundiu-se, nos últimos anos, em conferências internacionais e a preocupação com os aspectos práticos do combate a esse crime começou a se materializar de forma mais ampla já no início dos anos 90. Desde então, diversos países têm tipificado o crime e criado agências governamentais responsáveis pelo combate à lavagem de dinheiro. Essas agências são conhecidas mundialmente como Unidades Financeiras de Inteligência – FIU (sigla em inglês de Financial Intelligence Unit).

Marcos históricos para o Brasil

Os acordos internacionais ou tratados que formam a estrutura para cooperação em assuntos de lavagem de dinheiro incluem:

1. A Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas, 1988, Viena;
2. As 40 recomendações sobre lavagem de dinheiro da Financial Action Task Force - ou Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI/FATF)- de 1990, revisadas em 1996 e referidas como Recomendações do GAFI/ FATF;
3. Elaboração pela Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) e aprovação pela Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) do “Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem Relacionados com o Tráfico Ilícito de Drogas e Outros Delitos Graves”, de 1992;
4. O Comunicado Ministerial da Conferência da Cúpula das Américas sobre os Procedimentos de Lavagem e Instrumentos Criminais, 1995, Buenos Aires;
5. A Declaração Política e o Plano de Ação contra Lavagem de Dinheiro, adotados na Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre o Problema Mundial das Drogas, 1998, Nova Iorque.

⁵ Convenção de Viena - A “Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas”, aprovada em Viena, Áustria, em 1988, no âmbito das Nações Unidas, mais conhecida como “Convenção de Viena”, teve como propósito promover a cooperação internacional no trato das questões ligadas ao tráfico ilícito de entorpecentes e crimes correlatos, dentre eles a lavagem de dinheiro. Trata-se do primeiro instrumento jurídico internacional a definir como crime a operação de lavagem de dinheiro. O Brasil ratificou a Convenção de Viena em junho de 1991.

Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD)

Com o objetivo principal de desenvolver uma estratégia hemisférica de combate ao narcotráfico, a Organização dos Estados Americanos criou a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD). Dessa forma, a OEA, por meio da CICAD, tem buscado trabalhar no sentido de definir uma pauta de alcance hemisférico que possibilite a implementação de planos e programas capazes de fortalecer os esforços nacionais no combate às práticas criminosas ligadas ao tráfico de drogas, entre as quais a lavagem de dinheiro.

Elaborado pela CICAD e aprovado pela Assembléia Geral da OEA em 1992, o “Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem Relacionados com o Tráfico Ilícito de Drogas e Outros Delitos Graves” 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.

Dez anos após a assinatura da Convenção de Viena, representantes de 185 países reuniram-se em Nova York, na Sede das Nações Unidas, com o intuito de adotar estratégias para conter o problema mundial das drogas. Tratava-se da Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre o Problema Mundial das Drogas.

Durante essa reunião foram adotados seis planos de ação, dentre os quais um referente à luta contra a lavagem de dinheiro - o Global Plan Against Money Laundering (GPML), ou Plano de Ação Contra Lavagem de Dinheiro. O GPML é um programa trienal de investigação e assistência técnica executado pelo Escritório de Fiscalização de Drogas e Prevenção de Delitos (Office for Drug Control and Crime Prevention - ODCCP) e tem a finalidade de incrementar a eficácia da luta internacional contra a lavagem de dinheiro mediante a prestação de serviços de assistência e cooperação técnica aos Estados membros da ONU.

No Brasil, o GPML é representado pelo Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas (UNDCP), agência da ONU responsável pela articulação do controle internacional de drogas e crimes correlatos. A cooperação técnica é o pilar principal do Plano de Ação Contra Lavagem de Dinheiro e compreende atividades de sensibilização, criação de instituições e capacitação de pessoal.

O que é o UNDCP?

UNDCP é a sigla para *United Nations International Drug Control Programme*, ou Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas - agência da Organização das Nações Unidas (ONU) cujo mandato é articular o controle internacional de drogas e crimes correlatos, monitorando as tendências de produção, consumo e tráfico ilícito.

Com uma década de cooperação no Brasil, o UNDCP coordena as atividades das Nações Unidas no campo do controle de drogas, o que inclui o combate ao crime organizado, à lavagem de dinheiro e à produção ilegal de drogas. Promove o cumprimento dos tratados internacionais sobre o tema, apoiando o fortalecimento institucional dos governos e auxiliando na formulação de leis e políticas, de acordo com os compromissos assumidos pela comunidade internacional.

Seu apoio pode acontecer por meio de suporte técnico a um programa nacional ou a projetos específicos. Paralelamente, o UNDCP ajuda a monitorar e avaliar os resultados dos projetos implementados. Atua, também, como centro mundial de informações sobre o problema e as alternativas para superá-lo, fomentando o intercâmbio de experiências e conhecimento.

Para efeitos de cooperação internacional, toma-se como padrão de equivalência dos procedimentos para controle da lavagem de dinheiro utilizados pelos países seu reconhecimento pleno pela Financial Action Task Force - ou Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI/FATF). Estabelecido pelo G-7 para examinar medidas de combate à lavagem de dinheiro, o GAFI/FATF conta com representantes de 26 governos, incluindo os maiores centros financeiros do mundo e as várias áreas de conhecimento que podem auxiliar no controle do problema: Finanças, Justiça, Relações Internacionais, Administração Fazendária, Legislação e Fiscalização, entre outras.

Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro GAFI/FATF

O Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI/FATF) foi criado em 1989 pelos 7 países mais ricos do mundo (G-7) no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com a finalidade de examinar, desenvolver e promover políticas de combate à lavagem de dinheiro. Essas políticas têm por objetivo impedir que os produtos dos crimes de tráfico de drogas e outros delitos graves sejam utilizados em futuras atividades criminosas e afetem as atividades econômicas legais dos países.

Em 1990, o GAFI/FATF publicou as “40 Recomendações” com o intuito de estabelecer ações a serem seguidas pelos países imbuídos do propósito de combater o crime de lavagem de dinheiro. Duas metas principais são fornecer instrumentos para o desenvolvimento de um plano de ação completo de combate à lavagem de dinheiro e discutir ações ligadas à cooperação internacional. Em 1996, as 40 Recomendações foram revisadas a fim de que pudessem refletir as tendências atuais do crime de lavagem e potenciais ameaças futuras.

A partir da XI Reunião Plenária do GAFI/FATF, realizada em setembro de 1999, o Brasil passou a integrar esse organismo como membro observador. Nosso país se tornará membro efetivo do Grupo após aprovação na primeira avaliação mútua a que será submetido. O COAF, além de desempenhar o papel de coordenador nacional para os assuntos do GAFI/FATF, comprometeu-se a atuar como liderança regional no combate à lavagem de dinheiro.

O papel das Unidades Financeiras de Inteligência

Segundo definição do Grupo de Egmont, Unidade Financeira de Inteligência (FIU) é a “agência nacional, central, responsável por receber (e requerer), analisar e distribuir às autoridades competentes as denúncias sobre as informações financeiras com respeito a procedimentos presumidamente criminosos conforme legislação ou normas nacionais para impedir a lavagem de dinheiro”.

A principal função de uma FIU é estabelecer um mecanismo de prevenção e controle do delito de lavagem de dinheiro através da proteção dos setores financeiros e comerciais passíveis de serem utilizados em manobras ilegais. Essas unidades podem ser de natureza judicial, policial, mista (judicial/policial) ou administrativa. O Brasil optou pelo modelo administrativo.

A criação dessas agências de inteligência ocorreu primeiramente de forma individualizada, ligada às necessidades específicas das jurisdições que as estabeleceram. Em 1995, porém, as FIU promoveram o desenvolvimento do Grupo de Egmont, que, desde então, tem agilizado o intercâmbio de informações, permitindo-lhes maior eficiência no desempenho de suas funções.

O COAF tem ampliado seus vínculos e estabelecido um amplo relacionamento com as FIU dos outros países. O resultado dessa ação é a agilização dos mecanismos de intercâmbio de informações.

Grupo de Egmont

O Grupo de Egmont é um organismo internacional informal, criado por iniciativa da Unidade Financeira de Inteligência belga (CTIF) e norte-americana (FINCEN) para promover, em nível mundial, a troca de informações, o recebimento e o tratamento de comunicações suspeitas relacionadas à lavagem de dinheiro provenientes dos outros organismos financeiros.

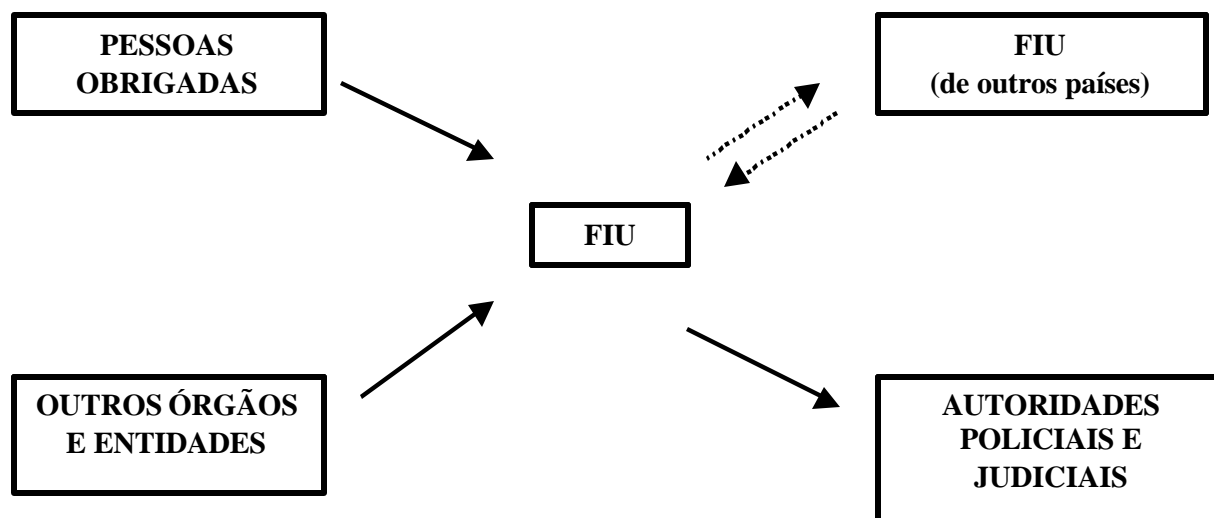
O objetivo do Grupo é promover um foro onde as unidades financeiras de inteligência - FIU encontrem soluções para ampliar o apoio a seus respectivos programas nacionais de combate à lavagem de dinheiro. Esse apoio inclui a expansão e a sistematização do intercâmbio de informações financeiras, a ampliação dos programas de capacitação de funcionários das FIU, e o aperfeiçoamento de uma melhor comunicação entre as FIU através da aplicação de tecnologia. No âmbito do Grupo de Egmont, os grupos de trabalho estão centrados em três principais áreas: assuntos legais, tecnologia/treinamento e assistência à criação de novas FIU.

Atualmente o Grupo de Egmont congrega 48 FIU. O COAF passou a integrar o Grupo na VII Reunião Plenária, ocorrida em Bratislava, República da Eslováquia, em maio de 1999. Essa atitude demonstra o reconhecimento da organização com os progressos alcançados pela FIU brasileira.

Intercâmbio de Informações

Sabendo-se que as unidades de inteligência financeira funcionam como uma espécie de “filtro”, capazes de receber, analisar e transformar as informações em dados sobre atividades suspeitas, tendo em vista o caráter transnacional do crime de lavagem, fica evidente a importância do inter-relacionamento entre as FIU – e entre elas e as autoridades competentes de cada país – para o sucesso de uma operação de combate a este crime.

O processo, resumidamente, ocorre da seguinte forma: a partir do exame de indícios que permitem comprovar a existência de um delito, as FIU remetem a informação às autoridades competentes que dão início aos procedimentos cabíveis. O esquema abaixo mostra como são repassadas e tratadas as informações.



A participação no Grupo de Egmont autoriza o acesso a informações sobre as outras FIU (missões, organizações e capacidades), novas tendências de combate à lavagem de dinheiro, ferramentas de análise financeira, e desenvolvimento tecnológico. Para agilizar o processo, foi desenvolvida a “Rede de Segurança de Egmont” (*Egmont Secure Web*) que permite às unidades integrantes do sistema se comunicarem e trocarem informações através de um correio eletrônico de segurança máxima.

As FIU, em sua maioria, orientam-se de acordo com as recomendações contidas no Plano de Ação Contra Lavagem de Dinheiro⁶:

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

Know your customer

De acordo com este conceito, a identificação do cliente deve ser satisfatoriamente estabelecida antes da concretização da operação. Caso o possível cliente se recuse a fornecer as informações requeridas, a instituição financeira não deve aceitá-lo como cliente. Os melhores documentos para identificação são aqueles cuja obtenção, de maneira lícita, seja difícil.

O conceito recomenda que se utilize um formulário de identificação, cujo modelo pode ser elaborado pelas próprias instituições, de acordo com suas necessidades. É preferencial que cada setor tenha regras similares para elaboração desses formulários.

As instituições devem ainda ter um sistema interno de controle que assegure as regras de *compliance*, indicando um indivíduo responsável por coordenar e monitorar esse sistema. Programas de treinamento também devem ser implementados.

⁶ Veja maiores informações sobre o Plano de Ação contra a Lavagem de Dinheiro à página...

COAF - A FIU brasileira

A resposta brasileira ao problema veio com a edição, em 3 de março de 1998, da Lei nº 9.613 - ou Lei de Lavagem de Dinheiro. Essa lei dispõe sobre o crime de “lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores” e cria, no âmbito do Ministério da Fazenda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF.

De acordo com o art. 14 dessa Lei, o COAF tem a finalidade de (i) coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores, (ii) receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas de lavagem de dinheiro, (iii) disciplinar e (iv) aplicar penas administrativas, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades.

Esses procedimentos, basicamente, implicam a obrigatoriedade pelos agentes econômicos de identificar clientes e manter cadastros atualizados, registrar todas as transações acima de determinado limite e de comunicar as operações suspeitas aos órgãos competentes.

O trabalho do COAF está em consonância com as orientações que vêm sendo adotadas internacionalmente pelos organismos encarregados de promover o combate à lavagem de dinheiro e, considerando que seu funcionamento segue o modelo de uma unidade financeira de inteligência – FIU, tem ampliado seus vínculos com organismos internacionais e agências congêneres de outros países empenhados na luta contra delitos dessa natureza, estabelecendo um amplo relacionamento com entidades no Brasil e no exterior para uma rápida e eficaz troca de informações. O resultado concreto dessa ação se materializa nas propostas de assinatura de Memorandos de Entendimento com vários países.

A necessidade de se promover esse intercâmbio constante de informações entre o COAF e outros organismos, nacionais e internacionais, fez surgir a preocupação com o desenvolvimento de um sistema informatizado que permita ao Conselho desempenhar suas funções com maior agilidade e segurança. A implantação do Sistema de Informações COAF (SISCOAF) auxilia nos processos internos de tomada de decisão, representando um veículo rápido e eficaz de captação, tratamento, disponibilização e guarda dos dados.

Além de ser um excelente instrumento para a análise de informações, o SISCOAF também facilita a comunicação do Conselho com o público. E foi com essa preocupação que foram disponibilizados endereços eletrônicos do COAF na internet:

- **<http://www.coaf.gov.br>** – para acesso ao sistema de informações (site);
- **coaf@fazenda.gov.br** – para acesso ao sistema de correio eletrônico (e-mail).

No site do COAF podem ser encontrados formulários específicos para a remessa de comunicações, indicações e denúncias; toda a legislação brasileira referente ao combate à lavagem de dinheiro; informações sobre os acontecimentos mais recentes e links para os principais órgãos e entidades responsáveis pelo combate a esse crime no Brasil e no exterior.

O Ministério da Fazenda, ciente da gravidade dos problemas relacionados ao crime de lavagem de dinheiro, tem oferecido amplo suporte ao COAF, a fim de que o Conselho tenha à sua disposição todos os instrumentos necessários ao melhor desempenho de suas funções. Da mesma forma, o COAF atua em parceria com a Secretaria Nacional Antidrogas – SENAD – e com os grupos de trabalho coordenados por ela. São essas colaborações que permitem ao COAF dinamizar seu trabalho e fortalecer os mecanismos de combate a essa modalidade criminosa tão nociva ao país.

Todas essas ações visam a fazer com que o Conselho de Controle de Atividades Financeiras cumpra sua missão e seja um eficiente agente na luta contra a lavagem de dinheiro e suas ilícitas conexões, reforçando seu compromisso de contribuir com a eficácia global das medidas de prevenção/repressão, pois este crime representa uma ameaça, não só à integridade e à estabilidade dos Estados e de seus sistemas econômicos, mas também à própria democracia.

Estrutura do COAF

O Decreto nº 2.799, de 8 de outubro de 1998, e a Portaria do Ministro de Estado da Fazenda nº 330, de 18 de dezembro de 1998, aprovaram, respectivamente, o Estatuto e o Regimento Interno do COAF, determinando a seguinte estrutura interna:

a) Presidência

O Presidente do Conselho é nomeado pelo Presidente da República, mediante indicação do Ministro de Estado da Fazenda, sendo exigida dedicação exclusiva. Entre outras funções, ao presidente do Conselho compete: a edição dos atos normativos e regulamentares necessários ao aperfeiçoamento dos trabalhos do Conselho; a assinatura dos atos oficiais do COAF e das decisões do Plenário; a orientação, coordenação e supervisão das atividades administrativas do Conselho e da Secretaria-Executiva; e o compartilhamento de informações com autoridades competentes de outros países e de organismos internacionais.

b) Plenário

Composto⁷ pelo presidente e por servidores públicos, nomeados pelo Ministro de Estado da Fazenda, escolhidos no quadro de pessoal:

- Banco Central do Brasil;
- Comissão de Valores Mobiliários;
- Superintendência de Seguros Privados;
- Procuradoria Geral da Fazenda Nacional;
- Secretaria da Receita Federal;
- Subsecretaria de Inteligência do Poder Executivo;
- Departamento de Polícia Federal; e
- Ministério das Relações Exteriores.

c) Secretaria-Executiva

A Secretaria-Executiva é dirigida por um Secretário Executivo, nomeado pelo Ministro de Estado da Fazenda. Suas competências incluem o recebimento de relatos referentes a operações consideradas suspeitas; a solicitação de informações mantidas nos bancos de dados dos órgãos e entidades públicas e privadas; e a análise dos relatos, dos dados e das informações recebidas, além da elaboração e do arquivamento de dossiês contendo os estudos decorrentes.

⁷ A composição do Plenário reflete a preocupação de se reforçar o caráter multidisciplinar do COAF, garantindo também maior celeridade ao órgão na condução de suas funções.

Legislação brasileira

No cumprimento de suas atribuições, o COAF já regulamentou os procedimentos da Lei nº 9.613/98, elaborando legislação específica para todos os setores sujeitos a sua competência. As demais autoridades administrativas encarregadas de promover a aplicação da Lei também expediram as normas pertinentes, observando as suas respectivas áreas de atuação.

A legislação brasileira sobre lavagem de dinheiro pode ser encontrada no compêndio publicado pelo COAF em parceria com o UNDCP em setembro de 1999.

RESOLUÇÕES EXPEDIDAS PELO COAF
Resolução nº 001 , de 13 de abril de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis.
Resolução nº 002 , de 13 de abril de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas empresas de fomento comercial (factoring).
Resolução nº 003 , de 2 de junho de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas sociedades que efetuem distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis ou imóveis mediante sorteio ou método assemelhado.
Resolução nº 004 , de 2 de junho de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas físicas ou jurídicas que comercializem jóias, pedras e metais preciosos.
Resolução nº 005 , de 2 de julho de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas jurídicas que explorem jogos de bingo e/ou assemelhados.
Resolução nº 006 , de 2 de julho de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas administradoras de cartões de credenciamento ou de cartões de crédito.
Resolução nº 007 , de 15 de setembro de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas Bolsas de Mercadorias e corretores que nelas atuam.
Resolução nº 008 , de 15 de setembro de 1999 – dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas físicas e jurídicas que comercializem objetos de arte e antiguidades.

NORMATIVOS DE OUTROS ÓRGÃOS DO GOVERNO

Circular do BACEN nº 2.852, de 3 de dezembro de 1998 – dispõe sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores (sistema Financeiro e atividades sujeitas ao Banco Central).

Carta-Circular do BACEN nº 2.826, de 4 de dezembro de 1998 – divulgação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência de atividades suspeitas e estabelece procedimentos para sua comunicação ao BACEN.

Circular da SUSEP nº 89, de 8 de abril de 1999 – divulgação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência de atividades suspeitas referentes aos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores (mercado segurador, sociedades de capitalização e entidades abertas de previdência privada).

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

Instrução Normativa da SPC nº 22, de 19 de julho de 1999 – estabelece orientações e procedimentos a serem adotados pelas Entidades Fechadas de Previdência Privada, em decorrência da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.