JOÃO FELIPE MENEZES LOPES

**O REGIME INTERNACIONAL DE COMBATE AO FINANCIAMENTO
DO TERRORISMO INSTITUÍDO PELO GAFI E SUA
COMPATIBILIDADE COM A SOBERANIA BRASILEIRA**

CAMPO GRANDE

2017

JOÃO FELIPE MENEZES LOPES

**O REGIME INTERNACIONAL DE COMBATE AO FINANCIAMENTO
DO TERRORISMO INSTITUÍDO PELO GAFI E SUA
COMPATIBILIDADE COM A SOBERANIA BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos Humanos.

Orientadora: Prof. Dr^a. Livia Gaigher Bósio Campello.

CAMPO GRANDE

2017

Eu, João Felipe Menezes Lopes, autorizo a reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Assinatura: _____

Data: ____/____/____

L864o Lopes, João Felipe Menezes
 O regime internacional de combate ao financiamento do terrorismo
 instituído pelo GAFI e sua compatibilidade com a soberania brasileira /João
 Felipe Menezes Lopes, 2017.
 155p.

 Orientadora: Dra. Livia Gaigher Bósio Campello.
 Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.
 Faculdade de Direito, Campo Grande, 2017.

 1. Terrorismo internacional. 2. Direitos Humanos. 3. GAFI. 4. Soberania
 estatal. I. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. II. Título.

Nome: João Felipe Menezes Lopes

Título: O regime internacional de combate ao financiamento do terrorismo instituído pelo GAFI e sua compatibilidade com a soberania brasileira

Área de concentração: Direitos Humanos

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em: ____/____/____

Banca Examinadora

Orientadora: Prof^{fa}. Dr^a. Lívia Gaigher Bósio Campello Instituição: UFMS

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof(a). Dr(a). Ynes da Silva Felix Instituição: UFMS

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof(a). Dr(a). Mariana Ribeiro Santiago Instituição: UNIMAR

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Campo Grande

2017

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo esforço empenhado à minha formação pessoal e profissional, e à minha esposa Raquel, pelo apoio e compreensão incondicionais, não apenas neste, mas em todos os projetos aos quais me dediquei, mesmo quando eles implicassem limitação ao nosso convívio familiar.

À minha orientadora, Dra. Livia Gaigher Bósio Campello, por toda a sua contribuição ao programa de mestrado da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e pela colaboração técnica no direcionamento desta pesquisa.

Ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região, na pessoa de sua presidente, Desembargadora Federal Cecília Maria Piedra Marcondes, pelo incentivo à formação de seus magistrados, o qual produz reflexos na qualidade da prestação jurisdicional. Em especial, ao Desembargador Federal Paulo Gustavo Guedes Fontes, por seu papel decisivo na viabilização de condições favoráveis à elaboração deste trabalho de conclusão.

Ao Secretário Executivo do Grupo de Ação Financeira Internacional, Sr. David Lewis, pela receptividade com que me recebeu em seu escritório na sede da força-tarefa e pela cortesia de me conceder uma entrevista esclarecedora sobre alguns pontos tratados nesta pesquisa.

Aos bibliotecários da biblioteca do Conselho da Justiça Federal e do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, pela eficiência e pela presteza na indicação e no fornecimento de material bibliográfico.

Finalmente, aos bibliotecários da Procuradoria Geral da República de Portugal, em Lisboa, não apenas pela idêntica eficiência e presteza, mas também pela simpatia e lhanza com que me receberam em seu local de trabalho durante os dias de minha estadia.

RESUMO

LOPES, João Felipe Menezes. **O regime internacional de combate ao financiamento do terrorismo instituído pelo GAFI e sua compatibilidade com a soberania brasileira.** 2017. Dissertação (Mestrado em Direito). Campo Grande: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

O terrorismo é um fenômeno social responsável por graves violações de direitos humanos presente nas sociedades organizadas desde tempos remotos, tendo acompanhado a evolução social até os dias atuais. Com o transcurso do tempo, suas características fenomênicas foram sofrendo alterações, que variam desde os ideais que o motivam até seus métodos de ação, cujos traços distintivos são identificados pela assimetria, pela imprevisibilidade, pela arbitrariedade, pela espetacularidade e pela instrumentalidade. Além das características fenomênicas, algumas peculiaridades relativas às características jurídicas deste tipo de conflito internacional colocam em cheque a utilização isolada das formas tradicionais de preservação da segurança internacional, classicamente empregadas para a solução de conflitos simétricos. O presente trabalho pretende discutir um método específico de combate ao terrorismo, baseado na cooperação internacional voltada à identificação, ao congelamento e ao perdimento de ativos financeiros pertencentes ou utilizados pelas organizações terroristas, levado a efeito pelo Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI). Por meio de uma pesquisa exploratória e descritiva, busca-se abordar as principais características do GAFI (tais como sua origem, sua estrutura organizacional, seus procedimentos e suas estratégias de ação), extraíndo-se daí a conclusão de que se trata de um ente sem personalidade jurídica internacional, mas que detém capacidade de influência sobre os demais atores internacionais, inclusive os Estados que compõem a comunidade internacional (dentre eles, o Brasil). A pesquisa avança, então, a uma análise crítica sobre eventual incompatibilidade entre este regime internacional de combate ao financiamento do terrorismo e a soberania brasileira.

Palavras-chave: Terrorismo internacional. Direitos Humanos. GAFI. Soberania estatal. Brasil.

ABSTRACT

LOPES, João Felipe Menezes. **The FATF's countering terrorism financing regime and its compatibility with the national sovereignty.** 2017. Dissertação (Mestrado em Direito). Campo Grande: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Terrorism is a social phenomenon responsible for serious violations of human rights that have accompanied social evolution to the current days. Over time, its phenomenal characteristics have undergone alterations, ranging from the ideals that motivate it to its methods of action, with distinctive features that can be identified by asymmetry, unpredictability, arbitrariness, spectacularity and instrumentality. Beyond the phenomenological characteristics, some peculiarities related to the legal characteristics of these types of international conflicts put in check the isolated use of traditional forms of preservation of international security, classically used for the solution of symmetrical conflicts. This research intends to discuss a specific method of countering terrorism, based on international cooperation aimed at identifying, freezing and confiscating financial assets owned or used by terrorist organizations, and carried out by the Financial Action Task Force (FATF). Through an exploratory and descriptive research, the main characteristics of the FATF (such as its origin, its organizational structure, its procedures and its strategies of action) are investigated, drawing from it the conclusion that it is a body without international personality, but which has capacity to influence other international actors, including the States that make up the international community (among them, Brazil). The research then advances to a critical analysis of the antinomy between this international counter terrorism regime and Brazilian sovereignty.

Keywords: International terrorism. Human rights. FATF. State sovereignty. Brazil.

LISTA DE SIGLAS

ALD/CFT:	Antilavagem de dinheiro e de combate ao financiamento do terrorismo
CGC:	Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo
COAF:	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CSNU:	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DRCI:	Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
EI:	Estado Islâmico
ENCCLA:	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
FATF:	<i>Financial Action Task Force</i>
FSRB:	<i>FATF-Style Regional Bodies</i> ou organismos regionais ao estilo GAFI
FBI:	<i>Federal Bureau Investigation</i>
FMI:	Fundo Monetário Internacional
GAFI:	Grupo de Ação Financeira Internacional
GNCG:	<i>Global Network Coordination Group</i> ou Grupo de Coordenação Global
G-7:	grupo de sete países mais industrializados e economicamente desenvolvidos do mundo, composto por França, Reino Unido, Estados Unidos, Japão, Canadá, Itália e Alemanha.
G-20:	grupo formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo e a União Europeia.
ICRG:	<i>International Co-operation Review Group</i>
IFI's:	Instituições Financeiras Internacionais
IMF:	<i>International Monetary Fund</i>
ISIL:	<i>Islamic State in Iraq and the Levant</i>
NCCT:	<i>Non-Cooperative Countries and Territories</i> ou Países e Territórios não cooperativos
OCDE:	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU:	Organização das Nações Unidas
PIB:	Produto Interno Bruto
REDE-LAB:	Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro
UE:	União Europeia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1: TERRORISMO: EVOLUÇÃO, DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS	15
1.1 BREVE ESCORÇO HISTÓRICO	15
1.2 A PROBLEMÁTICA DEFINIÇÃO DE TERRORISMO	19
1.2.1 Algumas posições doutrinárias relevantes	24
1.2.2 O critério normativo	28
1.3 CARACTERÍSTICAS DO TERRORISMO	32
1.3.1 Características fenomênicas	32
1.3.2 Características jurídicas	34
CAPÍTULO 2: SOBERANIA ESTATAL E AS NOVAS AMEAÇAS À SEGURANÇA INTERNACIONAL	39
2.1 SOBERANIA INTERNA E EXTERNA: SUPERAÇÃO DE PARADIGMAS	39
2.2 SOBERANIA EXTERNA: REFORMULAÇÃO DE UM CONCEITO	45
2.3 SOBERANIA EXTERNA E O MUNDO GLOBALIZADO	48
2.4 SOBERANIA EXTERNA E AS NOVAS AMEAÇAS À SEGURANÇA INTERNACIONAL	51
CAPÍTULO 3: GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL	60
3.1 CONSTITUIÇÃO, EVOLUÇÃO E NATUREZA JURÍDICA	60
3.2 O MODELO DE ATUAÇÃO DO GAFI	65
3.2.1 Instrumentos utilizados	66
3.2.1.1 Recomendações	66
3.2.1.2 Notas interpretativas	70
3.2.1.3 Relatórios	76
3.2.1.3.1 Relatório de estudo de tipologias	77
3.2.2 Objetivos imediatos	79
3.2.2.1 Monitoramento da implementação dos <i>standards</i> pelos países	79

membr	
3.2.2.2 Difusão dos padrões aos países e territórios não membros	84
3.2.2.2.1 Método de avaliação de países e territórios não membros	87
3.3 MEMBROS EFETIVOS, MEMBROS ASSOCIADOS E OBSERVADORES	91
3.3.1 Membros efetivos e observadores	92
3.3.2 Membros associados e organismos regionais ao estilo GAFI	94
3.3.3 Organizações internacionais observadoras	97
3.4 O BRASIL E O GAFI	98
CAPÍTULO 4: O REGIME ANTIFINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO GAFI E A SOBERANIA BRASILEIRA	106
4.1 REGIMES INTERNACIONAIS COMO VARIÁVEIS INTERVENIENTES	106
4.2 CARACTERÍSTICAS DO REGIME DO GAFI	111
4.3 COMPATIBILIDADE DO REGIME DO GAFI COM A SOBERANIA DO BRASIL	118
4.3.1 Principais críticas à atuação do GAFI	119
4.3.1.1 Sistema de avaliação e coerção de países não membros	119
4.3.1.2 Custos de internalização e de operacionalização das medidas	122
4.3.1.3 Origem, natureza jurídica, composição e configuração interna da força-tarefa	126
4.3.2 O regime antiterrorismo do GAFI e a soberania brasileira	129
CONCLUSÃO	140
REFERÊNCIAS	143

INTRODUÇÃO

Na última quadra do século XX, grande parte da sociedade mundial experimentava contato com inventos tecnológicos praticamente inimagináveis para gerações passadas, como o computador portátil, o telefone celular, as transmissões de notícias mundo afora em tempo real e a rede mundial de computadores. Tais invenções viabilizaram a interligação e o aumento exponencial da quantidade e da qualidade de informações e dados transitados globalmente, passando a ocupar lugar de destaque tanto na esfera pessoal quanto profissional dos cidadãos que experimentavam o novo modo de vida do mundo globalizado.

A excitação causada pela expansão tecnológica e a compreensão da essencialidade de seus produtos na vida cotidiana levaram a uma preocupação amplamente compartilhada ao final dos anos noventa do século que se findou: o “*bug* do milênio”¹. Porém, a evolução tecnológica mostrou-se avançada o suficiente para livrar a humanidade da ameaça algorítmica, permitindo que ela voltasse a usufruir sem maiores preocupações de todas as facilidades proporcionadas pela ciência, agora no milênio recém-inaugurado.

A transmissão televisiva em tempo real, a portabilidade de aparelhos fotográficos e de filmagem e a rede mundial de computadores, representantes do quão longe o ser humano havia chegado naqueles primeiros anos do novo milênio, foram os mesmos a demonstrar ao mundo, duramente, quão próxima ainda estava a humanidade de seus tempos de selvageria e barbárie. As imagens de dois aviões investindo contra prédios comerciais abarrotados com milhares de pessoas em Nova Iorque, filmadas e transmitidas em tempo real, produziram choque e terror não apenas pela gravidade do ato em si, mas também pela riqueza de detalhes com que o ser humano teve contato com sua bestialidade, em cenas, ângulos e nitidez nunca antes presenciados em escala semelhante.

Naquele momento, a humanidade foi chocantemente lembrada da existência de um fenômeno social que acompanha sua evolução desde tempos pré-medievais e, mais do que isso, de que este fenômeno também foi capaz de utilizar-se da evolução científica e tecnológica presente no mundo globalizado para atingir e ampliar suas ações: o terrorismo. Diante da constatação de que as ações de grupos terroristas elevaram seu potencial de ameaça

¹ A expressão era utilizada para designar uma possível falha na concepção de *softwares*, relacionado com o fato de os sistemas desenvolvidos no século XX guardarem e interpretarem as datas atribuindo apenas dois dígitos para identificar o ano (o que era feito para economizar espaço de memória magnética). O receio, identificado pela expressão “*bug* do milênio”, era o de que a virada para o ano 2000 fosse interpretada pelos *softwares* em questão como sendo o ano de 1900, de modo a gerar repercussões diversas, em especial para o sistema econômico mundial (contabilização de juros negativos, desaparecimento, perda ou incorreção de dados, etc.).

à segurança internacional, os atores da comunidade internacional valeram-se dos instrumentos clássicos à disposição para sua preservação e garantia, iniciando um conflito bélico extenso e controverso nos rincões onde se acreditava estarem instaladas as células terroristas.

Paralelamente à via belicosa, os sete países economicamente mais desenvolvidos do mundo elegeram como prioridade a adoção de medidas de combate ao financiamento do terrorismo voltadas à identificação, ao congelamento e ao perdimento de ativos das organizações terroristas, bem como à criação de mecanismos que impedissem o trânsito livre de recursos das ou voltados às células terroristas no âmbito do sistema financeiro mundialmente interligado. Com esta finalidade, em 29 e 30 de outubro de 2001, na cidade de Washington, atribuíram a aludida missão a uma força-tarefa: o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI).

As duas formas de enfrentamento do problema evoluíram concomitantemente. O presente trabalho dedica-se a analisar mais detidamente a segunda frente de atuação da comunidade internacional contra o terrorismo, em razão de sua potencial capacidade de produzir o resultado desejado (enfraquecimento das células terroristas) com o menor efeito colateral possível aos direitos humanos (perda de vidas inocentes, isolamento geográfico de determinada localidade ou civilização, conflito de classes e de ideologias, etc.).

Feito este recorte metodológico, é ainda necessário sublinhar que os meios de combate ao financiamento do terrorismo não foram analisados em todas as suas possíveis frentes, as quais podem compreender uma gama de ações que vão desde o impedimento físico de acesso das organizações aos poços de petróleo das regiões por elas dominadas no Oriente Médio até a obstrução da captação de recursos por intermédio das mídias sociais. Esta amplitude de ações demanda decisões de naturezas distintas (política, comercial ou mesmo militar), não se resumindo, assim, às ações de cooperação jurídica internacional, de especial interesse neste trabalho.

A presente pesquisa, de natureza descritiva e exploratória², concentrou-se nos instrumentos de que se vale o Grupo de Ação Financeira Internacional para estimular os Estados a impedirem que as organizações terroristas utilizem-se do sistema financeiro mundialmente interligado para a consecução de seus intentos. Em um segundo momento, o objeto de estudo tem como enfoque o enfrentamento teórico da problemática relativa à compatibilidade entre este regime internacional de combate ao financiamento do terrorismo e a soberania brasileira.

² BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Metodologia da pesquisa jurídica*. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

A opção justifica-se sob o ponto de vista científico porque tem a análise voltada para uma específica atuação do GAFI ainda não explorada em sua completude: o combate do financiamento do terrorismo. Sua relevância também pode ser extraída da atualidade do tema na agenda da comunidade internacional, especialmente por força da atuação atual e ativa de grupos ou pessoas isoladas que, movidos por ideologias radicais, praticam graves violações de direitos humanos, assim como pela resistência do Brasil ao cumprimento de alguns *standards* emanados do GAFI.

Para cumprir com o objetivo proposto, o primeiro capítulo inicia-se com um breve esboço histórico a respeito do terrorismo, demonstrando como esse fenômeno acompanhou a evolução da sociedade desde tempos remotos até os dias atuais. Prossegue demonstrando o quão árdua pode vir a ser a tarefa de conceituar o terrorismo, a depender, dentre outras, das circunstâncias políticas, temporais e espaciais em que posicionado o observador. Na sequência, descreve alguns conceitos de terrorismo extraídos da doutrina e da legislação (interna e internacional), bem como suas características fenomênicas e jurídicas, de modo a delinear com a maior precisão possível aquilo contra o que se estabeleceu o regime internacional analisado na pesquisa.

O capítulo seguinte dedica-se a analisar o conteúdo jurídico da soberania estatal (interna e externa), o que é feito explorando desde suas primeiras formulações até o modo como é configurada na atualidade, levando em conta instrumentos internacionais paradigmáticos na normatização dos Direitos Humanos e na transformação da ordem jurídica internacional. A partir de então, são formuladas reflexões críticas a respeito da compreensão tradicional da soberania estatal, em especial quando o pano de fundo são as ações estatais voltadas à preservação da paz mundial, em um ambiente no qual exsurtem novas ameaças à segurança internacional e ganham protagonismo diferentes atores internacionais não estatais.

Adiante, no terceiro capítulo, busca-se identificar o modo como foi constituído o GAFI e como se deu a evolução e a ampliação de seu espectro de atuação, inicialmente restrito a um regime antilavagem de dinheiro, que passou a desincumbir-se também do combate ao financiamento do terrorismo. A partir de então, a pesquisa adentra na análise dos modelos de atuação da força-tarefa, demonstrando seus diferentes mecanismos de ação, seus objetivos imediatos e mediatos e sua política de relacionamento com membros efetivos, membros associados e observadores. O enfeixo do capítulo é dedicado à descrição do relacionamento do Brasil com o GAFI, desde sua admissão como membro efetivo pela força-tarefa, de modo a sedimentar as bases para uma análise crítica sobre o equilíbrio entre a capacidade da influência exercida por este ator internacional com a soberania brasileira.

A problematização sobre a compatibilidade entre a soberania brasileira e o regime internacional de combate ao financiamento do terrorismo instituído pelo GAFI é abordada no capítulo de encerramento. Com esse propósito, são examinadas as influências exercidas pelo GAFI na comunidade internacional, de modo a alcançar um entendimento a respeito da sua caracterização como um regime internacional. Desta incursão surgem questionamentos sobre a legitimidade da força-tarefa para ditar políticas capazes de influenciar a prática de atos típicos do exercício de soberania pelo Brasil, razão pela qual o encerramento do trabalho é dedicado ao exame da compatibilidade do aludido regime internacional com a soberania brasileira, utilizando como método de análise a descrição das principais críticas opostas contra o regime e a interpretação sobre a aplicabilidade concreta delas no relacionamento mantido entre o Brasil e a força-tarefa.

CAPÍTULO 1

TERRORISMO: EVOLUÇÃO, DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS

1.1 BREVE ESCORÇO HISTÓRICO

O recém-iniciado século XXI foi precocemente despertado por ações de organizações terroristas que promoveram graves violações a direitos humanos em escala mundial, ignorando fronteiras geográficas, políticas e econômicas. Os atentados de Nova Iorque (Estados Unidos da América, 2001), Moscou (Rússia, 2002), Kuta (Indonésia, 2002), Beslam (Rússia, 2004), Madri (Espanha, 2004), Mumbai (Índia, 2008), Jacarta (Indonésia, 2009), Oslo e Utoya (Noruega, 2011), Boston (Estados Unidos da América, 2013), Donetsk (Ucrania, 2014) e, mais recentemente, Paris e Nice (França, 2015), Bruxelas (Bélgica, 2016), Orlando (Estados Unidos da América, 2016), Munique e Berlim (Alemanha, 2016) e Istambul (Turquia, 2016 e 2017), Estocolmo (Suécia, 2017), Manchester e Londres (Inglaterra, 2017) não exaurem a lista de atentados terroristas ocorridos nos últimos anos, mas fornecem a real dimensão da intensidade das ações de células ou organismos cujo propósito é provocar terror social ou generalizado na população civil, em escala mundial.

O contato da humanidade com o terror é fenômeno que remete, historicamente, há séculos. A palavra terror (*terreur*) surgiu na língua francesa em 1335, oriunda do latim *terror*, para designar “um medo ou uma ansiedade extrema correspondendo, com mais frequência, a uma ameaça vagamente percebida, pouco familiar e largamente imprevisível”³.

Em que pese a existência de registros históricos relatando o uso de táticas terroristas pela seita dos zelotes (*zealots sicarii*) contra o domínio do império romano na Palestina, ainda no século do nascimento de Jesus Cristo⁴, diversos autores apontam que o marco histórico da institucionalização do terror como regime de governo remonta ao fim do século XVIII,

³ GUILLAUME, G. “Terrorisme et Droit International”. *Apud* PELLET, Sarah. Desafio da comunidade internacional frente ao terrorismo. *In*: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.). Terrorismo e Direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 10.

⁴ “A busca dos antecedentes históricos do terrorismo, como ação organizada, pode remontar-nos à época de Cristo, quando na atual Terra Santa operavam os *Sicarii*, um grupo radical de militares judeus. Estes, como forma de combater a ocupação do Império Romano, assassinavam cidadãos desta origem e nacionais colaboradores, apunhalando-os com uma adaga de corte chamada *sica*. Assim, a palavra *Sicarii*, em grego antigo “homens do punhal”, constitui a raiz do atual vocábulo *sicario*” (BARTOLOMÉ, Mariano César. *La seguridad internacional em el siglo XXI, más allá de Westfalia y Claysewitz*. Santiago, Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos – Ministerio de Defensa Nacional. 2006, p. 221, tradução livre). A mesma referência pode ser encontrada em BOSSIOUNI, M. Cherif. “Assessing Terrorism into the New Millenium”. *DePaul Business Law Journal*, vol. 12, 1999-2000, p. 1-20 e em CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud (coords.). “The history of terrorism”. *Apud* SARAIVA, Wellington Cabral. Financiamento do terrorismo. *In*: CARLI, Carla Veríssimo de (org.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

durante a Revolução Francesa⁵⁻⁶⁻⁷⁻⁸. No auge da revolução, seus líderes passaram a utilizar amplamente a pena de morte contra os opositores ao novo regime, em julgamentos sumários e sem direito de defesa ou recurso⁹:

Com efeito, em seguida à Lei de 22 prairial¹⁰ do ano II, um tribunal revolucionário é encarregado de criar o “terror”, privando os acusados de defensores, suprimindo a audição de testemunhas e decretando somente a pena de morte, sem possibilidade de apelação ou recurso¹¹. Esta violência política exercida em nome da revolução devia contribuir “para desenvolver o sentimento de solidariedade nacional”, restaurando ou impondo a autoridade do novo Estado sob a autoridade de Robespierre. Mas, rapidamente, as autoridades revolucionárias cessaram de praticar esta política, o que explica a queda de Robespierre. Em 9 thermidor¹² do ano II, ele é condenado pelos membros da Convenção por “terrorismo”, já que este últimos não poderiam responsabilizá-lo pelo terror que eles próprios haviam proclamado, e é guilhotinado.

Bobbio, Matteucci e Pasquino afirmam que o período da ditadura do Comitê de Saúde Pública, liderado por Robespierre¹³ e Saint-Just durante a Resolução Francesa (1793-1794), é o exemplo mais emblemático do uso do terrorismo como instrumento de governo¹⁴. Apesar disso, registram que as lições de Maquiavel em *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio* já remetiam ao emprego do terrorismo político, nos seguintes termos: “para retomar o Estado (ou seja, para conservar o poder) era necessário periodicamente espalhar aquele terror e aquele medo nos homens que o tinham utilizado ao tomar o poder”¹⁵.

⁵ LARSCHAN, Bradley. “Legal aspects to the control of transnational terrorism: an overview”. *Ohio Northern University Law Review*, Kenton (Ohio), vol. 13, p. 117-148, 1986.

⁶ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. O terrorismo na agenda internacional. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, Brasília, n. 18, p. 63-66, jul/set. 2002.

⁷ VERGUEIRO, Luiz Fabrício Thaumaturgo. *Terrorismo e crime organizado*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

⁸ ARAÚJO, Gláucio Roberto Brittes de. Terrorismo: a face mais cruel das organizações criminosas. In: MESSA, Ana Flávia; CARNEIRO, José Reinaldo Guimarães (coord.). *Crime Organizado*. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

⁹ PELLET, Sarah. Desafio da comunidade internacional frente ao terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.). *Terrorismo e Direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 10.

¹⁰ Prairial é o nono mês do calendário republicano, correspondendo ao período entre 20 de maio e 18 de junho.

¹¹ Mais ou menos 1.380 opositores à Revolução foram assim guilhotinados, em um espaço de 49 dias.

¹² Thermidor é o décimo primeiro mês do calendário republicano, correspondendo ao período entre 19 de junho e 18 de agosto.

¹³ É atribuída a Robespierre a seguinte afirmação “se a força do governo popular em tempo de paz é uma virtude, a força de um governo popular em tempos de revolução é, ao mesmo tempo, a virtude e o terror. A virtude sem a qual o terror é uma coisa funesta; o terror, sem o qual a virtude é impotente. O terror não é outra coisa que a justiça pronta, severa, inflexível” (BARTOLOMÉ, Mariano César. “El terrorismo como amenaza transnacional”. *Apud* LASMAR, Jorge Mascarenhas. A ação terrorista internacional e o Estado: hegemonia e contra-hegemonia nas relações internacionais. In BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.). *Terrorismo e Direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 443).

¹⁴ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 2ª edição. Trad. João Ferreira, Carmen C. Varriale e outros. Brasília: 1986.

¹⁵ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO. *Op. cit.*, p. 1242.

Depois da Revolução Francesa, o ressurgimento do terrorismo em um contexto político teria ocorrido a partir dos eventos que culminaram na morte do Czar Alexandre II, em 1881, por ação de militantes anarquistas e niilistas contra o Império Russo¹⁶, bem como com o atentado contra o Arquiduque austríaco Francisco Ferdinando, em 1914, evento considerado um dos estopins da I Guerra Mundial¹⁷. O episódio da morte do Czar russo é apontado como responsável pela inversão do “sinal de direção semântico” das ações terroristas, a partir de quando as ações passaram a ser patrocinadas contra (e não pelo) Estado¹⁸.

Até este momento, as ações classificadas como terroristas tinham uma característica marcadamente interna, sendo utilizadas pelo Estado contra seus súditos ou por estes contra o Estado, visando a alteração ou a queda de um regime político ao qual se recusavam a sujeitar-se. O terrorismo internacional só apareceu mais recentemente, no período entre as duas Guerras Mundiais:

Tanto o terrorismo revolucionário, quanto o terrorismo utilizado por anarquistas e niilistas, atentavam exclusivamente para a ordem interna do Estado no qual atuavam. [...]

Mas será necessário o assassinato, por um terrorista croata, em 9 de outubro de 1934 em Marselha, do Rei Alexandre I da Iugoslávia e do Ministro Francês de Assuntos Estrangeiros, Louis Barthou, para que a sociedade internacional tome realmente consciência do nascimento do que será em seguida denominado “terrorismo internacional”¹⁹.

A partir das décadas de 1960 e 1970, os ataques terroristas com motivação política passaram a ser mais frequentes, assim como mais numerosos os grupos responsáveis pela promoção destes atos na Europa e na América do Sul. A doutrina identifica os seguintes grupos atuantes na segunda metade do século XX: *Euskadi Ta Askatasuna* (mais conhecido como ETA, na Espanha); *Irish Republican Army* (Exército Republicano Irlandês, mais conhecido como IRA, na Irlanda); *Rote Armee Fraktion* (Facção Exército Vermelho ou RAF, na Alemanha); *Sendero Luminoso* (Caminho Luminoso, no Peru); *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC, na Colômbia) e *Brigate Rosse* (Brigadas Vermelhas, na Itália), dentre outros²⁰⁻²¹⁻²².

¹⁶ VERGUEIRO, Luiz Fabrício Thaumaturgo. *Terrorismo e crime organizado*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

¹⁷ SARAIVA, Wellington Cabral. Financiamento do terrorismo. In: CARLI, Carla Veríssimo de (org.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

¹⁸ VERGUEIRO, L. F. T. *Op. cit.*, p. 17.

¹⁹ PELLET, S.. *Op. cit.*, p. 11.

²⁰ SARAIVA, W. C. *Op. cit.* p. 364-365.

²¹ KHOSROKHAVAR, Farhad. O terrorismo na Europa. In: [s.n.]. *Terrorismo e relações internacionais*. 1ª edição. Lisboa: Gradiva, 2006, p. 71-89.

²² No tocante ao terrorismo político, merece destaque a seguinte ponderação: “Ao longo dos últimos anos, temos visto que, reconhecendo essa realidade, movimentos terroristas abandonaram a via da violência em favor da participação política. Nos anos de 1990, foram o Movimento Sandinista, na Nicarágua, e a Frente de Libertação

O atentado ocorrido nos Jogos Olímpicos de Verão de 1972, em Munique, na Alemanha Ocidental, no qual onze integrantes da equipe olímpica de Israel foram tomados reféns por um grupo terrorista palestino e que resultou na morte de dezessete pessoas²³, é um destacado exemplo de atuação terrorista internacional movida por ideais políticos que, por sua espetacularização e disseminação mundial, demonstrava, já naquele tempo, a dimensão do quadro que viria a surgir.

Entretanto, as ações terroristas de maior impacto, até então comumente atreladas a motivações de natureza política, transmudam-se sensivelmente com o ataque aos Estados Unidos da América no dia 11 de setembro de 2001. A partir desse marco histórico, os atos terroristas com maior repercussão mundial passam a ser inspirados principalmente por ideologias religiosas²⁴; um segundo traço distintivo dos atentados de 11 de setembro diz respeito à dimensão da ameaça e à ambição de seus autores, alertando a comunidade mundial para a possibilidade de que atos desta natureza atinjam dimensões catastróficas, inclusive com a utilização de armas de destruição em massa²⁵.

Àquele tempo, a globalização já havia ampliado a qualidade e a quantidade do fluxo de comunicações mundial, relativizado as fronteiras geopolíticas e permitido a fluidez das relações econômicas e culturais, trazendo inegáveis benefícios à vida humana no planeta. O crime organizado, assim como outros setores (formais ou informais) da sociedade, beneficiou-se do incremento das tecnologias de comunicação, transportes e transferências financeiras. Nesse contexto, a conclusão no sentido que “o terrorismo internacional, tal como hoje se manifesta, é também um fenômeno da globalização, de cujas possibilidades e meios aliás se serve, com eficácia e proveito, nas suas operações”, soa tão pertinente quanto impactante²⁶.

A magnitude dos eventos de 2001 também contribuiu para o despertar da comunidade jurídica mundial para a íntima relação entre o direito antiterrorista e os direitos humanos, como se observa da passagem doutrinária a seguir:

Nacional Farabundo-Martí, na Guatemala. Mais recentemente, o Exército Republicano Irlandês, no Reino Unido, o Partido dos Trabalhadores do Curdistão, na Turquia, e os Tigres Libertadores de Tamil Eelam, no Sri Lanka, adotaram a mesma opção” (CARDOSO, Alberto Mendes. Terrorismo e segurança em um Estado Social Democrático de Direito. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, Brasília, n. 18, p. 63-66, jul/set. 2002, p. 52). O mesmo pode ser dito em relação às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), que travaram negociações de paz com o governo colombiano e, no ano de 2016, assinaram um acordo que, apesar de não referendado pela população, abriu caminho para a cessação do estado de beligerância no país. As negociações renderam o Prêmio Nobel da Paz de 2016 ao presidente da Colômbia Juan Manuel Santos.

²³ Seis treinadores israelenses, cinco atletas israelenses, cinco combatentes do grupo terrorista e um policial alemão.

²⁴ SARAIVA, W. C. *Op. cit.*

²⁵ SAMPAIO, Jorge. Intervenção do Presidente da República. In: [s.n.]. *Terrorismo e relações internacionais*. 1ª edição. Lisboa: Gradiva, 2006.

²⁶ SAMPAIO, J. *Op. cit.*, p. 24.

Outro aspecto a destacar é o fato de o direito antiterrorista começar a reconhecer de modo mais completo a relação existente entre o terrorismo e os direitos humanos fundamentais. Há uma atenção crescente aos direitos à vida e à segurança. O direito à vida é o direito supremo do ser humano. É a base de todos os direitos humanos, e sem ele todos os outros direitos não têm significado²⁷.

No âmbito das relações internacionais, os atentados de 11 de setembro de 2001 também foram responsáveis por uma mudança na escala de prioridades da agenda política, passando o terrorismo a ser inserido “no centro da agenda internacional, onde permanecerá como dado permanente na cooperação em segurança e na formulação de política externa de todos os países”²⁸.

A maior percepção da ligação do direito antiterrorista com os direitos humanos e a elevação da prioridade do tema na agenda política internacional foram responsáveis pelo crescente incremento das intervenções dos Estados em matéria de segurança internacional, por meio de ações que variam desde a intervenção militar até a adoção de medidas de cooperação tendentes a dificultar a prática de atos terroristas, as quais são tomadas tanto isoladamente como adotadas no seio de organizações internacionais formal ou informalmente constituídas.

1.2 A PROBLEMÁTICA DEFINIÇÃO DE TERRORISMO

A conceituação de terrorismo é um desafio complexo, assumido não apenas pela ciência do Direito, mas também por diversas áreas do conhecimento humano como a geopolítica, as relações internacionais, a antropologia, a sociologia, a filosofia, dentre outras²⁹.

As diversas definições existentes variam conforme a ideologia e as relações de poder vividas no momento temporal e espacial de seu observador, ou, até mesmo, de acordo com suas experiências mais ou menos próximas a eventos de natureza terrorista. Vale dizer, o que

²⁷ MARCHISIO, Sergio. Recentes progressos no direito antiterrorista: como colmatar as lacunas normativas. In: [s.n.]. *Terrorismo e relações internacionais*. 1ª edição. Lisboa: Gradiva, 2006, p. 207-8 (tradução livre).

²⁸ BARBOSA, Rubens Antônio. Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil. *Apud* CUNHA, Ciro Leal M. da. *Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro*. 2009, 216p. Dissertação (Mestrado em Diplomacia) - Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, p. 23.

²⁹ “Evitando qualquer discussão absurda, diríamos que só as questões que levam a definir e a enquadrar o que é ‘ato terrorista’ enquanto ato desviante, nos levariam ao mundo da biologia, da psicologia e aos fatores socioculturais. E, como bem fundamenta Teixeira (2000), dizendo que aqueles fatores têm uma influência determinante na etiologia do crime, não podendo compreender-se nenhum aspecto do comportamento criminal apoiando-nos, apenas, numa das perspectivas. Fiquemo-nos pelas intervenções políticas” In SARMENTO, Carlos. Operações de conversão ou transferência de vantagens e o financiamento do terrorismo. *Revista Semestral de Investigação Criminal, Ciências Criminais e Forenses* Nº 3. ISSN 1647-9300. Lisboa: Associação Sindical dos Funcionários de Investigação Criminal da Política Judiciária. Junho/2012, p. 180.

se considera terrorismo em uma sociedade cristã pode variar drasticamente do que se classifica como tal em uma sociedade muçulmana do Oriente Médio ou em países do continente africano, a ponto de a doutrina afirmar que “a tentativa de uma definição compreensiva de terrorismo vem sendo comparada à busca pelo Santo Graal”³⁰.

Em primeiro lugar, não se pode ignorar o componente de ordem moral, de natureza profundamente subjetiva, demandado na definição deste delito, de modo que o resultado final passaria a ser produto de um consenso, de difícil obtenção³¹, sobre o que seria moralmente rejeitável por todos.

Para além do componente moral, o elemento político tem influência marcante na definição dos limites conceituais do terrorismo e, por sua própria natureza, este elemento é sujeito a variações significativas no decorrer do tempo, influenciado que é por programas, alianças e interesses próprios da seara em que opera. A doutrina aponta exemplos históricos de influência do elemento político na definição do terrorismo:

É conhecida a expressão, segundo a qual *o terrorista de hoje pode ser o herói de amanhã*, e dela muitos exemplos poderíamos citar: aos olhos do governo de Vichi, na França, o terrorista viria a se converter no resistente heroico de 1945. Menachem Begin, sempre crítico de Yasser Arafat, nas origens do moderno Estado de Israel, como se sabe, fez explodir o QG do Exército Britânico na Palestina, provocando a morte de 110 pessoas no Hotel Rei David, em Jerusalém. Begin e Arafat tornaram-se, depois, homens públicos famosos, reconhecidos por suas ações.³²

Outro exemplo é bem representado pela própria trajetória de vida de Nelson Mandela, que já foi listado como terrorista pelos países mais poderosos do mundo e pela imprensa e, posteriormente, laureado com o Prêmio Nobel da Paz de 1993³³. Esta influência do elemento político, por sua natureza e características, torna ainda mais árdua a tarefa conceitual³⁴.

³⁰ BLÖCHER, Danja. “Terrorism as an international crime: the definitional problem”. *Eyes on the ICC*, Vol. 8:1. 2011, p. 109, tradução livre.

³¹ “O fenômeno denominado ‘terrorismo’ revelou-se, ao longo do tempo, tão difícil de ser combatido quanto de ser definido.” (SOARES, Denise de Souza. *De Marx a Deus: os tortuosos caminhos do terrorismo internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 1).

³² MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. O terrorismo na agenda internacional. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, Brasília, n. 18, p. 63-66, jul/set. 2002, p. 64.

³³ “A história reconhece três nítidos casos de líderes de organizações que aplicavam metodologias terroristas que, com o tempo, foram contemplados pelo Prêmio Nobel da Paz, por suas contribuições para a paz: Nelson Mandela (seu nome original era Rolihlahla), legendário caudilho do Congresso Nacional Africano, em 1993; Menachem Begin, líder do grupo judeu Irgun, que nos anos 40 intentava expulsar os britânicos da Palestina, em 1978; e Yasser Arafat, criador da organização palestina Al Fatah, em 1994”. (BARTOLOMÉ, Mariano César. *La seguridad internacional em el siglo XXI, más allá de Westfalia y Claysewitz*. Santiago, Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos – Ministerio de Defensa Nacional. 2006, p. 265, tradução livre).

³⁴ “[...] uma vez que terrorista passou a ter uma conotação aceita no discurso político como negativa, começou a desempenhar um importante papel de deslegitimação e desqualificação dos adversários no debate político.” (DE PAULA, Guilherme Tadeu. *Terrorismo: um conceito político*. 2013. Dissertação. Universidade Federal de São Paulo - Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Guarulhos, p. 106).

E se o conceito é de fato relativo e cambiante, é de se supor que seja utilizado também por aqueles que, em determinado momento temporal e espacial, tiveram seus atos qualificados como terroristas. Enquanto a influência do elemento político estiver presente, todos os atores desta arena intersubjetiva podem valer-se do instrumento conceitual a favor e em defesa de seus interesses. Prova disso são as conceituações de terrorismo emanadas de pessoas que, em determinado momento da história, já foram apontadas como promotoras de atos qualificados como tal, a saber: Yasser Arafat e Osama Bin Laden.

Em discurso perante a Assembleia Geral da ONU no ano de 1974, Arafat assentou que “a diferença entre um revolucionário e um terrorista está na razão de sua luta. Aquele que o faz por uma causa justa, aquele que luta pela libertação de seu país, o que luta contra a invasão e a espoliação, contra a colonização, não pode ser nunca definido como terrorista”³⁵. Ao saudita Osama Bin Laden, por seu turno, é atribuída seguinte diferenciação: “há dois tipos de terror; um bom e outro mal. Aquele que nós praticamos é o bom”³⁶.

Como se vê, a compreensão de que “os fins justificam os meios”, célebre frase atribuída a Nicolau Maquiavel (1469-1527), é a base da definição daqueles que elegem o caminho radical da utilização do terror como instrumento de manifestação política ou religiosa.

Há ainda quem distinga o conceito de terrorismo entre “jurídico” e “criminológico”³⁷. A dificuldade conceitual, neste caso, resulta da constatação de que a definição legal de um delito é normalmente baseada em dois dados: o bem jurídico protegido e a modalidade de ação praticada pelo autor do delito. Estes elementos permitem classificar as ações de acordo com suas características, como os crimes contra o patrimônio, contra a vida, a ordem pública, a segurança nacional, dentre outros. No caso do terrorismo, porém, sua característica multiforme em relação aos bens jurídicos atingidos e às modalidades de ação praticadas levam a uma dificuldade de se obter um conceito jurídico preciso e bem delimitado³⁸. Com efeito, atos terroristas podem ser perfeitamente subsumíveis a outros tipos penais, como o homicídio, o sequestro, a ameaça, dentre outros, razão pela qual “não há um delito de terrorismo que

³⁵ SAN PEDRO, José Garcia. Análisis Jurídico del Terrorismo. *Apud* VERGUEIRO, Luiz Fabrício Thaumaturgo. *Terrorismo e crime organizado*. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 42.

³⁶ *Idem*, p. 42-43.

³⁷ BUENO ARUS, Francisco. Terrorismo; algunas cuestiones pendientes. *In*: ANDRADE, Manuel da Costa; ANTUNES, Maria João; SOUSA, Susana Aires (org.). *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias*. Volume III. Universidade de Coimbra – Coimbra Editora. Coimbra: 2010, pp. 171-172.

³⁸ BUENO ARUS, Francisco. Terrorismo; algunas cuestiones pendientes. *In*: ANDRADE, Manuel da Costa; ANTUNES, Maria João; SOUSA, Susana Aires (org.). *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias*. Volume III. Universidade de Coimbra – Coimbra Editora. Coimbra: 2010, pp. 153-186.

possa ser apenas delito de terrorismo e os casos reais que julgam os tribunais são sempre casos de concurso de normas ou de delitos”³⁹.

E se o conceito jurídico apresenta estas dificuldades conceituais, sob o ponto de vista criminológico também não existe um consenso internacional a respeito da definição precisa deste delito:

Mais afortunada tem sido a doutrina em propugnar um conceito *criminológico* de terrorismo com base na conjunção de estes três elementos: *violência, dirigida a produzir terror, com uma finalidade política* (aceito pela Convenção de Genebra para a prevenção e repressão do terrorismo, de 16 de novembro de 1937). Sem embargo, mesmo nesse reduzido âmbito se pode cantar vitória, porque a definição indicada pode aplicar-se ao terrorismo revolucionário e ao terrorismo de Estado, mas não ao mais recente terrorismo fundamentalista baseado em razões religiosas.⁴⁰

Portanto, não existe consenso internacional a respeito da definição precisa deste delito⁴¹, embora não sejam recentes os debates a respeito da temática, ocupando a atenção da extinta Sociedade das Nações e da Organização das Nações Unidas desde o início de suas atividades. Algumas considerações ajudam a compreender a razão do aparente entrave no deslinde da matéria:

Todos os países com assento permanente no CSNU, com efeito, veem na cooperação internacional antiterrorista uma prioridade, mas cada um tem uma visão específica a respeito das políticas a serem adotadas. Até a designação de determinados grupos como terroristas encontra discrepâncias (ver 4.4 e 4.5).

Essas divergências, como será mostrado ao longo do trabalho, permeiam toda a discussão a respeito do tema. Por conseguinte, deve-se apontar uma característica ao regime internacional antiterrorista: nele, há pontos fundamentais em aberto. O regime tem regras sólidas e indiscutíveis (como os tratados setoriais das Nações Unidas e a resolução 1373 do CSNU), mas muitas questões, como a definição de terrorismo, a possibilidade de uso da força e o terrorismo de Estado, permanecem em discussão, fazendo com que o regime tenha elevado grau de plasticidade.⁴²

E prossegue:

Os pontos de maior impasse para a elaboração de uma convenção abrangente são a definição de terrorismo e o escopo da convenção – se deve ou não aplicar-se a movimentos de libertação nacional e às forças armadas estatais.

³⁹ BUENO ARUS, Francisco. *Op. cit.*, p. 171 (tradução livre).

⁴⁰ BUENO ARUS, Francisco. *Op. cit.*, p. 171-172 (tradução livre).

⁴¹ “Il terrorismo è prima di tutto un concetto politico e metagiuridico e come tale influenzato da fattori storici, politici, culturali ed ideologici. Da ciò deriva soprattutto la difficoltà di formulare una definizione universalmente valida, posto che un atto violento che un ordinamento giuridico (fondato su un dato sistema ideologico) può qualificare come terroristico, per altro ordinamento può addirittura assurgere ad atto fondante di un novo patto costituzionale”. In: AMATURO, Alfonso. “La regolamentazione internazionale contro il finanziamento del terrorismo”. In: RAZZANTE, Ranieri (org.). *Il riciclaggio come fenomeno transnazionale: normative a confronto*. Milão: Giuffrè Editore. 2014, p. 117.

⁴² CUNHA, Ciro Leal M. da. *Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro*. 2009. Dissertação. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, p. 29.

Em linhas gerais, os países do Terceiro Mundo (sobretudo, os árabes e da Organização da Conferência Islâmica (OCI) e Cuba) desejam uma convenção que isente os movimentos de libertação nacional, que deveriam ser tratados no âmbito do direito humanitário, e inclua a noção de terrorismo de Estado – os exércitos nacionais deveriam ser incluídos como possíveis terroristas na convenção. Por sua vez, os ocidentais defendem que as ações de integrantes de forças armadas devem responder exclusivamente ao direito das relações entre Estados (Carta das Nações Unidas).⁴³

Como se pode observar, os países ocidentais defendem a assinatura de um instrumento “minimalista”, que somente preencha as lacunas das convenções em vigor (as convenções contra atentados a bomba e contra o financiamento ao terrorismo teriam completado o ciclo de convenções prioritárias sob a ótica ocidental). Por sua vez, o Movimento Não Alinhado e os países da Organização da Conferência Islâmica desejam um instrumento “maximalista”, que cubra o terrorismo em todas as suas manifestações, abrangendo, inclusive, ações de forças armadas⁴⁴.

Diante disso, a solução encontrada no cenário internacional foi celebrar tratados que não contemplam o fenômeno em sua totalidade, mas apenas algumas formas conhecidas de atuação terrorista⁴⁵. Prova disso são os tratados e convenções ratificados pelo Brasil a respeito da temática: Convenção para a repressão de apreensão ilícita de aeronaves (1970); Convenção internacional contra a tomada de reféns (1979); Convenção sobre proteção física de materiais nucleares (1980); Protocolo para a repressão de atos ilícitos de violência a aeroportos que prestam serviço à aviação civil internacional, complementar a Convenção para a repressão de atos ilícitos contra a segurança da aviação civil (1988); Protocolo para a supressão de atos ilícitos contra a segurança das plataformas fixas localizadas na plataforma continental (1988); Convenção para a repressão de atos ilícitos contra a segurança da navegação marítima (1988); Convenção sobre a marcação de explosivos plásticos para fins de detecção (1991); Convenção internacional para repressão de atentados terroristas com bombas (com reserva ao parágrafo 1

⁴³ CUNHA, Ciro Leal M. *Op. cit.*, p. 160-161.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ “L’analisi della normativa diffusasi in quegli anni mostra chiaramente che la comunità internazionale ha preferito procedere con un approccio settoriale, diretto a risolvere i problemi di volta in volta posti dalle nuove forme di terrorismo, piuttosto che procedere all’elaborazione di principi astratti e generali. L’elaborazione di fattispecie specifiche consentiva, infatti, di superare i problemi derivanti dalle diverse impostazioni ideologiche degli Stati (difficilmente superabili, invece, in sede di elaborazione di principi generali) permettendo di raggiungere in tal modo il maggior numero di consensi possibili sulla definizione dei singoli crimini.” *In*: AMATURO, Alfonso. “La regolamentazione internazionale contro il finanziamento del terrorismo”. *In*: RAZZANTE, Ranieri (org.). *Il riciclaggio come fenomeno transnazionale: normative a confronto*. Milão: Giuffrè Editore. 2014, pp. 117-118.

do artigo 20) (1997); Convenção internacional para supressão do financiamento ao terrorismo (1999); Convenção internacional sobre a Supressão de Atos Terrorismo Nuclear (2005)⁴⁶.

Nenhum destes instrumentos internacionais desincumbe-se de definir, com precisão e amplitude inequívocas, uma conceituação precisa do que se configura terrorismo, até mesmo porque as convenções internacionais são firmadas em um ambiente no qual o componente de ordem política tem um peso preponderante, o que reascende as divergências já expostas e contribui para o impasse conceitual.

1.2.1 Algumas posições doutrinárias relevantes

A imprecisão normativa vigente em âmbito internacional eleva ainda mais a importância de uma definição doutrinária do delito, com contornos precisos e fruto de uma reflexão crítica sobre as suas consequências, efeitos e implicações nos planos ideológico e político.

A partir da análise dos conceitos extraídos da doutrina é possível identificar que ora eles são baseados em elementos intrínsecos das próprias condutas, seja de caráter subjetivo (intenção do agente) ou objetivo (meios empregados, alvos atingidos), e ora são lastreados em critérios de distinção entre o terrorismo e outras formas de conflitos sociais, como o direito de resistência, a guerra e a guerrilha.

Dentre os primeiros, destacam-se as definições de James M. Poland, Leib Sobelman, David Robertson e a conceituação de terrorismo emanada no *Federal Bureau Investigation* (FBI) norte-americano⁴⁷.

Para Poland, “terrorismo é o assassinato premeditado, deliberado e sistemático, ou a ameaça de sua execução, com o fim de criar medo e intimidação e, com isso, obter ganhos políticos ou táticos”. Sobelman o define como “o uso da violência em tempo de paz contra a vida ou a liberdade de pessoas inocentes de forma indiscriminada, ou que possa provocar estas consequências e perante cuja previsão o agente não recua”. David Robertson, por seu turno, define o terrorismo como “o uso político da violência com o objetivo de pressionar um governo e/ou uma sociedade a aceitar uma mudança política ou social radical”. Finalmente, a definição do FBI engloba os seguintes elementos conceituais: “terrorismo é o uso ilegal da

⁴⁶ CORRÊA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. Brasília: FUNAG (Coleção teses de CAE), 2013.

⁴⁷ Extraídos da obra: SOARES, Denise de Souza. *De Marx a Deus: os tortuosos caminhos do terrorismo internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

força ou da violência contra pessoas ou propriedades para intimidar o governo, a população civil, tendo em vista objetivos políticos ou sociais”⁴⁸.

Outro conceito baseado em elementos intrínsecos (de natureza subjetiva ou objetiva) pode ser extraído da seguinte passagem doutrinária:

[...] podemos entender terrorismo como sendo o emprego do terror contra um determinado público, cuja meta é induzir (e não compelir nem dissuadir) num outro público (que pode, mas não precisa, coincidir com o primeiro) um determinado comportamento cujo resultado esperado é alterar a relação de forças em favor do ator que emprega o terrorismo, permitindo-lhe no futuro alcançar seu objetivo político – qualquer que seja.⁴⁹

As definições baseadas em comparações com outras manifestações violentas oferecem mais um subsídio para a identificação do delito. Afinal, o direito de resistência não raramente teve, ao longo de suas manifestações históricas, episódios armados e violentos. Apesar disso, diferentemente do terrorismo, ele é dirigido contra a ordem político-jurídica estabelecida (a qual visa alterar), mas nunca de maneira indiscriminada contra a sociedade. Os elementos diferenciadores de uma e outra manifestação política de violência são (a) o elemento subjetivo do agente; (b) a repercussão objetiva do ato; (c) as pessoas, os bens e os interesses atingidos com a prática do ato; e (d) o grau de proporcionalidade e razoabilidade dos meios utilizados para a realização do ato⁵⁰.

Em que pese a pretensão de alterar a relação de forças dentro da sociedade, comum ao direito de resistência e ao terrorismo, o direcionamento das ações visando a intimidação da própria sociedade civil onde o ato é praticado é um marco distintivo deste último, não presente nas manifestações de direito de resistência eventualmente violentas. Vale dizer, no direito de resistência essa característica não se verifica, até mesmo porque o que se pretende com sua prática é exatamente o maior apoio da sociedade em favor de uma determinada causa. Enquanto isso, “seja qual for a violência do atentado terrorista, ele sempre consegue intimidar, de forma genérica, a sociedade civil, mesmo quando detém a simpatia de alguns seguimentos da sociedade”⁵¹.

É nesse ponto que se identifica o segundo traço distintivo da ação terrorista: a repercussão objetiva do ato, caracterizada pela exposição, a qualquer preço, das possíveis

⁴⁸ SOARES, Denise de Souza. *Op. cit.*, pp. 2-4 (tradução livre).

⁴⁹ DINIZ, Eugênio. Considerações sobre a possibilidade de atentados terroristas no Brasil. *In: II Encontro de Estudos: Terrorismo*. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional – Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004, p. 28.

⁵⁰ OLIVEIRA, Márcio Luís de. O direito à resistência armada e o terrorismo: distinções. *In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.). Terrorismo e Direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

⁵¹ OLIVEIRA, Márcio Luís de. *Op. cit.*, p. 453.

vulnerabilidades do sistema político-jurídico contestado. Significa dizer que o direito de resistência tem seu alvo mais bem calibrado, com limitações quanto aos sujeitos atingidos por suas condutas, gerando menores efeitos colaterais; as violações de direitos humanos de indivíduos não envolvidos no embate revolucionário podem até ocorrer, mas não são o móvel da ação dos grupos de resistência. O ato terrorista, por seu turno, porque direcionado à disseminação do terror social, não só produz violações a direitos humanos de maneira indiscriminada, mas o faz de modo deliberado, volitivo, calculado. É por essa razão que se sustenta que a repercussão objetiva do ato terrorista é obtida a qualquer preço, sem qualquer tipo de sopesamento que leve em conta a proporcionalidade entre os meios empregados e os objetivos (políticos, sociais ou religiosos) almejados.

O terceiro marco distintivo é baseado nas pessoas, bens e interesses atingidos pelos atos. Enquanto no direito de resistência os agentes tendem a direcionar os atos de violência contra autoridades, bens e interesses do Estado contra o qual a insurgência é direcionada, objetivando inclusive angariar a simpatia da população sob opressão estatal e catalisar a deflagração de um processo de insurgência, no atentado terrorista os bens, interesses e direitos de civis inocentes são ampla e indiscriminadamente visados e atingidos.

Finalmente, como já adiantado, a relação de proporcionalidade e razoabilidade dos meios eleitos para a manifestação da insurgência, no direito de resistência, está absolutamente ausente no ato terrorista. Em verdade, o limitador da violência empregada no direito de resistência deve-se justamente à relação de simbiose que seus agentes precisam manter com a sociedade onde os atos são levados a efeito, a qual exercerá papel de relevância se ou quando os objetivos dos agentes resistentes forem atingidos. O terrorista não possui esse limitador; pelo contrário, a relação entre a desproporcionalidade do meio empregado e a potencialização do terror no inconsciente coletivo é diretamente proporcional, o que estimula a busca pelo emprego de meios cada vez mais drásticos e impactantes para a consecução dos objetivos das organizações terroristas.

A segunda diferenciação doutrinária busca distanciar terrorismo de guerrilha. Esta distinção residiria no ambiente em que se operam seus objetivos: enquanto o objetivo do terrorismo seria a produção sistêmica do terror, o da guerrilha seria o controle de determinados espaços geográficos⁵².

⁵² BARTOLOMÉ, Mariano César. "El terrorismo como amenaza transnacional". *Apud* LASMAR, Jorge Mascarenhas. *A ação terrorista internacional e o Estado: hegemonia e contra-hegemonia nas relações internacionais*. In BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.). *Terrorismo e Direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

A diferenciação é insuficiente, na medida em que não se pode ignorar que o ator terrorista muitas vezes também tem por objetivo controlar determinados espaços geográficos de interesse político ou religioso, como é possível observar nas ações que almejam isolar países muçulmanos de qualquer influência política que não seja a baseada nas leis fundamentalistas religiosas. A conceituação é válida, no entanto, no ponto em que ressalta o caráter localizado das ações guerrilheiras, que se contentam em defender sua causa nos limites da respectiva ambição de domínio geográfico, não se interessando pelo enfrentamento ou pela imposição de danos a elementos estranhos a esse contexto político-espacial.

A distinção parece, de fato, corresponder às estratégias de ação revolucionária quando se denota dos escritos de Ernesto “Che” Guevara as seguintes considerações sobre o terrorismo:

[O terrorismo é] uma arma negativa que não produz em nenhum caso os efeitos desejados, podendo até induzir o povo a uma atitude contrária a um determinado movimento revolucionário, levando a perda de vidas entre seus executores muito superior àquilo que rende como vantagem.⁵³

O último dos conceitos doutrinários baseados em critérios distintivos eleito nesta pesquisa é aquele que distingue o terrorismo da guerra. A construção teórica que se dispõe a tanto leva em conta, principalmente, a natureza imprevisível do terrorismo, ausente nas hipóteses de guerra reguladas pelo ordenamento jurídico internacional. Com efeito, os atos terroristas, praticados de surpresa contra pessoas inocentes ou alvos sem interesse militar, impedem que as autoridades estatais e a população civil defendam-se dos ataques executados. Para a doutrina, residiria aí a distinção entre o terrorismo e a guerra, que pressupõe normalmente uma declaração formal sobre a abertura das hostilidades e, em princípio, não se dirige a alvos neutralizados⁵⁴⁻⁵⁵.

Estas características distintivas demonstram a singularidade do fenômeno objeto da pesquisa, apontando para a necessidade de uma análise particularizada e específica a respeito de suas características e motivações, assim como dos métodos empregados para a garantia da segurança internacional.

⁵³ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 2ª edição. Trad. João Ferreira, Carmen C. Varriale e outros. Brasília: 1986, p. 1243.

⁵⁴ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 4ª edição ver., atual. e ampl.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

⁵⁵ A declaração formal de guerra, suas formalidades e efeitos, são previstos expressamente no artigo 21, inciso II, no artigo 49, inciso II, e no artigo 84, inciso XIX, da Constituição da República Federativa do Brasil. Apesar disso, a história demonstra que nem sempre a declaração formal precede os ataques promovidos no contexto de uma guerra. Um dos exemplos mais emblemáticos foi o ataque surpresa do Japão contra a base norte-americana de Pearl Harbor, Havaí, em 1941.

1.2.2 O critério normativo

A definição de terrorismo por um ato normativo internacional de caráter vinculante sempre foi objeto de forte resistência, pelos motivos já expostos acima. Para parte da doutrina, a razão do insucesso na edição de tratados internacionais sobre a matéria deve-se, principalmente, a dois fatores: (a) a natureza ambígua das lutas pela autodeterminação e (b) as questões que envolvem o crime político⁵⁶.

Quanto ao primeiro fator, aponta-se que apesar da legitimidade atribuída pela comunidade internacional às lutas pela autodeterminação, o que se deveria ponderar nas discussões são os meios utilizados nesta luta. Desta lição é possível extrair que a luta seria legítima até o ponto em que o emprego dos atos em sua causa não configurasse patente violação de direitos humanos, atingindo pessoas inocentes e não relacionadas ao conflito. A chancela de legitimidade a determinada causa revolucionária em busca de autodeterminação não poderia ser estampada sobre todo e qualquer ato praticado pelos defensores de sua causa, sob pena de endosso internacional a condutas violadoras de direitos humanos.

O segundo fator apontado tem relação com a íntima ligação entre os atos terroristas e os objetivos políticos que lhe são subjacentes, pois “é lógico que o assassinato de um governante ou um atentado a bomba a alvo determinado, com fins políticos, difere de um homicídio puramente passional [...]”⁵⁷. A problemática, no ponto, relaciona-se com o impedimento que se impõe à cooperação jurídica internacional, em especial à extradição, nas hipóteses em que o agente criminoso encontra-se em local distinto do território atingido. Historicamente, esta vedação decorre dos seguintes acontecimentos:

Quando no século XIX, por influxo da Revolução Francesa, generalizaram-se no mundo ocidental as revoluções voltadas a substituir as monarquias absolutas em regimes constitucionalistas e parlamentares, os revolucionários que eram detidos pela política do Rei absoluto recebiam penas correspondentes aos mais reprováveis delitos, mas, quando logravam escapar para um Estado onde se houvesse instalado um regime liberal, não eram tratados como delinquentes, mas como heróis ou mártires, sacrificados campeões da luta pelas liberdades de seus concidadãos. [...]

A grande surpresa produz-se quando ao final do século XIX, triunfantes as revoluções liberais em toda a Europa e implantados regimes políticos zelosos da proteção dos direitos humanos, aparece outro coletivo ideológico, os anarquistas, que se proclamam lutadores pelas liberdades fundamentais dos cidadão e utilizam como sumo argumento o emprego de bombas, que causam danos de uma envergadura e uma extensão que convertem em irmãs de caridade os antigos revolucionários liberais. [...]

No século XX, a operação repete-se com os revolucionários socialistas e comunistas, e nos nossos dias com os fundamentalistas muçulmanos. A luta

⁵⁶ WARDLAW, Grant. Political terrorism. *Apud* SOARES, Denise de Souza. *De Marx a Deus: os tortuosos caminhos do terrorismo internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

⁵⁷ SOARES, Denise de Souza. *Op. cit.*, p. 15.

política deixou de estar *moral e juridicamente* justificada quando se emprega a violência sem necessidade, sobretudo quando esta violência significa desrespeito absoluto à vida e às liberdades dos cidadãos que dizem querer defender.⁵⁸

As hipóteses legais de concessão de asilo político e as negativas de extradição fundadas na natureza política do delito, por parte de Estados soberanos, inviabilizariam a persecução penal do grupo ou ator individual responsável pelos ataques terroristas, que normalmente possuem uma carga política subjacente. Logo, tratando-se o terrorismo de um crime cujas repercussões comumente atingem mais de um território estatal, a cooperação internacional possui papel proeminente, de modo que o elemento político do ato terrorista não poderia ser imposto como barreira à persecução penal do agente.

Independentemente da identificação dos fatores que contribuem para a indefinição, o fato é que os tratados internacionais não lograram conceituar, com todas as suas características, o crime de terrorismo⁵⁹. E diante do impasse político, o que se observou foi a eleição de atos específicos (como o arrebatamento de aeronaves, a tomada de reféns e a investida contra instalações nucleares) contra os quais alguns Estados que compõem a comunidade internacional passaram a assumir postura refratária, obrigando-se reciprocamente a combatê-los.

A mesma indefinição perdurou por longos anos no âmbito nacional. Apesar de a Constituição da República Federativa do Brasil haver previsto o repúdio ao terrorismo como um pilar de suas relações internacionais (artigo 4º, inciso VIII), inviabilizando a concessão de fiança, graça ou anistia aos praticantes de atos desta natureza (artigo 5º, inciso XLIII), passados vinte e sete anos de sua promulgação, o Brasil ainda não havia legislado sequer tipificando o crime de terrorismo.

Durante vários anos, o país procurou invocar no âmbito internacional a vigência da Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/1983) como legislação aplicável nas hipóteses em que atos de terrorismo fossem praticados em território nacional. De fato, é de se observar que, em seu artigo 20, a Lei em questão chega a tipificar como crime “praticar atentado pessoal ou

⁵⁸ BUENO ARUS, Francisco. *Op. cit.*, p. 175-176 (tradução livre).

⁵⁹ “El método opuesto al anterior es justamente no emplear el término *terrorismo*, dando por supuesto que la necesidad de incriminar esas conductas queda suficientemente satisfecha con su tipificación como delitos (comunes) de asesinato, lesiones, detenciones ilegales, amenaza, robo, estragos, desórdenes públicos, delitos contra la Constitución, etc. [...] Este fue el criterio que guió al legislador español en la reforma de nuestro Código en 1978, aunque algún artículo caracterizaba el delito de terrorismo por la condición de *elemento terrorista* del autor. Este es también el criterio del Convenio Europeo sobre Terrorismo de 27 de enero de 1977, que utiliza ese término solamente en el epígrafe del Convenio y no vuelve a repetirlo ni una sola vez en el articulado.” *In*: BUENO ARUS, Francisco. *Terrorismo; algunas cuestiones pendientes*. *In*: ANDRADE, Manuel da Costa; ANTUNES, Maria João; SOUSA, Susana Aires (org.). *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias*. Volume III. Universidade de Coimbra – Coimbra Editora. Coimbra: 2010, p. 172-173.

atos de terrorismo”, sem, porém, especificar as condutas que poderiam ser enquadradas nesta definição. Por outro lado, criminaliza, nos artigos 15, 19 e 24⁶⁰, outras condutas que também poderiam ser classificadas como terroristas, mas sem a utilização do termo.

Em razão disso, havia forte divergência política interna entre os que defendiam a suficiência dos dispositivos previstos na Lei de Segurança Nacional para a repressão de atos de terrorismo no território nacional e os que entendiam necessária a tipificação do crime por lei que o definisse com maior precisão.

As divergências acerca da definição de terrorismo referiram não apenas à natureza dos atos e aos conceitos jurídicos previstos nos projetos de lei que tratavam sobre a matéria, mas também sobre a abrangência da criminalização. Uma das discussões no âmbito político referiu-se à possível criminalização de atos como a invasão de imóveis, danos ao patrimônio público ou privado, incêndio, dentre outros praticados por movimentos sociais e outras organizações similares, sob a invocação de protesto em favor de seus direitos. A própria gama de projetos de lei relacionados à temática já demonstra o intenso debate e a dificuldade de consenso a respeito da matéria: projetos de lei números 149/2003, 7765/2010, 1558/2011, 3714/2012, 4674/2012, 5773/2013, 5571/2013, 1378/2015, 2583/2015, 1594/2015, 2294/2015, 3064/2015 e 1790/2015.

Neste contexto político, em 16 de março de 2016 foi promulgada a Lei nº 13.260, que tipificou o crime de terrorismo (artigo 2º), de financiamento do terrorismo (artigo 6º) e dispôs sobre procedimentos investigatórios e processuais relacionados. A abrangência dos atos considerados terroristas pode ser extraída do *caput* do artigo 2º, do parágrafo primeiro e seus incisos:

Art. 2º O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

§ 1º São atos de terrorismo:

I - usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa;

II – (VETADO);

III - (VETADO);

⁶⁰ Art. 15 - Praticar sabotagem contra instalações militares, meios de comunicações, meios e vias de transporte, estaleiros, portos, aeroportos, fábricas, usinas, barragem, depósitos e outras instalações congêneres.

Art. 19 - Apoderar-se ou exercer o controle de aeronave, embarcação ou veículo de transporte coletivo, com emprego de violência ou grave ameaça à tripulação ou a passageiros.

Art. 24 - Constituir, integrar ou manter organização ilegal de tipo militar, de qualquer forma ou natureza armada ou não, com ou sem fardamento, com finalidade combativa.

IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio 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, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento;

V - atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa:

Pena - reclusão, de doze a trinta anos, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência.

Do conceito legal observa-se que elementos de natureza objetiva e subjetiva foram delimitados, de modo a restringir a tipificação penal a atos que tenham por finalidade provocar terror social ou generalizado, praticados em um contexto xenofóbico, discriminatório ou preconceituoso. Além disso, o perigo de dano à pessoa, à paz e à incolumidade é suficiente para a subsunção do fato praticado à norma penal, independentemente do efetivo resultado danoso.

Os incisos do artigo 2º definem os meios pelos os atos de terrorismo podem ser praticados, descrevendo condutas que, no ordenamento internacional, são previstas em convenções e tratados isolados. Da tipificação normativa interna é possível extrair com clareza a distinção entre a definição precisa dos elementos do crime (*caput*) e dos meios pelos quais ele pode vir a ser exteriorizado no mundo fenomênico (§ 1º), o que demonstra os diferentes estágios de evolução da conceituação do delito nas esferas interna e internacional.

A divergência a respeito da criminalização de atos praticados por grupos e movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou categoria profissional motivou a inclusão de um § 2º ao artigo 2º da Lei, contemplando redação com o seguinte teor:

Art. 2º [...]

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei.

Em que pese a cláusula de exceção, os atos praticados em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional só serão excluídos na tipificação terrorista quando praticados com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais. Mais uma vez, o elemento subjetivo tem função destacada na tipificação delitiva, de modo que atos praticados pelos mesmos movimentos, sem a intenção de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, podem ser

configurados como terroristas. Significa dizer que, mesmo quando praticados pelos atores acima mencionados, os atos que tenham a finalidade de provocar terror social ou generalizado configuram crime de terrorismo e podem ser apenados com as sanções previstas na Lei nº 13.260/2016, o que afasta a crítica de chancela de legalidade a todo e qualquer ato praticado por determinado grupo de pessoas.

Não se pretende, aqui, uma análise crítica aprofundada sobre a abrangência da regra legal em questão ou sobre a técnica legislativa empregada. A análise das conceituações normativas em âmbito interno e internacional, brevemente elaborada e exposta neste tópico, presta-se muito mais a demonstrar os diferentes estágios em que estão os ordenamentos jurídicos interno e internacional, na missão de conceituar e tipificar um delito que, por suas características, produz efeitos em escala mundial.

1.3 CARACTERÍSTICAS DO TERRORISMO

1.3.1 Características fenomênicas

Algumas características das organizações terroristas revelam traços comuns entre elas e outros grupos ou organizações constituídas para propósitos lícitos, como a existência de uma estrutura organizacional, a eleição de objetivos comuns entre seus membros (dentre eles a alteração nas relações de poder na sociedade), a comunhão ideológica e a adoção de ações concretas para a consecução de seus objetivos. O que diferencia os grupos terroristas é a utilização de um peculiar método de ação, que consiste no comportamento capaz de incutir em uma coletividade de pessoas um estado de medo constante e disseminado.

Este resultado é atingido pelas características peculiares dos atos praticados por células terroristas, dentre as quais se destacam a natureza indiscriminada dos alvos a que buscam atingir; a imprevisibilidade e a arbitrariedade dos ataques; a gravidade e a espetacularidade de seus efeitos e o caráter amoral e de anomia de seus agentes⁶¹. É possível acrescentar a estas características a natureza instrumental das ações, que não são um fim em si mesmo, mas um meio para atingir objetivos ideológicos, políticos ou religiosos⁶².

A compreensão de que todos, em potencial, podem ser alvos ou inimigos da ideologia terrorista, independentemente de possuírem posição de destaque no cenário político ou mesmo de discordarem das bases da doutrina dos agentes terroristas, contribui para a disseminação do medo no inconsciente coletivo. Dito de outro modo, a falta de especificidade

⁶¹ VERGUEIRO, Luiz Fabrício Thaumaturgo. *Op. cit.*

⁶² EVANS, Gareth. Respondendo ao terrorismo: uma abordagem global. In: [s.n.]. *Terrorismo e relações internacionais*. 1ª edição. Lisboa: Gradiva, 2006.

leva ao sentimento de que ninguém pode se sentir seguro e, quanto mais inocentes parecerem as vítimas, mais impactante e eficiente será a disseminação do terror no seio social.

A natureza indiscriminada das ações quanto aos alvos é associada à imprevisibilidade e à arbitrariedade das ações quanto ao tempo e lugar em que são cometidos os atentados, o que tende a “instilar forte fobia e sensação de contínua vulnerabilidade, subtraindo às pessoas, também, a percepção de que serão capazes de controlar sua vitimização, diversamente do que fazem em relação à criminalidade comum”⁶³.

Compõe ainda a estratégia de disseminação do terror na população civil a ampla propagação dos atos terroristas, com a utilização dos meios de comunicação em massa para levar ao maior número de pessoas possível a ocorrência dos atentados, espalhando o terror ao redor do mundo. A aludida estratégia também tem o efeito de estimular eventuais simpatizantes a unirem-se à causa terrorista, ante a demonstração de força e de sucesso na consecução de seus objetivos⁶⁴.

Por isso, alguns autores dedicaram-se ao estudo do papel (ainda que indireto) dos meios de comunicação em massa no sucesso das estratégias terroristas, por considerarem que os agentes e grupos terroristas têm na ampla publicidade de seus atos aquilo que mais anseiam: “o drama, o choque e a tragédia adequados ao pacote noticioso dos direitos humanos”⁶⁵. Brigitte Nacos, mesmo deixando claro que com suas conclusões não pretende sugerir que os agentes de comunicação dão azo a esse tipo de violência, não se furta a identificar a relação de bilateralidade que se estabelece:

Por conseguinte, os terroristas obtêm exatamente aquilo que querem: uma publicidade maciça e a oportunidade de ostentarem a sua capacidade de atacarem mesmo os mais poderosos Estados-nação. E os *media* são igualmente compensados, uma vez que potencializam a sua competição pelas quotas de audiência e circulação, e, desse modo, os imprescindíveis lucros de publicidade. Neste aspecto, os dois desfrutam de uma relação de simbiose, alimentam-se um do outro.⁶⁶

Trazido ao ambiente jurídico brasileiro, esse debate ocorre em um cenário no qual a livre manifestação do pensamento e a liberdade de imprensa constituem direitos fundamentais constitucionalmente tutelados. Isso, porém, não impede a reflexão da doutrina quanto à necessidade de que a imprensa cumpra sua função social e encontre o meio-termo entre a

⁶³ VERGUEIRO, Luiz Fabrício Thaumaturgo. *Op. cit.*, pp. 21-22.

⁶⁴ NACOS, Brigitte L. O terrorismo e os media na era da comunicação global. In: [s.n.]. *Terrorismo e relações internacionais*. 1ª edição. Lisboa: Gradiva, 2006.

⁶⁵ NACOS, Brigitte L. *Op. cit.*, p. 146 (tradução livre).

⁶⁶ Idem.

divulgação de notícias e a propagação de ideais terroristas, sob pena de servir de catalizador dos anseios dos grupos terroristas:

Num Estado social e democrático de Direito, em que a censura não existe, cabe aos meios de comunicação, no exercício de sua função social, encontrar o justo caminho entre a divulgação de notícias e a não-aceitação do interesse propagandístico das organizações terroristas. A autolimitação a que se impuseram os meios de comunicação norte-americanos e de outros países com respeito à divulgação de certas informações decorrentes dos atentados de 11 de setembro, ou as restrições que seus congêneres brasileiros fazem com relação a sequestros são exemplos de que a liberdade de imprensa é perfeitamente compatível com o combate sem desfalecimento às ameaças ao estado social e democrático de Direito.⁶⁷

Finalmente, a característica fenomênica instrumental do terrorismo o destaca de outros conflitos, na medida em que a agressão e a violação a direitos humanos patrocinadas por atos terroristas não constituem um fim em si mesmo, mas uma estratégia de ação tendente à obtenção de resultados outros, de cunho político, social ou religioso⁶⁸.

Não se ignora que a maioria dos conflitos bélicos também tem como pano de fundo objetivos subjacentes, que não se esgotam apenas na agressão direta ao inimigo (como são exemplos a diminuição da influência política de um país em determinada região, o enfraquecimento de um regime político estabelecido, dentre outros). Apesar disso, esse atributo instrumental na ação terrorista é mais marcante, a ponto de ser indiferente para os grupos que patrocinam os ataques, por exemplo, se seus ideais foram materializados por meio da explosão de uma bomba no metrô em Madri ou um atentado a tiros em Istambul. A respeito desta indiferença, a doutrina chega a afirmar que a importância do efeito psicológico decorrente dos atentados é até maior do que a destruição material causada⁶⁹.

Dentro da estratégia terrorista, o foco recai sobre a magnitude das violações aos direitos humanos e, principalmente, o destaque obtido pelos ataques perante a opinião pública mundial, na medida em que este último é o responsável por alimentar a roda-viva da implantação do terror no inconsciente coletivo e da arregimentação de novos combatentes fiéis à causa terrorista.

1.3.2 Características jurídicas

⁶⁷ CARDOSO, Alberto Mendes. Terrorismo e segurança em um Estado Social Democrático de Direito. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, Brasília, n. 18, jul/set. 2002, p. 51.

⁶⁸ EVANS, Gareth. *Op. cit.*

⁶⁹ DINIZ, Eugênio. *Op. cit.*

A priorização do tema na agenda internacional contribuiu para a compreensão do terrorismo como um crime internacional⁷⁰. Ao tratar sobre os aspectos que justificam a gestão dos problemas internacionais por meio do crime e da pena⁷¹, a doutrina aponta três condições passíveis de alçar determinada conduta à categoria de crime internacional, duas das quais de interesse para esta pesquisa: o aspecto comportamental e o aspecto normativo⁷². O primeiro referir-se-ia às “atividades que, do ponto de vista fenomenológico, atravessam ou podem atravessar fronteiras territoriais”⁷³, enquanto o segundo aspecto diria respeito aos “crimes existentes no quadro de uma estrutura normativa e organizacional supranacional, como um tratado ou uma convenção entre Estados”⁷⁴.

Seriam exemplos de classificação de crimes internacionais com enfoque no aspecto comportamental o terrorismo, o tráfico de drogas e de mulheres, a corrupção, a lavagem de dinheiro, os movimentos migratórios indesejados e, unindo a todos, as atividades das organizações criminosas; quando o enfoque passa para o aspecto normativo, os exemplos seriam o genocídio, a tortura, os crimes de guerra e contra a humanidade e a discriminação racial⁷⁵.

Com este recorte metodológico, a doutrina permite a identificação de dois modelos de gestão do Direito Internacional Penal: um voltado à concentração da atividade jurisdicional em instâncias julgadoras supranacionais formalmente instituídas e outro voltado à dispersão

⁷⁰ “São delitos internacionais aqueles que, por afetar não somente bens jurídicos particulares, mas também bens jurídicos que interessam a comunidade internacional de Estados (a ordem, a paz ou a segurança internacionais), concitam a persecução judicial (pelo interesse evidente que a mesma se reveste para eles) mesmo de Estados que não estejam ligados ao delito por algum dos critérios tradicionais (territorialidade, nacionalidade do sujeito, nacionalidade da vítima).” In: BUENO ARUS, Francisco. *Op. cit.*, p. 177 (tradução livre).

⁷¹ A expressão “gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena” é utilizada por Machado para designar o fenômeno por meio do qual a comunidade internacional elege determinadas prioridades temáticas e as aborda por meio do Direito Penal, em sede internacional ou estatal (MACHADO, Maíra Rocha. *Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*. São Paulo: Ed. 34/Edesp, 2004).

⁷² Há também quem divida o conceito sobre dois outros enfoques: *material* (delitos que afetam a um bem jurídico de que é titular a comunidade de Estados) e *formal* (os regulados em normas internacionais ou aqueles cujos elementos não se concentram em um só Estado, mas estão dispersos entre vários Estados diferentes) (BUENO ARUS, Francisco. *Op. cit.*). Adota-se, aqui, o recorte metodológico cunhado por Machado, por melhor atender aos fins desta pesquisa (MACHADO, Maíra Rocha. *Op. cit.*).

⁷³ MACHADO, Maíra Rocha. *Op. cit.*, p. 20.

⁷⁴ *Idem*.

⁷⁵ A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), promulgada pelo Decreto n. 5.015/2004, dispõe em seu artigo 3º, item 2, que “a infração será de caráter transnacional se: a) for cometida em mais de um Estado; b) for cometida num só Estado, mas uma parte substancial da sua preparação, planejamento, direção e controle tenha lugar em outro Estado; c) for cometida num só Estado, mas envolva a participação de um grupo criminoso organizado que pratique atividades criminosas em mais de um Estado; ou d) for cometida num só Estado, mas produza efeitos substanciais noutro Estado”. (BRASIL. *Decreto n. 5.015 (2004)*). Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Diário Oficial da União, Brasília, 15 de março de 2004).

da atividade jurisdicional nos Estados-Nação, com a difusão de conceitos, condutas e tipificações penais a serem internalizadas nos sistemas jurídicos estatais.

São duas facetas da gestão dos problemas internacionais por meio do crime e da pena. Para ilustrá-las, recorrer-se-á aos paralelos teóricos do processo de internacionalização dos Direitos Humanos e da dimensão jurídica da globalização mundial, valendo-se para tanto das lições de Bobbio⁷⁶ e Sousa Santos⁷⁷. Com o mesmo propósito ilustrativo, valer-se-á de exemplos práticos de organismos instituídos segundo um ou outro modelo de gestão, utilizando-se da classificação de Machado⁷⁸. Ao final, busca-se demonstrar a característica ambivalente do fenômeno da gestão dos problemas internacionais por meio do crime e da pena e, a partir daí, delimitar o objeto desta pesquisa, ligado a um específico modelo de gestão.

Para Bobbio, a consolidação e a internacionalização dos Direitos Humanos teriam percorrido três fases. Resumidamente, de direitos naturais universais, consistentes em teorias filosóficas universais em conteúdo e limitadas em eficácia, os direitos evoluíram para direitos positivos particulares quando passaram a ser previstos nos ordenamentos jurídicos estatais, o que fez com que ganhassem em concretude, mas perdessem em universalidade; a partir de 1948, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, tornaram-se direitos positivos universais⁷⁹. O movimento expansivo descrito por Bobbio progride do âmbito estatal para o universal.

Sousa Santos, por seu turno, em uma abordagem que leva em consideração a dimensão jurídica da globalização mundial e tem como marco temporal o fim da segunda metade do século XX, trabalha sob uma premissa de reformulação do conceito de soberania estatal para constatar o fenômeno da transnacionalização da regulação jurídica do Estado-Nação. A transnacionalização verificar-se-ia quando influências internacionais, formais ou informais, exercidas por Estados, agências internacionais ou outros atores do cenário internacional globalizado, pudessem determinar mudanças no direito interno de um determinado Estado soberano⁸⁰. Ou seja, sem prejuízo do movimento expansivo de “dentro para fora”, descrito por Bobbio, Sousa Santos leva em conta o contexto do mundo globalizado para identificar outro fenômeno concomitante, que ocorre “de fora para dentro”.

⁷⁶ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

⁷⁷ SOUSA SANTOS, Boaventura de. *La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: Universidade Nacional da Colômbia – Instituto de Serviços Legais Alternativos, 1998.

⁷⁸ MACHADO, Maíra Rocha. *Op. cit.*

⁷⁹ BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*

⁸⁰ SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Op. cit.*

As teorias foram brevemente exploradas porque podem ser utilizadas para facilitar a compreensão do duplo espectro da gestão dos problemas internacionais por meio do crime e da pena, cujos modelos tendem, concomitantemente, à centralização internacional e à descentralização de instrumentos de prevenção e repressão no âmbito dos Estados.

Um modelo de gestão com ênfase no aspecto normativo do crime internacional tende à centralização e à concentração da atividade jurisdicional em um organismo internacional, à produção do direito por instrumentos jurídicos vinculantes no âmbito do Direito Internacional e ao incentivo ao fortalecimento de uma jurisdição universal. O exemplo desse modelo de gestão citado por Machado é o Tribunal Penal Internacional, criado por meio de um tratado internacional (Estatuto de Roma), com personalidade jurídica internacional e competência para julgar os crimes previstos no respectivo tratado⁸¹.

Por outro lado, um modelo de gestão com ênfase no aspecto comportamental ou fenomenológico do crime internacional tende à dispersão da intervenção jurisdicional aos Estados componentes da comunidade internacional, à veiculação de instrumentos por meio de instrumentos de *soft law* e ao incentivo ao fortalecimento das jurisdições estatais e à cooperação internacional. O Grupo de Ação Financeira Internacional ou *Financial Action Task Force* (GAFI/FATF), não formalmente constituído por meio de um tratado internacional e sem capacidade de produção de normas jurídicas internacionais vinculantes, é apontado como exemplo deste segundo modelo de gestão⁸².

Sem ignorar a possibilidade de classificação do crime de terrorismo com o enfoque no aspecto normativo, com tendência à centralização, seu enquadramento jurídico como crime internacional sob o ponto de vista fenomenológico ou comportamental indica que seu modelo de gestão internacional deve também contemplar, para que tenha eficiência, uma atuação cooperativa e organizada entre Estados e entes não estatais:

Para combater eficazmente crimes com características transnacionais, os países convenceram-se de que era necessário criar base jurídica para garantir a harmonização legislativa internacional, bem como fomentar a cooperação internacional na matéria. Esse tipo de abordagem baseava-se no princípio da “responsabilidade compartilhada”, que se consagrou na Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o Problema Mundial das Drogas, realizada de 8 a 10 de junho de 1988.⁸³

Nesse contexto, regimes baseados no estímulo à cooperação internacional ganham destaque e passam a ser objeto de especial atenção. Este trabalho dedicar-se-á a analisar

⁸¹ MACHADO, Maíra Rocha. *Op. cit.*

⁸² MACHADO, Maíra Rocha. *Op. cit.*

⁸³ CORRÊA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. Brasília: FUNAG (Coleção teses de CAE), 2013, p. 28-29.

detidamente uma das hipóteses apresentadas como possível solução ao problema da insegurança internacional causada pelo terrorismo, a saber: a via da cooperação internacional voltada à identificação, ao congelamento e ao perdimento de ativos financeiros pertencentes ou utilizados pelas organizações terroristas.

A aludida hipótese não é a única das identificadas na revisão bibliográfica sobre o tema, tendo sido priorizada em razão de sua potencial capacidade de produzir o resultado desejado (enfraquecimento das organizações terroristas) com o menor efeito colateral possível aos direitos humanos (perda de vidas inocentes, isolamento geográfico de determinada localidade ou civilização, conflito de classes e de ideologias, dentre outras consequências resultantes de ações de natureza bélica).

O foco é centrado nos instrumentos de que se vale o GAFI para estimular os Estados a impedirem que as organizações terroristas utilizem-se do sistema financeiro mundialmente interligado para a consecução de seus intentos, assim como no potencial conflito entre esta forma de atuação e a soberania dos Estados que compõem a comunidade internacional, com particular enfoque na soberania brasileira.

No entanto, para que a reflexão alcance maturidade, antes é preciso explorar as teorias que buscam delimitar o conteúdo jurídico da soberania estatal, tanto em sua vertente interna como externa, e expor a evolução histórica do instituto desde suas primeiras teorizações. Esta análise conceitual e evolutiva será feita no capítulo subsequente, de modo a permitir a construção de base científica para um juízo crítico sobre o modo como a soberania estatal deve ser compreendida no mundo globalizado contemporâneo, no qual o terrorismo apresenta-se como uma nova ameaça à segurança internacional.

CAPÍTULO 2

SOBERANIA ESTATAL E AS NOVAS AMEAÇAS À SEGURANÇA INTERNACIONAL

O Estado Constitucional Cooperativo é a resposta *interna* do Estado Constitucional ocidental livre e democrático à *mudança* no Direito Internacional e ao seu desafio que levou a formas de cooperação. [...] O Estado Constitucional aberto somente pode existir, a longo prazo, como Estado cooperativo, ou não é um Estado “Constitucional”! Abertura para fora se chama cooperação.

Peter Häberle⁸⁴

2.1 SOBERANIA INTERNA E EXTERNA: SUPERAÇÃO DE PARADIGMAS

As reflexões a respeito do conceito de soberania estatal existem desde que as comunidades humanas passaram a reunir-se na forma de Estado, sob a liderança de um governante, tendo as teorias fruto destas reflexões tido evolução constante e adaptável à realidade a sua volta.

Para fins metodológicos, o conceito de soberania será cindido em duas dimensões: a dimensão interna, a disciplinar a relação do Estado com os indivíduos que compõem seu elemento pessoal, e a dimensão externa, que regula a relação entre Estados soberanos em suas recíprocas interações. Este recorte permitirá seja demonstrado que alguns pressupostos válidos para uma das dimensões pode não ter aplicabilidade quando da análise de outra, tendo em conta as diferentes marchas evolutivas de ambos ao longo do tempo⁸⁵.

A soberania externa foi a primeira a ser objeto de teorização, remontando suas iniciais formulações a estudos de teólogos espanhóis do século XVI, dentre os quais Francisco de Vitoria, Gabriel Vasquez de Menchaca, Balthazar de Ayala e Francisco Suarez, tendo como pano de fundo uma exigência de ordem prática: oferecer fundamentos jurídicos para a conquista do Novo Mundo, logo após o seu descobrimento⁸⁶⁻⁸⁷.

⁸⁴ HÄBERLE, Peter. *Estado constitucional cooperativo*. Tradução de Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 10-11.

⁸⁵ CAMPELLO, Livia Gaigher Bosio; LOPES, João Felipe Menezes. A soberania externa enquanto fenômeno mutável e seus reflexos na teoria jurídica. *Revista Argumentum*. Marília (SP), n. 1, v. 18, pp. 109-123, jan/abr. 2017.

⁸⁶ FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. Trad. Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

⁸⁷ Depois de classificar os novos povos como “bárbaros por natureza, sem escrita, sem juízo e manchados por muitos vícios”, busca-se legitimar o direito de dominação do Novo Mundo, com base nos seguintes fundamentos: “Tais povos devem, por direito natural, obedecer aos homens mais civilizados, mais ajuizados, para serem governados por costumes e hábitos melhores” (Sepúlveda *apud* Ferrajoli, *Op. cit.*, p. 67, nota de rodapé 4).

Dentre os fundamentos que buscavam legitimar a conquista e a colonização do território descoberto estavam o *ius inventionis* (direito de descobrimento), de cunho privado, invocado por Cristóvão Colombo; a ideia de uma soberania universal do Império e da Igreja; o fato de que os índios seriam infiéis (*infideles*) e pecadores; a submissão supostamente voluntária dos nativos aos colonizadores e a ideia de uma concessão especial de Deus aos espanhóis⁸⁸.

Intensos debates ocorreram na primeira metade do século XVI a respeito da (in)justiça dos atos de conquista, tendo papel de proeminência na defesa da preservação dos direitos dos povos originários americanos Bartolomeu de Las Casas⁸⁹. Ainda que não na defesa direta desses direitos, Francisco de Vitoria, em suas preleções apresentadas na Universidade de Salamanca durante os anos 20 e 30 do século XVI, contestou os títulos de legitimação apontados como fundamento da conquista, rechaçando a ideia de uma soberania universal do império⁹⁰ e da Igreja⁹¹, o fato de que os índios fossem infiéis⁹² e pecadores⁹³ e sua submissão voluntária (cuja espontaneidade ele colocara em cheque).

Apesar disso, o mesmo Vitoria apresentou argumentos que, além de legitimarem a conquista com base em outros fundamentos que não os de ordem exclusivamente religiosa, são apontados pela doutrina como o substrato teórico inicial de um conceito de soberania externa. A base de sua teoria de legitimação da colonização do novo mundo é fundada em três pilares: (a) a configuração da ordem mundial como sociedade natural de Estados soberanos; (b) a teorização de uma série de direitos naturais dos povos e dos Estados; (c) a reformulação da doutrina cristã da “guerra justa”, redefinida como sanção jurídica a ofensas sofridas no plano internacional⁹⁴.

⁸⁸ FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*

⁸⁹ FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*

⁹⁰ “O imperador, ainda que fosse o senhor do mundo, nem por isso poderia ocupar as províncias dos bárbaros e nomear novos senhores depondo os antigos, ou se apoderar dos tributos” *In VITORIA apud FERRAJOLI. Op. cit.*, p. 69 (nota de rodapé n. 7).

⁹¹ “O papa não detém nenhum poder temporal sobre os bárbaros das Índias, nem tampouco sobre outros infiéis [...] os príncipes cristãos não podem, nem mesmo com a autorização do papa, reprimir os bárbaros quanto aos pecados contra a lei natural nem puni-los pela sua maneira de pensar” *In VITORIA apud FERRAJOLI. Op. cit.* p. 69 (nota de rodapé n. 8).

⁹² “A falta de fé não impede que alguém seja um verdadeiro proprietário. [...] E isto é provado também, em primeiro lugar, porque as Escrituras chamam de reis a vários infiéis, como Senaquerib e Faraó e muitos outros [...] Da mesma forma, Paulo e Pedro ordenam que sejam obedecidos os príncipes, que naquele tempo eram todos infiéis, e que os servos obedecem a seus patrões” *In VITORIA apud FERRAJOLI. Op. cit.* p. 70 (nota de rodapé n. 9).

⁹³ “Não pode o papa fazer guerra aos cristãos, por serem fornicadores ou ladrões [...] E confirma-se: são mais graves os pecados entre os cristãos, que sabem tratar-se de pecados, do que entre os bárbaros, que o ignoram”. *In VITORIA apud FERRAJOLI. Op. cit.*, p. 70 (nota de rodapé n. 9).

⁹⁴ FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*

A ideia de ordem mundial como sociedade de Estados soberanos, igualmente livres e independentes, sujeitos externamente a um mesmo direito das gentes e internamente às leis constitucionais⁹⁵, é revolucionária se contraposta à visão predominante à época, de *communitas* universal, submetida ao domínio universal do imperador e do papa. Com base nesses elementos teóricos, Vitoria acaba por enunciar o fundamento democrático do poder do soberano, até mesmo antecipando o princípio moderno da soberania popular, e por vincular os Estados soberanos a uma regulação de caráter jurídico no plano internacional⁹⁶.

Entretanto, a teorização de direitos dos povos e dos Estados de Vitoria é tão inovadora quanto conveniente. Inovadora porque desvincula a atuação estatal à vontade soberana do monarca ou da Igreja; conveniente porque, a reboque, enuncia direitos que produzem o efeito de legitimar a dominação espanhola no novo mundo:

Só que dessa concepção Vitoria faz derivar uma longa série de outros direitos das gentes, cuja aparente universalidade é desmentida pelo seu caráter coercitivamente assimétrico: antes de tudo, o *ius peregrinandi* (direito de viajar) e *degenendi* (de permanecer), e, portanto, o direito de trânsito e a liberdade dos mares, que serão posteriormente teorizados de maneira bem mais explícita e articulada por Alberico Gentili e por Hugo Grotius; em segundo lugar, o *ius commercii* (direito ao comércio) e, conseqüentemente, a consagração jurídica de um grande mercado mundial unificado; em terceiro lugar, o *ius occupationis* (direito de ocupação) sobre as terras incultas e sobre as coisas que os índios não coletam, a começar pelo ouro e pela prata; em quarto lugar, o *ius migrandi* (direito de migrar), ou seja, de transferir-se ao Novo Mundo e nele adquirir cidadania. Fica claro o caráter concretamente desigual de todos esses direitos abstratamente universais: de fato, somente os espanhóis podem exercê-los - transferindo-se, ocupando, ditando as leis do escambo universal -, enquanto os índios são unicamente as partes passivas e as vítimas.⁹⁷

Portanto, a construção de uma teoria que termina por endossar a ideia de soberania estatal no plano internacional no século XVI ainda está intimamente ligada à ideologia de legitimação da conquista. Tanto é assim que, sob o pretexto sedimentar sua teoria, Vitoria enuncia outros direitos que possuem traço colonialista ainda menos velado, a saber: o *ius praedicandi et annuntiandi Evangelium* (direito de anunciar e pregar o Evangelho), ao qual correspondia o dever dos índios de não obstar-lhe o exercício; o direito-dever de *correctio fraterna* (censura fraternal) dos bárbaros⁹⁸, o direito-dever de proteger os convertidos de seus

⁹⁵ “Pergunta-se ainda: as leis civis não obrigariam também os legisladores e, principalmente, os reis? Alguns entenderam que não, já que eles estão no topo de toda a administração pública, e já que ninguém pode ser obrigado senão por alguém que lhe seja superior; porém, o mais certo, e o mais provável, é que estejam submetidos [a tais leis]” In VITORIA *apud* FERRAJOLI, pp. 76-77 (nota de rodapé n. 16).

⁹⁶ FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*

⁹⁷ FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 11.

⁹⁸ “A reprimenda entre irmãos é do direito natural, assim como o amor. Portanto, sendo que todos eles [os bárbaros] se encontram não apenas no pecado, mas também fora do estado de salvação, cabe aos cristãos corrigi-

caciques⁹⁹, e; o direito dos espanhóis, quando os índios não se convencessem de suas razões, de defenderem seus direitos e sua segurança com a medida extrema da guerra, o que implica a modelação do conceito de “guerra justa”.

A concepção de “guerra justa” de Francisco de Vitoria é intermediária entre a posição sumária e violenta de Juan Gines de Sepúlveda, para quem a questão a ser discutida relacionar-se-ia unicamente ao método mais prático de dominação dos infiéis, e a posição liberal de Bartolomeu de Las Casas, que defendia o direito dos índios de resistir à ocupação espanhola¹⁰⁰.

Além disso, é possível extrair da concepção de “guerra justa” de Vitoria a gestação de um conceito primário de soberania externa, na medida em que a guerra somente poderia ser adotada por Estados (e não por particulares) e se justificaria em razão de os Estados estarem submetidos ao direito das gentes¹⁰¹.

A exclusividade estatal na declaração e na promoção de atos de guerra, nos moldes da teoria vitoriana do século XVI, pressupõe o controle completo e absoluto do Estado sobre a população de seu território, bem como sua legitimação para atuar no plano externo em defesa de todos, contra qualquer fonte que, na compreensão do governante, represente perigo aos interesses e à estabilidade de seus elementos constitutivos.

Além disso, a vinculação do instrumento (“guerra”) a uma finalidade necessariamente relacionada ao direito (“justa”) revelaria o condicionamento axiológico desse tipo de solução extrema de conflitos entre Estados. E não podendo a guerra ser levada a efeito sem a invocação de um motivo justo (ainda que fundado no direito natural), o Estado estaria limitado no plano internacional por normas jurídicas, limitação esta que garantiria a soberania de cada um dos Estados em seus respectivos territórios e tornaria a intervenção externa uma exceção.

A partir do século XVII, entretanto, a teorização a respeito da soberania externa dos Estados desvincula-se das condicionantes axiológicas defendidas no século anterior e passa a propalar a existência de um instituto jurídico sem limites bem definidos e com tendência à “absolutização”. Os Tratados Westfália, concluídos em 24 de outubro de 1648, com o fim de

los e dirigi-los, e é evidente que são até mesmo obrigados a fazê-lo.” *In* VITORIA *apud* FERRAJOLI, p. 82 (nota de rodapé n. 34).

⁹⁹ “Se alguns dos bárbaros tiverem sido convertidos a Cristo, e seus chefes quiserem reconduzi-los à idolatria por meio da força ou da intimidação, os espanhóis também com esse pretexto podem, caso não possa ser feito de outra forma, declarar guerra e coagir os bárbaros a desistirem daquela injustiça, perseguir os pertinazes através do direito de guerra e, eventualmente, chegar a tirar o poder os chefes daqueles, assim como acontece em outras guerras justas.” *In* VITORIA *apud* FERRAJOLI, p. 83 (nota de rodapé n. 36).

¹⁰⁰ FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 84.

¹⁰¹ FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*

garantir a paz duradoura por meio do equilíbrio entre poderes dos Estados, depois da sangüinária Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), é considerado o marco inicial da deflagração deste processo, que só iria encontrar resistência já em meados do século XX¹⁰².

Estes tratados representam o marco da normatização da relação entre Estados soberanos ao preverem o comprometimento formal dos entes estatais com a autopreservação e o respeito mútuo e a inexistência de autoridade a eles superiores. A partir dos tratados, porém, houve uma proliferação de estudos no século XVII defendendo que a sociedade internacional estaria sujeita à vontade e aos interesses dos sujeitos mais fortes, o que representaria um retrocesso em relação às premissas vitorianas¹⁰³.

Com efeito, a análise de autores que se destacaram na teorização de um conceito de soberania de Estado naquela quadra histórica permite concluir que suas compreensões sobre as relações interestatais havidas no ambiente internacional tinham poucas condicionantes delimitadas.

Thomas Hobbes, no capítulo intitulado “Dos direitos do soberano por instituição” de sua obra *Leviatã*, publicada em 1651, descreve o modo e a extensão da soberania externa do Estado, especialmente no tocante ao uso do instrumento da guerra como forma de resolução de conflitos internacionais. Para ele, um dos atributos da soberania é o direito de fazer a guerra e a paz com outras nações e Estados, cabendo ao soberano “decidir quando ela, a guerra, corresponde ao bem comum, e qual a quantidade de forças que devem ser reunidas, armadas e pagas para esse fim”¹⁰⁴.

Mais adiante, Hobbes equipara a relação dos Estados soberanos ao estado de natureza em que os homens viviam anteriormente ao pacto social, o que revela sua compreensão ilimitada e absoluta da soberania externa dos Estados:

A liberdade à qual se encontram tantas e tão honrosas referências nas obras de história e filosofia dos antigos gregos e romanos [...] não é a liberdade dos indivíduos, mas a liberdade do Estado; a qual é a mesma que todo homem deveria ter, se não houvesse leis civis nem qualquer outra espécie de Estado [...]. Porque tal como entre homens sem senhor existe uma guerra perpétua de cada homem contra seu vizinho, [...]; assim também, nos Estados que não dependem uns dos outros, cada Estado (não cada indivíduo) tem absoluta liberdade de fazer tudo o que considerar (isto é, aquilo que o homem ou assembleia que os representa considerar) mais favorável a seus interesses. Além disso, vivem numa condição de guerra perpétua, e sempre na iminência da batalha, com as fronteiras em armas e canhões apontados contra seus vizinhos a toda volta.¹⁰⁵

¹⁰² Idem.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou, Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 4ª edição. São Paulo: Nova Cultural, 1988, p. 110.

¹⁰⁵ HOBBS, Thomas. *Op. cit.*, p. 131-132.

Em trilhar semelhante, ao teorizar sobre o contrato social, John Locke aduz que o estado prévio a esta regulação seria o estado de natureza, no qual os indivíduos seriam livres para defender, com suas próprias forças, seus direitos e interesses. Antecipando as críticas sobre onde estariam ou onde estiveram, algum dia, homens em alegado estado de natureza, o autor aponta que “todos os príncipes e governantes de Estados independentes por toda a parte do mundo se encontram em um estado de natureza”¹⁰⁶, do que se extrai a noção de uma soberania externa com escassas sujeições ou condicionantes.

O curioso é observar que teorias embasadas na existência de uma soberania interna fortemente limitada pelas leis divinas e naturais, como as expostas nas obras de Jean Bodin e John Locke, transmutavam-se por completo quando o objeto de análise eram as relações dos Estados com seus pares (a soberania externa). Alterado o espectro, os mesmos autores que pregavam as limitações de ordem interna, defendiam a existência de uma sociedade internacional selvagem em estado da natureza, na qual haveria de prevalecer a lei do mais forte¹⁰⁷.

Com efeito, enquanto a soberania externa caminhava rumo à “absolutização”, em virtude do entendimento de que a sociedade internacional estaria em estado de natureza, a compreensão da soberania no plano interno dos Estados vinha sendo objeto de progressiva limitação com as declarações de direitos dos indivíduos frente ao Estado. A Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia (1776) e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), resultantes de duas Revoluções (a americana e a francesa), implicaram o enfraquecimento do absolutismo e a transformação da relação entre governante e governados, resultando em progressiva restrição dos poderes do primeiro e em consequente expansão de direitos destes últimos¹⁰⁸.

A partir de então, os direitos fundamentais passaram a incorporar-se à regulação da sociedade como instrumento de limitação da soberania interna do Estado, na forma de *status*

¹⁰⁶ LOCKE, John. *Os pensadores*: carta acerca da tolerância; segundo tratado sobre o governo; ensaio sobre o entendimento humano. 2ª edição. São Paulo: Abril cultural, 1978, p. 39.

¹⁰⁷ “É assim que a sociedade internacional dos Estados vem a configurar-se – mais na teoria do que na prática – como uma sociedade selvagem em estado de natureza; aliás, como o paradigma moderno do estado de natureza. Com a diferença, em relação ao estado de natureza originário, de que essa nova sociedade selvagem não é mais composta por homens naturais de carne e osso, mas exclusivamente pelos “homens artificiais” construídos por eles. A ambiguidade dos sujeitos soberanos – as *republicae* e as *comunitates* de Vitoria e Suarez, as *civitates* e as *gentes* de Gentili e de Grotius, todas independentes, mas também sujeitas ao direito – dissolve-se em sentido absolutista, deixando no cenário internacional unicamente os novos Leviatãs: as máquinas e lobos artificiais em estado de guerra virtual e permanente, livres de todo vínculo legal, subtraídos ao controle de seus criadores, para cuja paz e tutela tinham sido inventados e, aliás, em revolta contra aqueles e capazes de destruí-los.” In FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 22.

¹⁰⁸ SILVEIRA, V. O.; ROCASOLANO, M. M. *Direitos Humanos*: conceitos, significados e funções. São Paulo: Saraiva, 2010.

posteriormente concebida por Jellinek¹⁰⁹, de modo a relativizar fortemente a concepção de um poder genuinamente soberano dentro de determinado território¹¹⁰.

Demonstrada a consolidação dos limites da soberania interna ao longo do tempo, é preciso enfatizar que a soberania externa trilhou caminhos diametralmente opostos. No mesmo caminho histórico, a soberania externa liberta-se de “todo e qualquer vínculo jusnaturalista remanescente, de cunho tanto teológico quanto racionalista”¹¹¹, alcançando formas desenfreadas e ilimitadas entre meados do século XIX e meados do século XX¹¹².

A ampliação demasiada da soberania externa dos Estados, vigente desde os Tratados de Westfália do século XVII, baseada na teorização de um estado de natureza no plano internacional, levou a humanidade a experimentar os horrores de guerras mundiais potencialmente capazes de eliminar a espécie humana¹¹³.

2.2 SOBERANIA EXTERNA: REFORMULAÇÃO DE UM CONCEITO

Como resposta às consequências indesejáveis da desregulação da soberania estatal externa, depois da I e da II Guerras Mundiais a sociedade internacional buscou disciplinar os direitos e deveres dos Estados por meio de documentos de origem supraestatal, veiculando compromissos normativos de interação estatal internacional pautada nos imperativos da paz e na tutela dos direitos humanos. A Liga das Nações e a Organização das Nações Unidas surgiram neste novo contexto político, delas resultando importantes documentos como a Convenção da Liga das Nações (1920) e, principalmente, a Carta da ONU (1945) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).

A instituição deste sistema universalmente disciplinado foi catalizador de uma nova aceção teórica sobre a configuração das relações de poder no plano internacional e a estrutura dos sistemas normativos vigentes. A liberdade de ação dos Estados no plano internacional foi restringida para que a comunidade internacional pudesse levar a efeito seu

¹⁰⁹ JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Trad. Fernando de los Ríos. Buenos Aires: Albatros, 1981.

¹¹⁰ Ferrajoli chega a afirmar que o desenvolvimento histórico do estado de direito, com a submissão de todos os poderes à lei, “equivale ao fim da soberania como *potestas legibus soluta* (poder livre de obediência às leis) e *superiorem non recognoscens*”. Pondera que se a institucionalização de um estado de direito enfraqueceu a ideia de poder soberano, o advento das Constituições resultou na completa dissolução do conceito de soberania. O autor italiano reconhece que as Constituições continuam trazendo em seus corpos expressões que sinalizam a existência de “soberania popular” e “soberania nacional”, o que não passaria, porém, de “uma simples homenagem verbal ao caráter democrático-representativo dos atuais ordenamentos”. In FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 32-33.

¹¹¹ FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 34.

¹¹² Idem.

¹¹³ Ibidem.

compromisso de alcançar valores comuns, um fenômeno tido por Hans Kelsen como marco jurídico da transformação das relações entre o direito interno e o direito internacional:

Se o fundamento de vigência das ordens jurídicas estaduais se encontra numa norma da ordem jurídica internacional, esta é concebida como uma ordem jurídica superior àquelas e, portanto, como a ordem mais elevada de todas, como a ordem soberana. Se os Estados – o que quer dizer: as ordens jurídicas estaduais – são, apesar disso, designados como “soberanos”, esta “soberania” dos Estados apenas pode significar que as ordens jurídicas estaduais só estão subordinadas à ordem jurídica internacional ou, expresso em terminologia usual, que os Estados são comunidades jurídico-internacionalmente imediatas.¹¹⁴

Em outra obra de sua autoria, o jurista austríaco propôs a readequação semântica do próprio conceito de soberania (analisada em sua dimensão externa), o qual, com as limitações que viria a sofrer, perderia seu caráter absoluto:

Qual sentido, conforme se emprega na Declaração das Quatro Potências, de uma palavra tão polissêmica quanto “soberania”? [...]. A soberania dos Estados, como sujeitos de direito internacional, é a autoridade jurídica dos Estados sob autoridade do direito internacional. Se soberania significa autoridade “suprema”, a soberania dos Estados como sujeitos de direito internacional não pode significar autoridade suprema absoluta, mas tão somente uma autoridade suprema relativa; a autoridade jurídica do Estado é “suprema” na medida em que ele não está sujeito à autoridade jurídica de nenhum outro Estado. O Estado é “soberano” porque está sujeito apenas ao direito internacional, não ao direito interno de Estado nenhum. A soberania do Estado segundo o direito internacional é a independência jurídica do Estado em relação aos outros Estados. Esse é o significado habitual atribuído à palavra “soberania” pelos autores de direito internacional.¹¹⁵

Como o desenvolvimento do direito internacional ocorre por intermédio de uma “progressiva debilitação e de uma gradual limitação da soberania de cada um dos Estados”¹¹⁶, a própria ideia de soberania como poder ilimitado perde lugar quando a sociedade internacional regula a relação entre Estados e impõe a eles limitações que lhe impedem de atuar ao único e exclusivo sabor de seus governantes¹¹⁷⁻¹¹⁸.

¹¹⁴ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Trad. João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 241-242.

¹¹⁵ KELSEN, Hans. *A paz pelo direito*. Trad. Lenita Ananias do Nascimento. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, p. 32-33.

¹¹⁶ KELSEN, Hans; BOBBIO, Norberto; CAMPAGNOLO, Umberto. *Direito internacional e estado soberano*. Trad. Marcela Varejão. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 135.

¹¹⁷ CAMPELLO, Livia Gaigher Bosio; LOPES, João Felipe Menezes. A soberania externa enquanto fenômeno mutável e seus reflexos na teoria jurídica. *Revista Argumentum*. Marília (SP), n. 1, v. 18, pp. 109-123, jan/abr. 2017.

¹¹⁸ Ferrajoli defende, inclusive, que não haveria espaço para o conceito secular de soberania no mundo contemporâneo, na medida em que soberania e estado de direito seriam institutos incompatíveis entre si: “Ao menos no plano da teoria do direito, a soberania revelou-se, em suma, um pseudoconceito ou, pior, uma categoria antijurídica. Sua crise – agora o podemos afirmar – começa justamente, tanto na sua dimensão interna quanto naquela externa, no mesmo momento em que a soberania entra em contato com o direito, dado que ela é a negação deste, assim como o direito é a sua negação. E isso uma vez que a soberania é a ausência de limites e de

Nesse contexto, a Carta da ONU de 1945 e a Declaração Universal de 1948 surgem como instrumentos de transformação da ordem jurídica internacional, representando sua passagem “do estado de natureza ao estado civil”¹¹⁹. No contexto desta nova ordem, não há espaço para a interpretação da soberania externa como liberdade absoluta e incondicionada de ação, passando seu exercício a ser juridicamente condicionado a duas diretrizes fundamentais, a saber: o imperativo da paz e a tutela dos direitos humanos¹²⁰. Peter Häberle acrescenta ainda a estas diretrizes uma terceira, consubstanciada na obrigação de cooperação:

Analisando o Estatuto da Liga das Nações, assim como a Carta das Nações Unidas, seguindo Verdross, como documentos de Direito Internacional, o deslocamento da importância é descrito corretamente por Mosler, no sentido de que à “obrigação geral pela paz”, como elemento constitucional material da ordem jurídica internacional, deveria ser acrescida a “obrigação de cooperação”¹²¹.

As normas constitutivas da juridicidade do novo ordenamento internacional impõem o veto condicional à guerra e o *ius ad bellum* que, desde o século XVI, eram considerados os principais atributos da soberania externa. Por outro lado, elevam ao patamar internacional o condicionamento da legitimação da ação estatal ao respeito aos direitos humanos (antes restritas às declarações de direitos dos Estados). Constituem, portanto, o fim do modelo de Westfália, que se firmara três séculos antes, e a pactuação do que se poderia denominar de contrato social internacional¹²².

De todo modo, a completude da implantação de um modelo de limitação da soberania externa dos Estados demandaria ainda um último elemento de legitimação: a autolimitação pelo próprio Estado, tal como ocorreu com a soberania interna a partir do século XVII. Este último passo representaria a consagração, pelo próprio ente estatal, do primado de bens jurídicos internacionais e, por conseguinte, o fortalecimento da ordem jurídica internacional. Foi exatamente o fenômeno observado no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, especialmente a partir da Constituição de 1988:

Em face desse cenário, percebe-se que a Carta de 1988 introduz inovações extremamente significativas no plano das relações internacionais. [...] a Carta de 1988 inova ao realçar uma orientação internacionalista jamais vista na história constitucional brasileira. A orientação internacionalista se traduz nos princípios da prevalência dos direitos humanos, da autodeterminação dos

regras, ou seja, é o contrário daquilo em que o direito consiste. Por essa razão, a história jurídica da soberania é a história de uma antinomia entre dois termos – direito e soberania –, logicamente incompatíveis e historicamente em luta entre si.” (FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 44).

¹¹⁹ FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 40.

¹²⁰ FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*.

¹²¹ HÄBERLE, Peter. *Estado constitucional cooperativo*. Tradução de Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 27.

¹²² CAMPELLO, Livia Gaigher Bosio; LOPES, João Felipe Menezes. *Op. cit.*

povos, do repúdio ao terrorismo e ao racismo e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, nos termos do art. 4º, incisos II, III, VIII e IX.

Ao romper com a sistemática das Cartas anteriores, a Constituição de 1988, ineditamente, consagra o primado do respeito aos direitos humanos, como paradigma propugnado para a ordem internacional. [...]

A partir do momento em que o Brasil se propõe a fundamentar suas relações com base na prevalência dos direitos humanos, está ao mesmo tempo reconhecendo a existência de limites e condicionamentos à noção de soberania estatal. Isto é, a soberania do Estado brasileiro fica submetida a regras jurídicas, tendo como parâmetro obrigatório a prevalência dos direitos humanos. Rompe-se com a concepção tradicional de soberania estatal absoluta, reforçando o processo de sua flexibilização e relativização, em prol da proteção dos direitos humanos. Esse processo é condizente com as exigências do Estado Democrático de Direito constitucionalmente pretendido.¹²³

Até o século XVIII era praticamente impossível que um cidadão pudesse, no plano estatal interno, opor-se ao seu governante, justamente porque o poder por este exercido era considerado soberano, prevalecendo a premissa de que “o rei não erra” (*the king cannot do wrong*); esse quadro somente se alterou com as Declarações de Direitos do século XVIII e a consolidação do constitucionalismo, momentos a partir dos quais o indivíduo foi galgado à condição de sujeito de direitos em suas relações com o Estado.

Apesar disso, não é exagero afirmar que o mesmo cidadão em questão somente passou a ser sujeito de direitos no plano internacional quase dois séculos depois (em meados do século XX), quando adquiriu o direito de insurgir-se contra seu governante no plano internacional, caso não encontrasse guarida a sua pretensão de reparação contra a violação de direitos no plano estatal interno. A constatação em questão apenas reforça a conclusão de que a soberania estatal interna e a externa trilharam caminhos distintos e, muitas vezes, diametralmente opostos, antes de alcançar um ponto extremo que justificou a reformulação de um conceito jurídico.

2.3 SOBERANIA EXTERNA E O MUNDO GLOBALIZADO

São complexas as razões que justificam a propensão dos Estados a sujeitarem-se a regimes internacionais, com a consequente limitação de sua soberania. Apesar disso, a doutrina identifica dois fatores em primeiro plano: as razões sociológico-econômicas e os pressupostos ideais-morais. O primeiro fator estaria ligado à necessidade de viabilizar o trânsito e a geração de riquezas em escala mundial, inegavelmente um dos principais motores

¹²³ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 9ª edição, rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 39-41.

das ações políticas estatais; o segundo relacionar-se-ia à promoção dos direitos humanos, em especial visando a evitar as experiências pretéritas de grave violação destes direitos¹²⁴.

Peter Häberle defende que a instituição da cooperação internacional entre Estados ou, em suas palavras, o nascimento de um “Estado Constitucional Cooperativo”, acabaria por vincular os rumos das políticas traçadas por este mesmo Estado não apenas internacionalmente, mas também em seu âmbito interno, gerando reflexos sobre atos de seus Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Com isso, o autor reconhece uma interligação entre os limites e compromissos assumidos no plano externo com a própria condução das ações internas dos Estados soberanos:

No âmbito dessa visão “conjuntamente pensada” pelos Estados constitucionais e relações internacionais, Estado constitucional e Estados (constitucionais) vizinhos, deve-se, na dúvida, apelar para a *doutrina comum das fontes jurídicas*. A ideologia do monopólio estatal das fontes jurídicas torna-se estranha ao Estado constitucional quando ele muda para o Estado constitucional cooperativo. Ele não mais exige monopólio na legislação e interpretação: ele se abre – de forma escalonada – a procedimentos internacionais ou de Direito Internacional de legislação, e a processos de interpretação. Certamente, do ponto de vista formal, ainda se poderia fundamentar seu monopólio de legislação e interpretação, ou seja, remeter à decisão “soberana” para uma cooperação internacional. Objetivamente e de forma realista, trata-se de processos complexos de legislação e interpretação com muitos partícipes: a determinação unilateral desenvolve-se em direção a ações uníssonas e cooperantes.¹²⁵

Essa interligação é identificada também por Sousa Santos, que, em uma abordagem que leva em consideração a dimensão jurídica da globalização mundial e tem como marco temporal o fim da segunda metade do século XX, trabalha sobre a premissa de reformulação do conceito de soberania estatal para alavancar uma teoria baseada na transnacionalização da regulação jurídica do Estado-Nação. A transnacionalização verificar-se-ia quando influências internacionais, formais ou informais, exercidas por Estados, agências internacionais ou outros atores do cenário internacional globalizado, pudessem determinar mudanças no direito interno de um Estado soberano¹²⁶.

Estas influências são expostas como consequências da supressão de fronteiras e da necessidade de uma “integração econômica internacional” que propicie a operação de um “sistema financeiro internacionalizado, criando uma série de redes de negócios, formais e

¹²⁴ HÄBERLE, Peter. *Estado constitucional cooperativo*. Tradução de Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 18-19.

¹²⁵ Idem, pp. 61-62.

¹²⁶ SOUSA SANTOS, Boaventura de. *La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: Universidade Nacional da Colômbia – Instituto de Serviços Legais Alternativos, 1998.

informais, cuja tendência é diminuir o *controle* dos Estados nacionais”¹²⁷. Como efeito deste fenômeno, aponta-se:

Como reverberação dessa internacionalização e supressão de fronteiras no campo econômico, surge uma exigência por uma internacionalização das decisões econômicas, por uma maior integração entre as instituições estatais e privadas no plano internacional, o que torna cada vez mais difícil para o sistema político-legislativo dos estados nacionais estabelecer regras estáveis e que acompanhem a velocidade das transformações operadas pela ordem internacional.

A globalização fragiliza o estado nacional na medida em que a generalização mundial do livre comércio e do acesso à informação e a desmistificação das fronteiras nacionais no ciberespaço pressionam as ordens locais a uma desregulamentação ou, se quisermos, à adoção de uma regulamentação compatível com a complexa rede de interesses e seu policentrismo decisório, extraído das hierarquias flexíveis, híbridas e diversificadas em que se inserem os *atores* da ordem internacional.

Assim, o estado nacional tende, na *pós-modernidade*, a perder a *posição de poder exclusivo na coordenação de ações coletivas*.¹²⁸

Estes pensamentos têm por base realidades contemporâneas e levam em conta a atual estrutura normativa global para identificar um fenômeno semelhante àquele já previsto por Kelsen, Campagnolo e Bobbio, qual seja: o de que desenvolvimento do direito internacional ocorre por intermédio de uma progressiva debilitação e de uma gradual limitação da soberania de cada um dos Estados¹²⁹.

Mais do que isso, no mundo globalizado atual verifica-se a emergência de regimes internacionais “em formas distintas do direito internacional clássico”, o que “vem chamando a atenção e tornando-se cada vez mais objeto do estudo não apenas de juristas”¹³⁰. Atores não-estatais ganham destaque na enunciação, por exemplo, de políticas econômicas, ambientais e de segurança pública, as quais, por razões distintas, acabam por influenciar fortemente o direcionamento das ações dos Estados soberanos.

Esse fenômeno implica no reconhecimento de que, no mundo globalizado, “a aparição de processos sociais” desenvolve-se também “fora dos âmbitos de organização temporal e espacial próprios do Estado moderno”¹³¹, o que não corresponde ao desaparecimento do

¹²⁷ ANDRADE, Diogo Thomson. *A crise da autoridade jurídica e o terrorismo como forma de comunicação e poder: Direito e poder na pós-modernidade*. 2009. Dissertação. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – Sub-área de Filosofia do Direito, p. 66-67.

¹²⁸ ANDRADE, Diogo Thomson., Op. cit., p. 67 (destaques no original).

¹²⁹ KELSEN, Hans; BOBBIO, Norberto; CAMPAGNOLO, Umberto. *Direito internacional e estado soberano*. Trad. Marcela Varejão. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

¹³⁰ NEVES, Marcelo. *Transnacionalidade do Direito: novas perspectivas dos conflitos entre ordens jurídicas*. São Paulo: Quartier Latin. 2010, p. 9.

¹³¹ LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. Globalización, constitucionalismo y derechos: las vías del cosmopolitismo jurídico *Apud* CARPIZO, Jorge. Globalización y los principios de soberanía, autodeterminación y no intervención. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. IV, 2004, p. 123.

Estado¹³², mas demanda uma reanálise de seu papel nas interações com os demais atores internacionais.

2.4 SOBERANIA EXTERNA E AS NOVAS AMEAÇAS À SEGURANÇA INTERNACIONAL

Demonstrou-se no capítulo antecedente que o terrorismo constitui um modelo distinto de conflito internacional, caracterizado pelo emprego indiscriminado da violência e de táticas de combate ausentes nos conflitos simétricos, por marcos jurídicos pouco estabelecidos, pela motivação política e/ou religiosa das ações, pelo envolvimento de diferentes tipos de combatentes, etc¹³³.

Estas especificidades justificam uma reflexão crítica sobre a forma como os Estados e os demais atores da comunidade internacional compreendem e lidam com os instrumentos voltados à preservação da segurança internacional, assim como sobre a eficácia destes instrumentos nos dias atuais, especialmente quando em voga o combate ao terrorismo internacional.

Para tanto, mesmo sem pretensão de esgotamento, é preciso incursionar no tema da segurança internacional, conceituada como “o campo específico das Relações Internacionais que estuda as *ameaças à ordem existente*”¹³⁴. Busca-se analisar a configuração tradicional dos instrumentos voltados à sua garantia, assim como responder ao seguinte questionamento: o modo como a sociedade internacional configurou historicamente os instrumentos de garantia da paz mundial são eficazes no enfrentamento do terrorismo internacional, se empregados isoladamente?

Para responder a esse questionamento, a doutrina analisa criticamente as construções teóricas baseadas (a) na centralidade e no monopólio da violência pelos Estados no cenário internacional e (b) na configuração tradicional dos instrumentos de garantia da segurança internacional. A partir desta análise, propugna a superação dos paradigmas “westfaliano” e “clauswitziano”¹³⁵, nos seguintes termos:

Os paradigmas westfaliano e clauswitziano são insuficientes para compreender a Segurança Internacional contemporânea. Devido à erosão desses modelos teóricos, os alcances, os limites e o conteúdo da Segurança

¹³² CARPIZO, Jorge. Globalización y los principios de soberanía, autodeterminación y no intervención. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. IV, pp. 117-148, 2004.

¹³³ Vide tópico “Características do terrorismo” desta obra.

¹³⁴ BARTOLOMÉ, Mariano César. *La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Claysewitz*. Santiago, Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos – Ministerio de Defensa Nacional. 2006, p. 319.

¹³⁵ BARTOLOMÉ, M. C. *Op. Cit.*, p. 24.

Internacional modificaram-se, dando lugar a uma agenda que, em relação a épocas anteriores, é mais ampla e complexa, requerendo novas abordagens conceituais.¹³⁶

Para os fins desta pesquisa, o principal objeto de análise será a reconfiguração do que se denomina “paradigma westfaliano”, o qual remete aos tratados de paz de Westfália, apontados como marco jurídico na construção da doutrina da soberania estatal¹³⁷.

O paradigma westfaliano pressupõe uma sociedade internacional estadocêntrica, na qual o Estado tem papel exclusivo no trato das questões envolvendo segurança internacional, em razão de não haver outro ator internacional capaz de reunir os elementos que autorizariam a intervenção nesta seara, quais sejam: soberania, reconhecimento de sua condição estatal pela comunidade internacional e controle de seu território e população¹³⁸.

A Paz de Westfália possuía uma meta negativa, de ausência de ameaça entre os Estados, a qual, uma vez atingida, garantiria a segurança internacional, na medida em que impediria que os Estados (tidos como únicos atores capazes de desestabilizá-la) atentassem reciprocamente. Assim compreendida, a soberania representava o “direito negativo de ser deixado sozinho”¹³⁹, o que consagra um regime de não intervenção baseado na abstenção estatal.

Nesse cenário, o emprego do poder militar constituía a principal ferramenta à disposição da segurança internacional, assim como a guerra o estágio máximo de uso do instrumento militar pelo Estado. A guerra, em um paradigma estadocêntrico, é uma ferramenta a serviço dos mais altos interesses do Estado¹⁴⁰, cujo potencial emprego seria capaz de dissuadir intervenções e garantir o estado de abstenção almejado.

Nos primeiros vinte e cinco anos da Guerra Fria, até a década de setenta do século XX, esse paradigma representava bem as relações afetas à segurança internacional, pois o Estado monopolizava as ações, por meio de seu poder militar. Porém, a partir daquele momento, o

¹³⁶ BARTOLOMÉ, M. C. *Op. Cit.*, p. 19 (tradução livre).

¹³⁷ “[...] Esse tipo de Estado, desenvolvido a partir da reforma protestante e dos tratados de Westfália, deu origem à chamada doutrina da soberania (que já contava com sua formulação teórica desde 1576, no De Republica de Jean Bodin), segundo a qual a força capaz de agregar seres humanos em um dado território é a unidade do poder (*summa potestas*), sem a qual o Estado seria – na expressão de Bodin – com um barco sem quilha.” In MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 4ª edição ver., atual. e ampl.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 49.

¹³⁸ BARTOLOMÉ, M. C. *Op. Cit.*

¹³⁹ SLAUGHTER, Anne-Marie. Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government Networks. *Apud* WESSEL, Jared. *The Financial Action Task Force: A Study in Balancing Sovereignty with Equality in Global Administrative Law*. Widener Law Review. Wilmington, Delaware: Delaware Law School, n. 13.1, 2006, p. 187 (tradução livre).

¹⁴⁰ RUEDA, Rafael Pardo. La historia de las guerras. *Apud* BARTOLOMÉ, Mariano César. *La seguridad internacional em el siglo XXI, más allá de Westfalia y Claysewitz*. Santiago, Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos – Ministerio de Defensa Nacional. 2006.

paradigma westfaliano começou a ruir com a aparição de novas ameaças à segurança internacional e, por conseguinte, de novos conceitos e abordagens liberais no plano teórico das relações internacionais. Estas abordagens contemplavam outros atores internacionais além do próprio Estado e de organizações internacionais, consolidando um enfoque pluralista das relações mantidas no âmbito da comunidade internacional¹⁴¹.

A concepção pluralista dos atores internacionais passa a compreender que o que define um ator internacional não é mais o reconhecimento da condição estatal, o exercício da soberania e o controle de um território, mas a autonomia e a influência. A autonomia caracterizar-se-ia pela ausência de subordinação total a outro ator e pelo grau de liberdade de ação que o agente possui na busca de seus objetivos; a influência, pela participação nas decisões de poder e pela capacidade de influenciar determinada questão internacional¹⁴². Os reflexos destas concepções no paradigma westfaliano são assim expostos:

A aparição e difusão das concepções pluralistas, e do conceito de transnacionalidade nesse marco, tiveram um duplo impacto no paradigma westfaliano. O primeiro consistiu em incorporar no campo de análise da Segurança Internacional novos atores de hierarquia não estatal, extremamente heterogêneos entre si (terroristas, traficantes, criminosos, fundamentalistas religiosos, insurgentes, etc.), protagonistas de ameaças não militares ao Estado. O segundo foi colocar em dúvida que as questões de Segurança só se travavam em termos estatais, indicando a existência de ameaças cujo potencial de dano alcança, e cuja resolução exige, a ação concentrada de mais de um Estado.¹⁴³

A compreensão pluralista dos atores internacionais eleva os grupos e as organizações terroristas à condição de entidades dotadas de autonomia e influência sobre a segurança internacional, o que justifica sejam eles levados em consideração quando do estudo e da análise dos conflitos internacionais, bem como das estratégias de manutenção da segurança internacional. Um evento histórico relativamente recente, ocorrido em abril de 2004, tem destacada importância na demonstração da influência de atores não estatais no cenário de segurança internacional:

Em Abril de 2004, cerca de cinco semanas depois dos atentados a bomba em Madri terem provocado uma onda de choque em toda Europa Ocidental, Osama bin Laden propôs suspender o terrorismo nos países europeus que retirassem suas forças militares das regiões muçulmanas. Numa mensagem gravada em videocassete e emitida pela primeira vez no canal televisivo Al Arabiya, o líder da Al Qaeda afirmou: “Abrimos por três meses uma porta às tréguas. Faremos tréguas assim que o último soldado abandonar os nossos

¹⁴¹ BARTOLOMÉ, M. C. *Op. Cit.*

¹⁴² YOUNG, Oran. The actors in world politics. *Apud* BARTOLOMÉ, Mariano César. *La seguridad internacional em el siglo XXI, más allá de Westfalia y Claysewitz*. Santiago, Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos – Ministerio de Defensa Nacional. 2006.

¹⁴³ BARTOLOMÉ, M. C. *Op. Cit.*, p. 34 (tradução livre).

países”. Tal como todas as suas anteriores comunicações e as dos seus comandantes, esta mensagem específica de Bin Laden teve lugar destaque e comentários nos *media* noticiosos do Ocidente. Em poucas horas, altos dignitários de vários países da Europa Ocidental vieram a público com respostas dos seus respectivos governos. Apesar de todos terem rejeitado categoricamente a oferta de tréguas, a reação imediata à elocução do mais mal afamado líder terrorista em todo o mundo conferiu a Bin Laden um estatuto de quase legitimidade. Por outras palavras, houve importantes agentes governamentais dos mais influentes países ocidentais que responderam a uma comunicação de Bin Laden, de resto vastamente disseminada, como se ele fosse um líder mundial legítimo.¹⁴⁴

O evento histórico em questão retrata uma situação na qual o pronunciamento da liderança de um determinado agrupamento de pessoas não dotado de soberania, de reconhecimento de sua condição estatal pela comunidade internacional ou de controle de seu território e população, provoca reação formal de líderes estatais em assunto relacionado à segurança internacional.

Implicação semelhante decorreu da Resolução 1267/1999 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, que, antes mesmo dos atentados de 11 de setembro de 2001, inaugurou um regime de sanções a organizações formadas por indivíduos que não reúnem atributos estatais, mas que, por seu potencial risco à segurança internacional, foram formalmente identificados, nominados e sancionados. A aludida resolução previu algumas sanções ao regime Talibã, como o bloqueio de seus fundos ou outras fontes financeiras e o fechamento do espaço aéreo dos Estados-membros da ONU para aeronaves de propriedade, arrendadas ou operadas pelo aludido regime¹⁴⁵.

A partir de então, é possível afirmar que os elementos autonomia e influência, destacados pela concepção pluralista, são suficientes para identificar um ator internacional, pelo menos quando em voga questões afetas à segurança internacional. Esse fenômeno representa a superação da ideia estadocêntrica vigente desde a paz de Westfália, assim como

¹⁴⁴ NACOS, Brigitte L. O terrorismo e os media na era da comunicação global. In: [s.n.]. *Terrorismo e relações internacionais*. 1ª edição. Lisboa: Gradiva, 2006, p. 161-162 (tradução livre).

¹⁴⁵ “4. Decides further that, in order to enforce paragraph 2 above, all States shall: (a) Deny permission for any aircraft to take off from or land in their territory if it is owned, leased or operated by or on behalf of the Taliban as designated by the Committee established by paragraph 6 below, unless the particular flight has been approved in advance by the Committee on the grounds of humanitarian need, including religious obligation such as the performance of the Hajj; (b) Freeze funds and other financial resources, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by the Taliban, or by any undertaking owned or controlled by the Taliban, as designated by the Committee established by paragraph 6 below, and ensure that neither they nor any other funds or financial resources so designated are made available, by their nationals or by any persons within their territory, to or for the benefit of the Taliban or any undertaking owned or controlled, directly or indirectly, by the Taliban, except as may be authorized by the Committee on a case-by-case basis on the grounds of humanitarian need” In CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolution 1267 (1999)*. S/RES/1267 (1999). Security Council: United Nations. 15 October 1999. Disponível em http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267%281999%29. Acesso em 20.03.2017.

revela uma “metamorfose da violência”¹⁴⁶, que passa a provir de fontes distintas e heterogêneas (estatais ou não).

Atualmente, o que se observa são conflitos assimétricos, levados a efeito por atores com identidades mutáveis e sem uma base territorial estável, nos quais “as considerações de comparação entre forças e sistemas de alianças, antes úteis para prever o desfecho dos conflitos entre Estados, deixam de ter sentido”¹⁴⁷. A respeito da assimetria, Canto-Sperber conclui:

Existe uma assimetria evidente entre a Al Qaeda, um bando armado com escassos milhares de membros, e os Estados Unidos da América. Os Estados têm vantagem em termos de poder, mas não relativamente à sua capacidade de serem identificados. Com efeito, uma rede como a Al Qaeda não é, rigorosamente falando, um alvo com um território sobre o qual se possa retaliar. Se o agente internacional diretamente responsável pelos ataques de 11 de setembro fosse um Estado, a sua ação terrorista contra os Estados Unidos seria suicida, visto que se estaria a expor a represálias e a assinar a sua sentença de morte.¹⁴⁸

Neste cenário, entra em pauta a reanálise dos métodos empregados pelos Estados para a garantia da segurança internacional, apontando a doutrina para uma alteração dos paradigmas da guerra, já vivenciada em dois outros diferentes momentos históricos da humanidade. Bartolomé ilustra esta evolução no seguinte quadro conceitual¹⁴⁹:

Época	Org. social vigente	Forma de combate vigente	Desafio	Aparição do desafio
Clássica	Império	Legiões de infantaria	Insurgentes montados (cavalaria <i>liviana</i>)	Final do século IV a início do século VIII
Medieval	Reinos feudais	Cavalaria com armas em punho	Mercenários com armas de fogo (arcabuz ¹⁵⁰)	Meados do século XIV a meados do século XVII
Moderna	Estado	Forças armadas estatais	Insurgentes não estatais	Desde o fim do século XX

¹⁴⁶ HEHIR, Bryan. The uses of force in the post-cold war world. *Apud* BARTOLOMÉ. Mariano César. *La seguridad internacional em el siglo XXI, más allá de Westfalia y Claysewitz*. Santiago, Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos – Ministerio de Defensa Nacional. 2006, p. 57 (tradução livre).

¹⁴⁷ CANTO-SPERBER, Monique. O terrorismo e a guerra justa. In: [s.n.]. *Terrorismo e relações internacionais*. 1ª edição. Lisboa: Gradiva, 2006, p. 254.

¹⁴⁸ Idem.

¹⁴⁹ BARTOLOMÉ. M. C. *Op. cit.*, p. 101.

¹⁵⁰ Antiga arma de fogo.

Para o autor, está-se diante do “terceiro desafio histórico à tradição bélica do Ocidente, depois do aparecimento da cavalaria liviana e das armas de fogo”¹⁵¹, desafio este que não pode ser enfrentado com os mesmos instrumentos da guerra moderna. Isso porque as novas formas de conflitos internacionais retratam a erosão da autoridade do Estado, por força da perda de sua capacidade de responder às demandas políticas e por sua inabilidade para regular a privatização e a informalização da violência. Em outras palavras, representam o fim do monopólio da violência do Estado como instrumento de garantia da segurança internacional e, é possível afirmar, inauguram um marco histórico no qual o mesmo Estado necessita recorrer a diferentes fóruns de interação e discussão internacionais para que possa fazer frente às características assimétricas dos conflitos internacionais.

À conclusão semelhante chega Amorim Filho ao apontar os conceitos, os princípios, os modelos e as teorias utilizadas pela Geopolítica para descrever e hierarquizar Estados e organizações internacionais, assim como para estudar e explicar os conflitos internacionais. Ao final, o autor sugere a seguinte reflexão teórica¹⁵²:

Mas, seria esse embasamento teórico metodológico, construído paulatinamente num longo período de conflitos formais e quase padronizados, suficiente para caracterizar e explicar o novo formato de conflito inaugurado no alvorecer do terceiro milênio?

Para o autor, elementos como a violência, a letalidade, a metodologia das ações, a motivação política e/ou religiosa e a ampliação da escala das ações levadas a efeito por organizações terroristas levariam a uma resposta negativa ao questionamento formulado¹⁵³. Do mesmo modo, Bartolomé aponta quinze indicadores em torno dos quais a situação de assimetria apresentar-se-ia evidente, assim como a distinta fisionomia do conflito pós-moderno, a demandar uma reflexão crítica sobre os métodos de manutenção da segurança internacional. São eles: a organização, a logística, a tecnologia, a direção, a doutrina, a tática, as características dos aliados, o âmbito físico, a vinculação com atividades criminosas, os riscos potenciais em termos de baixas, as diferentes concepções culturais que envolvem, o tipo de inteligência que demandam, os custos econômicos, os marcos jurídicos e, finalmente, o tipo de combatente das novas formas de conflito¹⁵⁴.

Este último autor dedica-se longamente a demonstrar como cada um dos elementos influencia na relação de forças que desestabiliza a segurança internacional e nas estratégias

¹⁵¹ BARTOLOMÉ. M. C. *Op. cit.*, p. 101.

¹⁵² AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno. A Geopolítica e a primeira guerra do século XXI. In BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.). *Terrorismo e Direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 340.

¹⁵³ AMORIM FILHO, O. B. *Op. Cit.*

¹⁵⁴ BARTOLOMÉ. M. C. *Op. cit.*

voltadas a sua manutenção, não sendo tais elementos objeto de maiores reflexões nesta pesquisa, tendo em vista seus escopos. De todo modo, a conclusão apontada naquele estudo é no sentido de que as ameaças transnacionais transcendem transversalmente as fronteiras dos Estados, podendo atingir uma escala mundial, “cuja resolução exige a ação concertada de mais de um país”¹⁵⁵.

Ao analisar o terrorismo movido por fundamentalismo religioso, que representa a manifestação mais recorrente do fenômeno na atualidade, Saraiva chega a semelhante conclusão. O autor ressalta que os objetivos dos fundamentalistas religiosos caracterizam-se pelas pretensões de mudar a cultura e os sistemas (econômico e político) ocidentais e de isolar o mundo islâmico, facilitando a dominação dos grupos terroristas naqueles territórios. Apesar de concluir que os grupos terroristas estão longe de atingir o primeiro dos objetivos identificados (modificar o regime ocidental), faz considerações pertinentes sobre o potencial sucesso da campanha terrorista no tocante ao segundo deles:

Conforme já me referi, no plano internacional, o objetivo último da campanha terrorista parece ser o de isolar os países muçulmanos da influência ocidental, a fim de os submeter a uma nova forma de totalitarismo religioso. Os atentados são instrumentos para semear o ódio e a desconfiança e provocar um ciclo de represálias que alimente e consolide esses sentimentos. Nessa medida, atingiram pelos menos em parte os seus objetivos, tendo provocado um ambiente de críspação e desconfiança entre o Ocidente e o Islã, tanto no plano internacional como nas relações com as comunidades muçulmanas na Europa. A situação inspira preocupações mas não é irreversível.¹⁵⁶

Em sua exposição, ainda quando ostentava a condição de Presidente da República de Portugal, Sampaio elenca quatro estratégias de ação a serem intentadas pelos países ocidentais: a) evitar a lógica do confronto entre civilizações¹⁵⁷ (conter o impulso xenofóbico, não confundir o islamismo e o terrorismo, não retaliar as ações indiscriminadamente), pois nada melhor do que isso para estimular o ressentimento, o ódio e a incompreensão; b) buscar

¹⁵⁵ BARTOLOMÉ. M. C. *Op. cit.*, p. 322.

¹⁵⁶ SAMPAIO, Jorge. Intervenção do Presidente da República. In: [s.n.]. *Terrorismo e relações internacionais*. 1ª edição. Lisboa: Gradiva, 2006, p. 27-28 (tradução livre).

¹⁵⁷ Sen e Kliksberg (2010) também são críticos da “teoria do choque de civilizações” na forma defendida por Huntington (1997), ao argumento de que as classificações dos indivíduos com base no critério predominante da religião (que seria o mais adotado) acabam por rotular determinados grupos ou indivíduos com base em conceitos estanques e cristalizados, sem que esses conceitos representem, na sua completude, as características do aludido grupo ou indivíduo. Os autores são enfáticos em suas conclusões: “Não é de se surpreender que os fundamentalistas – muçulmanos, hindus, supremacistas ocidentais ou qualquer outros – gostem de pensar o mundo dessa forma, mas tamanho tem sido o poder dessa forma de pensar confusa e confundida que mesmo aqueles cujos instintos deveriam ser o de se oporem a essa diminuição dos seres humanos parecem ter caído totalmente na armadilha. Guerras têm sido deflagradas em seu nome, e identidades humanas têm sido julgadas pelo mero poder da classificação dominante.” (SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. Trad. Bernardo Ajzenberg e Carlos Eduardo Lins e Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 49).

compreender e aliar esforços com vozes moderadas do mundo muçulmano, demonstrando os excessos das interpretações terroristas, de modo a derrotar o inimigo em seu próprio território; c) procurar identificar e solucionar os pontos de tensão que contribuem para o atual estado de atrito entre o ocidente e o islã e, finalmente; d) mobilizar a comunidade internacional para empreender esforços na cooperação internacional tendente ao enfraquecimento dos grupos terroristas.

Estas considerações clamam por uma reflexão profunda sobre os métodos empregados no combate às organizações terroristas. Afinal, tendo elas traçado como um de seus objetivos o isolamento do mundo islâmico para facilitar a dominação nos respectivos territórios e a imposição de um novo regime de governo baseado na interpretação distorcida do islamismo¹⁵⁸, uma ação que contribua para esse isolamento pode justamente atender às pretensões terroristas.

Assim, é possível afirmar que uma estratégia de ação voltada à preservação da segurança internacional baseada unicamente no emprego (efetivo ou potencial) de força militar pelos Estados, que é a representação máxima do exercício de soberania externa para o paradigma westfaliano, pode resultar em ineficiência no atingimento do fim a que se propõe e, ainda pior, no isolamento geográfico de determinadas regiões do globo, favorecendo a dominação e a proliferação das células terroristas.

Em vista disso, conclui-se que uma das frentes de atuação deve calcar-se na cooperação internacional multilateral entre os países, organizações e outros atores internacionais, com o incremento da troca de informações a respeito dos agentes terroristas pelas agências de inteligência, em especial daquelas informações afetas ao planejamento dos atos terroristas, buscando uma intervenção preventiva, anterior à ocorrência dos ataques¹⁵⁹⁻¹⁶⁰. Isso porque “enquanto os Estados não atingirem o necessário grau de cooperação, mesmo as

¹⁵⁸ “Considere-se a Al Qaeda. Depreende-se da informação disponível sobre a organização que seu objetivo último é a reunificação política do mundo islâmico, como no tempo do califado, sob um regime cuja orientação religiosa seja convergente com a dos principais líderes do grupo, isto é, uma versão rigorosa do islamismo sunita.” (DINIZ, Eugênio. Considerações sobre a possibilidade de atentados terroristas no Brasil. In: *II Encontro de Estudos: Terrorismo*. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional – Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004, p. 30).

¹⁵⁹ SILVA, Artur Santos. Apresentação. In: [s.n.]. *Terrorismo e relações internacionais*. 1ª edição. Lisboa: Gradiva, 2006.

¹⁶⁰ Além disso, por força da constatação de que as organizações terroristas utilizam a linguagem do islã para justificar seus atos criminosos, a “batalha de ideias” também haveria de ser travada de modo organizado e metodológico. Caso não se compreenda a importância dos argumentos ideológicos no processo de enfrentamento da crise de segurança internacional gerada pelo terrorismo, falhar-se-á na mobilização do apoio e da cooperação da sociedade islâmica. (SILVA, *Op. cit.*, p. 123).

formas de terrorismo puramente nacionais são difíceis de combater”¹⁶¹. Estruturada desta forma, a rede de proteção da segurança internacional teria na intervenção militar apenas um dos meios de atuação, não sendo o exclusivo e nem tampouco o principal.

Elemento nuclear desta política de preservação da segurança internacional contra as novas ameaças é a adoção de medidas tendentes a cessar o fluxo financeiro das organizações terroristas¹⁶², evitando que os atentados sejam levados a efeito. Afinal, o trânsito desimpedido de valores oriundos das ou destinados a estas organizações através do sistema financeiro mundialmente interligado facilita a execução dos atos que pretendem praticar¹⁶³ que, ao final, são responsáveis pela produção de graves violações de direitos humanos. Também é por meio delas que se poderá viabilizar a criação de mecanismos de identificação dos financiadores das ações terroristas, com a consequente responsabilização dos autores intelectuais e mediatos dos delitos.

Portanto, para a solução do problema do incremento da insegurança internacional no terceiro milênio, é necessária a superação dos paradigmas sobre os quais se assentam os mecanismos de preservação da segurança internacional. Na atual quadra, os conflitos são assimétricos, tomando parte dele não apenas os Estados, mas também diferentes atores internacionais com capacidade de influência na preservação da paz mundial. Neste contexto, a mera manifestação (efetiva ou potencial) da soberania estatal pela declaração e execução de atos de guerra pelos Estados não é suficiente para garantir a preservação do bem jurídico que se pretende tutelar, o que constrói um cenário internacional no qual a participação de outros atores eleva-se em importância e a configuração da soberania externa do Estado passa a sofrer novos condicionamentos¹⁶⁴.

¹⁶¹ OETER, Stefan. O terrorismo como um desafio ao direito internacional. Trad. José Lima. In: [s.n.]. *Terrorismo e relações internacionais*. 1ª edição. Lisboa: Gradiva, 2006, p. 227.

¹⁶² “A cooperação civil multilateral deve atribuir especial importância à investigação dos fluxos financeiros dos movimentos terroristas. Impõe-se que os ministros das Finanças do G7 vão mais longe no decisivo objetivo de impedir o financiamento do terrorismo, criando regras e mecanismos que dificultem os movimentos de recursos financeiros que não seja identificáveis.” (SILVA, Artur Santos. Apresentação. In: [s.n.]. *Terrorismo e relações internacionais*. 1ª edição. Lisboa: Gradiva, 2006, p. 124).

¹⁶³ “A successful terrorist group, like any criminal organization, is therefore necessarily one that is able to build and maintain an effective financial infrastructure. For this it must develop sources of funding, a means of laundering those funds and then finally a way to ensure that the funds can be used to obtain material and other logistical items needed to commit terrorist acts”. In: *FINANCIAL ACTION TASK FORCE. Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorist Financing*. Paris, 2002. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Guidance%20for%20financial%20institutions%20in%20detecting%20terrorist%20financing.pdf> Acesso em 16.03.2017.

¹⁶⁴ “É óbvio que a ideia de soberania não pode ser, no começo do século XXI, a mesma que o mundo conheceu através de vários séculos e que perdurou até os arredores dos anos 60 do século XX. A globalização afetou os controles tradicionais que o Estado tinha sobre as ações realizadas em seu território. As fronteiras tornam-se porosas e perdem parte de seu significado quando atores não estatais têm a possibilidade de comunicar-se através do espaço.” (CARPIZO, Jorge. *Globalización y los principios de soberanía, autodeterminación y no intervención*. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. IV, 2004, p. 127, tradução livre).

CAPÍTULO 3

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL

3.1 CONSTITUIÇÃO, EVOLUÇÃO E NATUREZA JURÍDICA

O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) foi constituído por iniciativa dos sete países mais industrializados e economicamente desenvolvidos do mundo (G-7¹⁶⁵), durante a cúpula de Paris, em julho de 1989¹⁶⁶, com a finalidade originária de identificar características e propor medidas de prevenção à lavagem de dinheiro do crime organizado, especialmente oriundo do tráfico internacional de drogas.

Além dos constituintes originários, outros oito países e um representante da União Europeia¹⁶⁷ prontamente aderiram e encaminharam especialistas nas áreas financeira e de investigação criminal para participarem do grupo (Austrália, Áustria, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Espanha, Suécia e Suíça¹⁶⁸), de cujo trabalho resultou a publicação, em 1990, de quarenta recomendações voltadas a combater o uso indevido dos sistemas financeiros como instrumento para lavagem do dinheiro proveniente do crime organizado.

Ao tempo da constituição e do início dos trabalhos do GAFI, o ambiente político internacional era marcado pelos reflexos do fim da Guerra Fria e pelos influxos da crescente globalização mundial. A expansão do crime transnacional era tida pelos países do G-7 como uma séria ameaça, de efeitos variados, que se manifestavam “não somente por crescente violência, corrupção e prejuízos à saúde e às relações sociais (caso das drogas)”¹⁶⁹, como também pelo risco que produziam à “integridade dos circuitos financeiros e econômicos, com a incorporação ao mercado global de recursos e negócios de origem ilícita”¹⁷⁰.

O desafio, então, era formatar um regime que compatibilizasse a ausência de fronteiras para a movimentação do capital financeiro, de um lado, e a existência de fronteiras nacionais

¹⁶⁵ Composto por França, Reino Unido, Estados Unidos, Japão, Canadá, Itália e Alemanha.

¹⁶⁶ *Economic Declaration*. Paris, 1989. Disponível em: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1989paris/communique/index.html> Acesso em: 13.03.2017.

¹⁶⁷ Por esta razão, alguns autores designam de G-16 o grupo responsável pelos trabalhos iniciais do GAFI: “5 – L’iniziativa di portata mondiale è dovuta al G-7: al Gruppo promotore – quello dei Sette paesi più industrializzati riuniti al summit di Parigi del 14.7.1989 – si aggiunsero altri otto paesi considerati importanti centri finanziari nonché il rappresentante della Comunità europea, donde la definizione G-16.” (BERNASCONI, Paolo. Il nuovo diritto europeo sul sequestro e il despistaggio di valori patrimoniali provento di reato transnazionale. *Revista Trimestrale di Diritto Penale Dell’Economia*. Ano V. n° 1-2. Jan-Jun/1992, p. 6).

¹⁶⁸ CAMPOS, António de. Luta contra a lavagem de dinheiro: participação do sistema financeiro nesta luta. *Revista da Banca*. Lisboa: Associação Portuguesa de Bancos. N° 15. Jul-Set/1990, pp. 127-165.

¹⁶⁹ CORRÊA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. Brasília: FUNAG (Coleção teses de CAE), 2013, p. 90.

¹⁷⁰ Idem.

de regulação jurídico penal, de outro¹⁷¹, o que concomitantemente facilitava o livre trânsito de recursos no ambiente financeiro e dificultava a investigação e a repressão conjunta dos delitos pelos Estados. Neste cenário, o trabalho demandava a identificação das vulnerabilidades nacionais, a propositura de medidas capazes de harmonizar a legislação dos Estados a padrões tecnicamente estabelecidos e o fortalecimento da cooperação jurídica internacional.

As quarenta recomendações propostas pelo Grupo de Ação Financeira Internacional foram aprovadas em 11 de julho de 1990 na Declaração de Houston, fruto da reunião anual dos representantes do G-7, especificamente no tópico que tratou da preocupação dos países com o avanço dos narcóticos. Por ocasião da aprovação, os países componentes da cúpula foram instados a implementar as recomendações, tendo o mandato dos membros do GAFI sido estendido para mais um ano, “a fim de avaliar e facilitar a implementação das recomendações e para complementá-las, naquilo que for apropriado”¹⁷². Além disso, o item da Declaração que tratou das recomendações (número 78) foi encerrado com um “convite a todos os outros países para participarem da luta contra a lavagem de dinheiro e para implementarem as recomendações do GAFI”¹⁷³.

Os grupos de trabalho, de estudo e as forças-tarefa eram partes componentes da estrutura organizacional do G-7, sendo formados normalmente com a finalidade de subsidiar a tomada de decisões sobre temas específicos dos encontros anuais de cúpula; uma vez produzido material suficiente para a tomada da decisão para a qual houveram sido constituídos, o destino natural desses grupos *ad hoc* era a extinção¹⁷⁴.

Porém, constituído inicialmente para existir sob o mesmo regime dos demais grupos *ad hoc* que atuavam no âmbito do G-7 e tendo a missão de fazer um inventário sobre a situação da lavagem de dinheiro no mundo e de propor as ações internacionais de combate a esse fenômeno, o GAFI teve suas atribuições estendidas pela Declaração de Houston, passando a abranger também o acompanhamento da implementação das recomendações pelos países da cúpula e por aqueles que atendessem ao reclamo de adesão aos padrões internacionais ali fixados. Esta atribuição de caráter permanente era incompatível com a temporariedade para a qual o grupo houvera sido constituído.

¹⁷¹ MACHADO, M. R.. *Op. cit.*

¹⁷² HOUSTON ECONOMIC DECLARATION. Houston, 1990. Disponível em: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1990houston/declaration.html#drug> Acesso em: 13.03.2017.

¹⁷³ Idem.

¹⁷⁴ “Esses grupos *ad hoc* têm por incumbência preparar a documentação das cúpulas sobre temas pontuais, relatórios e, eventualmente, formular “recomendações” a serem adotadas pelos países membros, com o objetivo de identificar áreas de cooperação mútua. Uma vez cumprida sua função, perdem, na maioria dos casos, sua razão de existir.” In CORRÊA, L. M. P. *Op. cit.*, pp. 94-95.

Tanto é assim que na cúpula do ano seguinte (1991), ocorrida na cidade de Londres, ficou estabelecido que seus países componentes fossem submetidos a um processo de avaliação mútua sobre o progresso da implementação das recomendações, assim como restou ratificado o caráter continuado das diretrizes em questão. Na Declaração Econômica daquele encontro de cúpula, especificamente em seu item 61¹⁷⁵, os países ali reunidos decidiram pela “institucionalização”¹⁷⁶ do GAFI, ao estabelecerem sua vigência por período indeterminado e ao indicarem a OCDE para prestar-lhe suporte administrativo e técnico, inclusive lhe fornecendo um secretariado.

A decisão incomum de dotar de perenidade uma força-tarefa instituída para finalidade específica e particular deve-se provavelmente ao fato de o G-7 ter vislumbrado a ausência de organização internacional formal capaz de levar a efeito a missão que elegera como prioritária em sua agenda, passando o GAFI a ocupar um vácuo institucional¹⁷⁷.

Esse fenômeno também tem suas causas na ampliação e na especialização das matérias de atuação do G-7, não mais limitadas às tradicionais áreas da economia, comércio e finanças, estendendo-se a questões afetas à segurança internacional (combate à lavagem de dinheiro e ao terrorismo), energia, proteção do meio ambiente, bioética, dentre outras. A ampliação e a especialização das matérias tratadas no âmbito do G-7 refletiram no desenvolvimento de sua estrutura institucional, tornando mais complexos seus mecanismos de decisão e, por conseguinte, mais elaborado o trabalho desenvolvido pelos órgãos auxiliares constituídos para subsidiá-las¹⁷⁸.

Além disso, outros fatores internos são ventilados como motivadores da institucionalização da força-tarefa:

A sobrevivência do GAFI e sua transformação em organismo relativamente autônomo também estão relacionados a fatores internos. [...] Entre a decisão do G-7 para que fosse constituído, em 1989, e a Cúpula de Londres, em 1991, o organismo recém-criado já havia dado mostras de grande eficiência,

¹⁷⁵ *Economic Declaration: Building World Partnership*, Londres, 1991. Disponível em: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1991london/communique/index.html> Acesso em: 13.03.2017.

¹⁷⁶ CORRÊA, L. M. P. *Op. cit.*, p. 95.

¹⁷⁷ “A razão de o GAFI não ter sido dissolvido está relacionada, provavelmente, ao fato de o G-7 não ter encontrado organização internacional formal que pudesse executar, a contento, as suas tarefas. Em contraste com outros temas, no caso da lavagem de dinheiro, não havia Convenção específica da ONU e, muito menos, agências especializadas no assunto. A ação do G-7 de institucionalização do GAFI ocorreu, praticamente, num vácuo institucional. [...] A Convenção de Viena de 1988 contém dispositivos sobre a criminalização da lavagem de dinheiro, mas como parte de instrumento jurídico universal mais amplo. Ademais, o tratamento do tema é limitado e o texto não tem muita força, em razão do conjunto de salvaguardas e da linguagem adotada. Além de a base jurídica internacional ser ainda frágil e restrita, as instituições internacionais existentes não pareciam preparadas para conduzir esforço internacional de prevenção e combate à lavagem de dinheiro.” *In*: CORRÊA, L. M. P. *Op. cit.*, pp. 96-97.

¹⁷⁸ GUTTRY, Andrea de. The institutional configuration of the G-7 in the new international scenario. *The International Spectator*, 29, n. 2, Special Issue, abril/junho 1994, pp. 67-79.

por exemplo, ao produzir, em tempo recorde, Recomendações bastante abrangentes, cobrindo diferentes áreas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro; ao instituir mecanismo de monitoramento do cumprimento das Recomendações pelos países membros; e ao lançar ampla e vigorosa campanha mundial de engajamento de países de diferentes regiões no esforço do enfrentamento da lavagem de dinheiro.¹⁷⁹

A par dos motivos que levaram à institucionalização do GAFI, o fato é que as recomendações dele emanadas definem as medidas essenciais que os países devem adotar para: (a) identificar os riscos e desenvolver políticas e coordenação doméstica; (b) combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo; (c) desenvolver e aplicar medidas preventivas para o setor financeiro e outros setores vulneráveis às ações criminosas; (d) estabelecer poderes e responsabilidades para as autoridades competentes (autoridades investigativas, policiais e fiscalizadoras), visando à concretização das ações propostas; (e) aumentar a transparência e a disponibilidade das informações sobre propriedade de pessoas jurídicas; e (f) facilitar a cooperação internacional¹⁸⁰. A flexibilidade e o dinamismo das recomendações permitem constantes revisões e adaptações, e, conseqüentemente, uma rápida interação com seu objeto (as relações financeiras mantidas pelas organizações criminosas), de modo a acompanhar sua constante e permanente evolução.

Em razão das características apontadas, a força-tarefa em questão ganhou notoriedade¹⁸¹ pela instituição de um regime internacional contra a lavagem de dinheiro caracterizado pelo estabelecimento de padrões normativos a serem adotados pelos Estados e pela efetiva fiscalização da implementação desses padrões no âmbito dos países, no qual as instituições financeiras foram chamadas a desempenhar um importante papel na prevenção da lavagem de dinheiro e na identificação dos autores dos delitos precedentes¹⁸².

Não por outra razão que, pouco depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, os países do G-7 elegeram como prioridade a adoção de medidas de combate ao financiamento do terrorismo e de bloqueio dos ativos das organizações terroristas, atribuindo ao GAFI missão semelhante àquele que lhe fora dada em 1989 para enfrentar o problema mundial da

¹⁷⁹ CORRÊA, L. M. P. *Op. cit.*, p. 98.

¹⁸⁰ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation (updated October 2016)*. Paris: France. 2012. Disponível em www.fatf-gafi.org/recommendations.html. Acesso em 09.03.2017.

¹⁸¹ A ponto de ser considerado “o mais importante organismo internacional” na formulação da política de combate à lavagem de dinheiro. (ALEXANDER, Kern. *The legalization of the international anti-money laundering regime: the role of the Financial Action Task Force*. University of Cambridge – Judge Institute of Management Studies, Working Paper n° 177, September 2000, p. 28. Disponível em: https://www.cbr.cam.ac.uk/fileadmin/user_upload/centre-for-business-research/downloads/working-papers/wp177.pdf. Acesso em 30.03.2017).

¹⁸² CAPRIGLIONE, Francesco. Riservatezza ed obbligo D’informazione nella legislazione antiriciclaggio e in quella antiterrorismo. In ALPA, G.; ZATTI, P. *Revista Bimestrale de Le Nuove Leggi Civili Commentate*. ISSN 1593-7305. Padova: CEDAM. Ano XX, Segunda Parte, Março-Abril/2004, p. 261.

lavagem de dinheiro: inventariar a situação do financiamento do terrorismo no mundo e propor ações internacionais para o combate a esse fenômeno.

A expansão do mandato do GAFI para abranger o combate ao financiamento do terrorismo ocorreu em sessão extraordinária havida em 29 e 30 de outubro de 2001, na cidade de Washington, Estados Unidos da América¹⁸³, tendo deste encontro resultado a edição de oito recomendações especiais sobre o tema, a par das quarenta já existentes, bem como a elaboração de um plano de ação voltado à implantação das recomendações.

Um dos objetivos deste plano de ação era a publicação de um documento que servisse de orientação às unidades financeiras de todos os países do mundo sobre o modo como poderiam detectar características indicativas de financiamento do terrorismo dentro de seus respectivos sistemas financeiros. O propósito foi atingido em abril de 2002, com a publicação do documento *Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorist Financing*¹⁸⁴.

Às oito iniciais, foi acrescentada uma nona recomendação especial contra o financiamento do terrorismo no ano de 2004. Posteriormente, as recomendações foram submetidas a um processo de revisão metodológica¹⁸⁵, por força do qual as nove recomendações especiais foram incorporadas às quarenta originais, que passaram a tratar conjuntamente dos temas financiamento do terrorismo e lavagem de dinheiro¹⁸⁶.

O intento de universalização dos padrões normativos estabelecidos nas recomendações esteve presente desde o início dos trabalhos do GAFI. Na própria Declaração de Houston do G-7, em 1990, foi enunciado um convite a todos os países (incluindo os não membros) para que adotassem e implementassem as aludidas recomendações. Esta diretriz pautou até hoje as reuniões e publicações da força-tarefa, tanto que o processo de revisão constante das

¹⁸³ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Annual Report 2001-2002*. Paris: France. 2002. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2001%202002%20ENG.pdf>. Acesso em: 16.03.2017.

¹⁸⁴ Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Guidance%20for%20financial%20institutions%20in%20detecting%20terrorist%20financing.pdf>. Acesso em 16.03.2017.

¹⁸⁵ Sobre as revisões das recomendações, consta do sítio do GAFI na internet: “Inicialmente publicadas em 1990, as Recomendações do GAFI foram revisadas em 1996, 2001, 2003 e, mais recentemente, em 2012, para garantir que elas se mantenham atualizadas e relevantes, bem como que se destinem a ter aplicação universal” (tradução livre). Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/about/howweare/> Acesso em 14.03.2017.

¹⁸⁶ “O GAFI é o único organismo a tratar dos dois temas de forma unificada, ao fundir, em suas Recomendações, aspectos relacionados tanto ao combate à lavagem de dinheiro quanto ao combate ao financiamento do terrorismo, que devem ser adotadas pelos países membros sem seletividade. A ação do GAFI foi determinante para a integração de um número crescente de países ao novo regime, pois a assinatura e ratificação dos instrumentos jurídicos internacionais não garantiam, necessariamente, seu cumprimento pelos países signatários. Para que o organismo exercesse influência internacional, alguns fatores foram cruciais: sua origem e composição; o rigor da avaliação de seus membros; a qualidade técnica das Recomendações e sua constante adaptação; o poder de coerção; a capacidade de forjar parcerias; a “socialização” dos agentes públicos, em processo de conhecimento levado a cabo em reuniões internacionais.” In CORRÊA, L. M. P. *Op. cit.*, pp. 87-88.

recomendações é justificado sob o argumento da necessidade de alcançarem aplicação universal¹⁸⁷.

Apesar da pretensão de universalização própria de organismos internacionais formalmente constituídos por tratados internacionais multilaterais, segundo os ditames da Convenção de Viena de 1969¹⁸⁸⁻¹⁸⁹, o GAFI não detém a natureza jurídica de organização internacional¹⁹⁰.

Como dito, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com sede em Paris, presta suporte e fornece um Secretariado ao GAFI, que nela se instala fisicamente, mas com ela não se confunde. O GAFI também não é parte de qualquer outra organização internacional formalmente constituída segundo os ditames do Direito Internacional, o que o torna uma figura *sui generis* no cenário internacional, descrita como “um grupo *ad hoc* de governos com uma agenda em comum”¹⁹¹.

Esta condição jurídica do grupo levanta alguns questionamentos a respeito de sua legitimidade para estabelecer padrões normativos a serem observados por Estados soberanos, o que será tratado no capítulo seguinte.

3.2 O MODELO DE ATUAÇÃO DO GAFI

¹⁸⁷ No relatório anual de 2002-2001, consta como objetivo do plano de ação voltado ao combate ao financiamento do terrorismo o estímulo a que todos os países do mundo participem do processo de avaliação da implementação das medidas, nas mesmas condições dos países membros. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2001%202002%20ENG.pdf> Acesso em: 16.03.2017.

¹⁸⁸ CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS. Artigo 2º, item 1. “Para os fins da presente Convenção: a) “tratado” significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica.”

¹⁸⁹ CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS. Artigo 5º: “A presente Convenção aplica-se a todo tratado que seja o instrumento constitutivo de uma organização internacional e a todo tratado adotado no âmbito de uma organização internacional, sem prejuízo de quaisquer normas relevantes da organização.”

¹⁹⁰ “Il GAFI, nel quale sono confluiti gli Stati dell’area OCSE, presenta natura di ‘organismo intergovernativo con lo scopo di ideare e promuovere strategie di contrasto del riciclage, a livello nazionale ed internazionale’. Prescindendo in questa sede dall’esame delle relative caratteristiche – ed in particolare rinviando alle indicazioni formulate in letteratura circa la mancanza di formalizzazione nel modello organizzativo *de qua*, che non trae origine de una convenzione o da un trattato internazionale e si qualifica per essere ‘portatore di un approccio pragmatico alle questioni più diverse’ – è bene sottolineare che la sua peculiare configurazione giuridica (e, dunque, anche la mancata previsione, all’atto di costituzione, di una sua durata permanente) non interagisce negativamente sull’efficacia della sua azione [...]” In CAPRIGLIONE, Francesco. Riservatezza ed obbligo D’informazione nella legislazione antiriciclaggio e in quella antiterrorismo. In ALPA, G.; ZATTI, P. *Revista Bimestrale de Le Nuove Leggi Civili Commentate*. ISSN 1593-7305. Padova: CEDAM. Ano XX, Segunda Parte, Março-Abril/2004, p. 260.

¹⁹¹ MACHADO, *Op. cit.*, p. 130.

O breve esboço histórico a respeito da evolução do GAFI permite compreender as razões pelas quais os temas lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo¹⁹² têm diversos pontos de contato nas recomendações, nas notas interpretativas e nos relatórios emanados da força-tarefa, partes integrantes de seu modelo de atuação.

Neste tópico, serão analisados três instrumentos utilizados pelo GAFI para publicar os resultados de seus trabalhos e para compelir os Estados a adotarem os padrões internacionais que acredita serem necessários à prevenção e à obstrução do uso do sistema financeiro internacional como via para o trânsito de recursos voltados ao financiamento de organizações terroristas: as recomendações, as notas interpretativas e os relatórios.

Identificados os principais instrumentos, passo seguinte será a análise dos objetivos imediatos¹⁹³ a serem atingidos com a implementação e o aprimoramento do aludido modelo de atuação, quais sejam: o monitoramento da efetiva implementação dos *standards* pelos países membros e a difusão dos padrões estabelecidos nas recomendações a países e territórios não membros, com o consequente monitoramento de seu cumprimento.

3.2.1 Instrumentos utilizados

Neste tópico, a abordagem dos mecanismos utilizados pelo GAFI para levar a efeito sua atuação de combate ao financiamento do terrorismo terá caráter marcadamente descritivo, com o escopo de familiarizar o leitor com os diferentes instrumentos de ação oriundos da força-tarefa.

A preocupação, por ora, não é direcionar a estes instrumentos um olhar crítico, voltado à dissecação de sua natureza jurídica, validade e eficácia segundo os ditames do Direito Internacional. Esta problematização será feita no capítulo posterior, dentro de um contexto maior, que é o de investigação a respeito do modo de inserção do GAFI no sistema internacional e de seu papel atual no mundo globalizado. Aqui, repita-se, tratar-se-á apenas da descrição dos três instrumentos selecionados à análise.

3.2.1.1 Recomendações

¹⁹² Esses temas são abreviados, nas versões em língua inglesa dos documentos emanados do GAFI, com a sigla ML/FT (*money laundering/financing of terrorism*).

¹⁹³ Entenda-se por objetivos imediatos aqueles relacionados à implementação e à operacionalização fática das diretrizes emanadas das recomendações, das notas interpretativas e dos relatórios do GAFI. Nesse contexto, os objetivos mediatos, ou seja, aquilo que se pretende atingir com a aludida implementação, são a redução do trânsito de recursos das organizações terroristas no sistema financeiro internacional, a fragilização econômica destas células e a identificação de seus financiadores.

As recomendações contra o financiamento do terrorismo são os meios pelos quais o GAFI torna públicos os padrões internacionais que acredita serem necessários para que se reduza ao máximo o trânsito, pelo sistema financeiro mundial, de valores destinados à manutenção das estruturas e à consecução dos objetivos das organizações terroristas. Também é por meio delas que se pretende criar mecanismos de identificação dos financiadores das ações terroristas, cortando o fluxo financeiro das organizações e evitando que os atentados sejam levados a efeito.

Acredita-se que o trânsito desimpedido de valores oriundos das ou destinados às organizações terroristas através do sistema financeiro mundialmente interligado facilita a execução dos atos terroristas¹⁹⁴ que, ao final, são responsáveis pela produção de graves violações de direitos humanos, como a morte e a mutilação de pessoas inocentes.

As recomendações cumprem um papel normativo e sua técnica de redação remete a conceitos deônticos¹⁹⁵ (dever, proibição e permissão), apesar de suavizados pelo emprego de verbos no futuro do pretérito¹⁹⁶⁻¹⁹⁷. A produção e a revisão das recomendações são aprovadas em reuniões plenárias do GAFI, marcadas para ocorrer três vezes em cada “ano plenário”¹⁹⁸.

Por meio das recomendações, os países membros são estimulados a incorporar em suas legislações nacionais os parâmetros normativos recomendados e a manter estruturas administrativas destinadas ao processamento de dados financeiros informados pelas instituições bancárias que atuam em seus territórios, alertando os demais componentes do sistema quando verificadas operações suspeitas e viabilizando a troca de informações pela via da cooperação jurídica internacional.

¹⁹⁴ “A successful terrorist group, like any criminal organization, is therefore necessarily one that is able to build and maintain an effective financial infrastructure. For this it must develop sources of funding, a means of laundering those funds and then finally a way to ensure that the funds can be used to obtain material and other logistical items needed to commit terrorist acts”. In FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorist Financing*. Paris, 2002. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Guidance%20for%20financial%20institutions%20in%20detecting%20terrorist%20financing.pdf> Acesso em 16.03.2017.

¹⁹⁵ “Se resumirmos as diferentes modalidades deônticas ao conceito de dever-ser, é possível dizer que enunciados afirmativos expressam algo que *é*, enquanto enunciados normativos expressam algo que *deve-ser*.” In: ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 58.

¹⁹⁶ Existe uma discussão a respeito do tempo verbal constante das recomendações em língua inglesa e o resultante de sua tradução para o português que não será tratada nesta obra. Havendo interesse de aprofundamento, indica-se a leitura de MENDONÇA (2006), relacionado nas referências bibliográficas, em especial do capítulo 5.3 da obra.

¹⁹⁷ A título de exemplo, cita-se a Recomendação 5 do GAFI: “Os países deveriam criminalizar o financiamento do terrorismo com base na Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo [...]. Os países deveriam garantir que tais crimes sejam considerados crimes antecedentes da lavagem de dinheiro.” (tradução livre). Disponível em: www.fatf-gafi.org/recommendations.html Acesso em 16.03.2017.

¹⁹⁸ O “ano plenário” do GAFI inicia-se em julho e termina em junho de cada ano, período no qual são realizadas três sessões plenárias, normalmente nos meses de outubro, fevereiro e junho. Fonte: [http://www.fatf-gafi.org/calendar/eventscalendar/?hf=10&b=0&s=asc\(fatf_date1\)](http://www.fatf-gafi.org/calendar/eventscalendar/?hf=10&b=0&s=asc(fatf_date1)).

As primeiras quarenta recomendações do GAFI, publicadas em 1990, remetem ao combate da lavagem de dinheiro. Em 1996, as recomendações foram revisadas pela primeira vez para adaptarem-se às novas técnicas de lavagem de dinheiro. Como adiantado¹⁹⁹, no ano de 2001 o GAFI teve seu mandato expandido, passando a desincumbir-se também do combate ao financiamento do terrorismo, tendo editado nove novas recomendações especiais sobre a temática. Novamente revisadas em 2003, 2012 e 2016, quarenta recomendações consolidaram-se em um único documento, tratando conjuntamente de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo.

As revisões das recomendações levam em conta os apontamentos das fragilidades encontradas nos processos de avaliação periodicamente realizados nos países membros do GAFI, as adaptações dinâmicas das técnicas e dos instrumentos utilizados para o financiamento do terrorismo e o nível de evolução dos mecanismos de alerta e de cooperação existentes. No processo de revisão, o GAFI conta com o auxílio de grupos regionais ao estilo GAFI²⁰⁰ e de outras organizações observadoras, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial²⁰¹ e a Organização das Nações Unidas²⁰².

A política implementada por meio das recomendações visa estimular os países a identificarem e avaliarem os riscos de financiamento do terrorismo em seus próprios territórios e, uma vez identificados, a adotarem as medidas tendentes a mitigar esses riscos (esta política é denominada de *risk-based approach* ou, em tradução livre, abordagem baseada no risco²⁰³). Para tanto, a Recomendação n. 1 do GAFI insta os países a designarem uma autoridade ou um órgão responsável pela coordenação das ações de avaliação de riscos e pela execução das ações tendentes à mitigação dos riscos identificados.

A identificação das atividades econômicas ou financeiras de maior risco permite o direcionamento dos mecanismos de combate ao financiamento do terrorismo de modo proporcional à gravidade do risco representado, garantindo maior eficiência no atingimento

¹⁹⁹ Tópico “Constituição, evolução e natureza jurídica”, neste capítulo

²⁰⁰ Os organismos regionais ao estilo GAFI serão tratados mais adiante, no tópico “Membros efetivos, membros associados e observadores”.

²⁰¹ Estas instituições também aplicam os *standards* emanados do GAFI nos processos de avaliação que elas próprias desenvolvem: “The measures set out in the FATF Standards should be implemented by all members of the FATF and the FSRBs, and their implementation is assessed rigorously through Mutual Evaluation processes, and through the assessment processes of the International Monetary Fund and the World Bank – on the basis of the FATF’s common assessment methodology”. In FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation (updated October 2016)*. Paris: France. 2012, p. 8.

²⁰² A relação de membros, membros associados, países observadores e organizações internacionais observadoras pode ser acessada em: <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/#d.en.3147>.

²⁰³ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation (updated October 2016)*. Paris: France. 2012. Disponível em www.fatf-gafi.org/recommendations.html. Acesso em 09.03.2017. Tradução livre.

dos objetivos traçados. Com base na abordagem baseada no risco, os países podem também subsidiar eventuais modificações em seus sistemas de combate ao financiamento do terrorismo, inclusive com alterações de leis e de atos normativos.

No corpo das recomendações, existe uma seção específica para tratar do financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa, na qual estão inseridas a Recomendação 5 (criminalização do financiamento do terrorismo), a Recomendação 6 (sanções financeiras específicas relativas ao terrorismo e ao financiamento do terrorismo), a Recomendação 7 (implementação efetiva e consistente das sanções financeiras emanadas do Conselho de Segurança da ONU) e a Recomendação 8 (medidas para prevenir o uso indevido de organizações sem fins lucrativos)²⁰⁴. Elas estão assim redigidas:

5. Crime de financiamento do terrorismo

Os países deveriam criminalizar o financiamento do terrorismo com base na Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, criminalizando não somente o financiamento de atos terroristas, mas também o financiamento de organizações terroristas e terroristas individuais, mesmo na ausência de relação com um ato ou atos terroristas específicos. Os países deveriam garantir que tais crimes fossem considerados crimes antecedentes da lavagem de dinheiro.

6. Sanções financeiras específicas relacionadas ao terrorismo e seu financiamento

Os países deveriam adotar regimes de sanções financeiras direcionadas para cumprimento das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas relativas à prevenção e à supressão do terrorismo e seu financiamento. As Resoluções exigem que os países congelem sem demora os fundos ou outros ativos e garantam que não sejam disponibilizados fundos ou outros ativos, direta ou indiretamente, para ou em benefício de qualquer pessoa ou entidade (i) identificada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, ou sob sua autoridade, conforme Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, inclusive de acordo com a Resolução 1267 (1999) e suas sucessoras, ou (ii) identificadas por um país nos termos da Resolução 1373 (2001).

7. Sanções financeiras específicas relacionadas à proliferação

Os países deveriam aplicar sanções financeiras específicas para cumprir com as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas relativas à prevenção, supressão e desmantelamento da proliferação de armas de destruição em massa e seu financiamento. As Resoluções exigem que os países congelem sem demora os fundos ou outros ativos e garantam que não sejam disponibilizados fundos ou outros ativos, direta ou indiretamente, para ou em benefício de qualquer pessoa ou entidade identificada ou sob a autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas, nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

8. Organizações sem fins lucrativos

²⁰⁴ As recomendações traduzidas para o português podem ser acessadas pelo site do COAF: <http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/As%20Recomendacoes%20GAFI.pdf>. Contudo, é de se advertir que o documento traduzido não contém algumas atualizações pontuais promovidas pelo GAFI, em outubro de 2016, nas recomendações originais.

Os países deveriam verificar a conformidade de leis e regulamentos relacionados a entidades que possam ser usadas indevidamente para o financiamento do terrorismo. As organizações sem fins lucrativos são particularmente vulneráveis e os países deveriam garantir que não fossem usadas indevidamente: (a) por organizações terroristas que se passem por entidades legítimas; (b) para explorar entidades legítimas como canais para o financiamento do terrorismo, inclusive com o fim de furta-se de medidas de congelamento de ativos; e (c) para ocultar ou camuflar o desvio clandestino de recursos destinados a fins legítimos para organizações terroristas.

Ao tempo de sua instituição, as recomendações contra o financiamento do terrorismo demandavam dos Estados a adoção das seguintes medidas: (a) ratificação e implementação de tratados firmados no âmbito da Organização das Nações Unidas; (b) tipificação dos crimes de terrorismo, de financiamento do terrorismo e de associação para fins terroristas; (c) congelamento, apreensão e confisco de ativos terroristas; (d) comunicação de transações suspeitas ligadas a atividades terroristas; (e) ampliação da cooperação jurídica internacional tendente ao processamento e julgamento de agentes e organizações terroristas; (f) imposição de medidas de controle de remessas (ainda que informais) de dinheiro; (g) fortalecimento das medidas de identificação do cliente nas transferências virtuais de valores; (h) adoção de medidas que impedissem que entidades, particularmente aquelas sem fins lucrativos, fossem utilizadas para o financiamento do terrorismo²⁰⁵.

3.2.1.2 Notas interpretativas

As notas interpretativas são veiculadas no mesmo documento²⁰⁶ em que se publicam as recomendações e têm a finalidade de aclarar alguns conceitos constantes nestas últimas e de delimitar tanto os objetivos a serem atingidos como a amplitude das ações que se pretende sejam levadas a efeito. Representam uma espécie de interpretação autêntica dos enunciados veiculados nas recomendações, facilitando sua compreensão e sua assimilação pelos destinatários, inclusive com a utilização de exemplos de condutas que podem enquadrar-se nas definições abstratas²⁰⁷.

Apesar de dividirem um mesmo meio de publicação, as notas interpretativas não se confundem com as recomendações em si, principalmente pelo fato de não se verificar em seu conteúdo a mesma pretensão normativa vinculante que caracteriza aquelas²⁰⁸. Na última

²⁰⁵ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Annual Report 2001-2002*. Paris: France. 2002.

²⁰⁶ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation (updated October 2016)*. Paris: France. 2012.

²⁰⁷ Fazendo um paralelo com a técnica legislativa brasileira, as notas interpretativas poderiam ser comparadas às exposições de motivos.

²⁰⁸ “Some Interpretive Notes and definitions in the glossary include examples which illustrate how the requirements could be applied. These examples are not mandatory elements of the FATF Standards, and are

atualização das recomendações, datada de outubro de 2016, vinte e seis das quarenta recomendações tiveram notas interpretativas relacionadas²⁰⁹. No universo das recomendações contra o financiamento do terrorismo, todas as quatro foram objeto da aludida interpretação autêntica.

A Recomendação n. 5 do GAFI orienta aos países que tipifiquem o delito de financiamento do terrorismo como uma figura típica independente do ato terrorista em si (seja praticado individualmente ou em associação), bem como sugere que o crime em questão seja considerado crime antecedente à lavagem de dinheiro. A nota interpretativa relacionada a esta recomendação explica os objetivos que com ela se pretende atingir, além de delimitar as características das ações de financiamento do terrorismo.

Em relação aos objetivos, assenta a intenção de que todos os países possuam mecanismos legais que viabilizem o processamento e a aplicação de sanções a agentes financiadores do terrorismo que estejam em seus respectivos territórios. De outro lado, relatando existir relação próxima entre os delitos, esclarece a importância de se prever o financiamento do terrorismo como um crime antecedente à lavagem de dinheiro.

No que toca às características das ações de financiamento do terrorismo, a nota interpretativa à Recomendação n. 5 indica a necessidade de que as legislações nacionais sejam abrangentes a ponto de colher sob sua regulamentação qualquer pessoa que, de forma voluntária e consciente, direta ou indiretamente, forneça ou levante fundos voltados tanto para a prática de um ato concreto de caráter terrorista como para organizações e pessoas que tenham a intenção de cometê-los. A advertência é compreensível quando se verifica, em relatórios a respeito das fontes de financiamento do terrorismo mundial produzidos tanto pelo GAFI²¹⁰ como por outros organismos internacionais²¹¹, que alguns países criaram mecanismos legais criminalizando a conduta de financiar um ato concreto terrorista, mas não

included for guidance only. The examples are not intended to be comprehensive, and although they are considered to be helpful indicators, they may not be relevant in all circumstances.” In FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation (updated October 2016)*. Paris: France. 2012, p. 8.

²⁰⁹ São elas: Recomendações 1, 3 a 8, 10, 12 a 14, 16 a 20, 22 a 26, 29 e 30, 32, 38 e 40.

²¹⁰ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorist Financing*. Paris: France. 2002. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Guidance%20for%20financial%20institutions%20in%20detecting%20terrorist%20financing.pdf>.

²¹¹ Em relatório de avaliação produzido em 2011 sobre o Afeganistão, o Fundo Monetário Internacional (FMI), no ponto em que trata do financiamento do terrorismo, aponta que a tipificação daquele delito no país é insuficiente em razão de não se estender ao suporte financeiro de uma organização ou pessoa com propósitos terroristas, mas apenas ao financiamento de um ato terrorista específico. In INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Islamic Republic of Afghanistan: Detailed Assessment Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*. IMF Country Report No. 11/317. November 2011. Disponível em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11317.pdf> Acesso em 20.03.2017.

uma organização ou pessoa que, sabidamente, possui o propósito de cometer atos desta natureza.

A mesma nota interpretativa esclarece que, para o GAFI, eventual legislação deve abarcar o financiamento do terrorismo tanto com recursos lícitos como com ilícitos, enfatizando que na figura delitiva não se deveria vincular a prática criminosa ao fato de os recursos terem sido efetivamente usados no cometimento do ato terrorista ou ligados a um ato terrorista em particular. Também faz menção aos meios de prova passíveis de admissão para a comprovação da prática do delito, mencionando que a intenção e o conhecimento devem poder ser comprovados a partir de circunstâncias fáticas objetivas, viabilizando igualmente a punição da forma tentada do delito.

Invoca ainda a necessidade de que, do enunciado da Recomendação n. 5, extraia-se a possibilidade de que pessoas jurídicas respondam criminalmente (onde isso for compatível com o sistema jurídico nacional), administrativamente e civilmente pela prática de atos de financiamento do terrorismo. Por fim, considerando a característica transnacional do delito, ressalta a importância de que a legislação não inviabilize a penalização do agente nas hipóteses em que o financiador e a organização ou pessoa por ele patrocinada estejam em territórios diferentes ou quando o ato terrorista tenha sido levado a efeito em um terceiro país.

As notas interpretativas às Recomendações n. 6 e 7 do GAFI iniciam pontuando que o objetivo da diretriz é estimular o cumprimento do disposto no Capítulo VII da Carta da ONU, que trata sobre ações relativas à ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão, em especial naquilo que diga respeito à prevenção e à supressão do terrorismo e de seu financiamento, conforme previsões constantes em resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Quanto ao particular, é significativo lembrar que os países que aderem às Nações Unidas o fazem sob o compromisso de “aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança”, de acordo com a Carta da ONU (artigo 25).

As Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) passaram a ocupar-se dos temas terrorismo e financiamento do terrorismo de forma mais precisa e direta a partir 1999²¹², especificamente com a edição da Resolução CSNU 1267/1999, prevendo sanções ao regime Talibã, que dominava a maior parte do território do Afeganistão à época. Tais sanções podem ser enquadradas na categoria “targeted sanctions”²¹³ ou sanções

²¹² AMATURO, Alfonso. “La regolamentazione internazionale contro il finanziamento del terrorismo”. In: RAZZANTE, Ranieri (org.). *Il riciclaggio come fenomeno transnazionale: normative a confronto*. Milão: Giuffrè Editore. 2014, pp. 115-135.

²¹³ BIERSTEKER, Thomas; ECKERT, Sue E.; TOURINHO, Marcos; HUDÁKOVÁ, Zuzana. *The effectiveness of United Nations Targeted Sanctions: findings from the targeted sanctions consortium*. Brown University -

direcionadas, na medida em que visam um ente ou uma organização específica; por outro lado, particularizam-se por terem se voltado contra uma organização ou agrupamento de pessoas não reconhecido pela ONU como Estado-Nação. Dentre as sanções, previu o bloqueio de fundos ou outras fontes financeiras do Talibã e o fechamento do espaço aéreo dos Estados-membros da ONU para aeronaves de propriedade, arrendadas ou operadas pelo Talibã.

Para supervisionar e acompanhar a execução das deliberações constantes da Resolução foi implantado um Comitê no âmbito do Conselho de Segurança, ao qual coube, dentre outras funções, a elaboração de relatórios de efetividade das medidas adotadas e a atualização das listas de pessoas sujeitas às sanções. Nos termos da Resolução CSNU 1267/1999, todos os Estados estariam obrigados a relatar as medidas internas tendentes à implementação das Resoluções do Conselho, assim como cooperar com as atividades do Comitê²¹⁴.

Com o mesmo propósito, a Resolução 1373 do Conselho de Segurança da ONU criou o Comitê Antiterrorismo (“Counter-Terrorism Committee”), estabelecido por unanimidade no dia 28 de setembro de 2001, incumbindo-lhe de monitorar a implementação das medidas de aprimoramento de leis e de instituições dos países-membros no combate ao terrorismo, dentre as quais se destacam a criminalização do financiamento do terrorismo, o congelamento célere dos bens e direitos de pessoas ligadas a atividades terroristas e a cooperação internacional visando a investigação, a detenção, a extradição e a persecução penal de agentes terroristas (artigos 1º e 2º da Resolução 1373/2001²¹⁵).

Às Resoluções 1267/1999 e 1373/2001 seguiram-se as de número 1390 (2002), 1452 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1730 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009), 1988 (2011) e 1989 (2011), expressamente citadas nas notas interpretativas do GAFI, e ainda as de número 2083 (2012), 2161 (2014), 2170 (2014), 2253 (2015) e 2331 (2016), tratando sobre o combate do financiamento do terrorismo.

Consta das notas interpretativas que o foco das intervenções é preventivo, tendente a impedir o fluxo de recursos e seu uso por terroristas, o que leva a uma preocupação de cumprimento dos padrões mesmo por países não afetados diretamente pela prática de atos

Watson Institute for International Studies, November 2013. Disponível em: http://repository.graduateinstitute.ch/record/287976/files/effectiveness_TCS_nov_2013.pdf Acesso em 09.03.2017.

²¹⁴ CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. *Resolution 1267 (1999)*. S/RES/1267 (1999). Security Council: United Nations. 15 October 1999. Disponível em http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267%281999%29 Acesso em 20.03.2017.

²¹⁵ CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. *Resolution 1373 (2001)*. S/RES/1373 (2001). Security Council: United Nations. 28 september 2001. Disponível em [http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolut ion%201373%20\(2001\).pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolut ion%201373%20(2001).pdf) Acesso em 20.03.2017.

terroristas. Esclarece-se também a importância da bilateralidade das ações, assentando que os países precisam estruturar mecanismos e procedimentos eficazes para identificar e apontar pessoas ou organizações financiadoras do terrorismo, sugerindo ao Conselho de Segurança a inclusão delas nas listas de pessoas ligadas ao financiamento do terrorismo.

Pontua também a necessidade de que o mecanismo preveja medidas efetivas de proteção a terceiros de boa-fé, desenvolvendo procedimentos publicamente conhecidos para propor a retirada de pessoas das listagens do Conselho de Segurança nas hipóteses em que, do ponto de vista do país, não mais atendam aos critérios de inclusão, assim como viabilizando a rápida liberação dos bens daqueles que houverem sido retirados efetivamente da listagem do CSNU. Esses mesmos mecanismos devem ser eficientes para comunicar as exclusões das listagens ao setor financeiro imediatamente depois de ocorridas, bem como para fornecer orientações claras às pessoas ou entidades que possam estar sujeitas às medidas de congelamento.

Finalmente, na nota interpretativa à Resolução n. 8 explica-se a relevância das organizações sem fins lucrativos na prestação de serviços essenciais e no apoio à população de países mais carentes, sendo instrumento de vital importância para a concretização de direitos humanos mundo afora. Relata-se, no entanto, o mau uso destas instituições com propósito de financiamento de organizações terroristas²¹⁶ (movimentação de recursos, apoio logístico, recrutamento, etc.), o que minaria a confiança dos doadores e colaboradores de boa-fé e ameaçaria a integridade destas organizações.

Identificam-se no documento as características que tornariam as organizações sem fins lucrativos atrativas e vulneráveis aos grupos terroristas, a saber: (a) o acesso a fontes consideráveis de recursos, muitas vezes movimentados em espécie; (b) sua presença global, fornecendo-lhe um sistema de operações financeiras nacional e internacional e (c) a pouca ou nenhuma vigilância governamental sobre a criação e as atividades destas organizações.

Por força deste cenário, esclarece-se a necessidade de se proteger o universo de atuação das organizações sem fins lucrativos de práticas abusivas e de identificar quais organizações são exploradas por ou apoiam financeiramente grupos e atividades terroristas, sem impedir ou desencorajar atividades legítimas de caridade. As medidas devem promover a transparência e aumentar a confiança pública no setor, o que pode ser alcançado pelo

²¹⁶ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorist Financing*, *op. cit.*, é um dos documentos que relata a utilização transviada de organizações sem fins lucrativos por organizações terroristas.

incentivo ao desenvolvimento de pesquisas acadêmicas e ao compartilhamento de informações sobre o setor de organizações sem fins lucrativos.

Além disso, incentiva-se que os países promovam uma avaliação baseada no risco de as organizações que neles operam serem utilizadas por organizações terroristas e, com base nestas avaliações, empreendam medidas como: (a) a adoção de políticas claras para promover a transparência do setor; (b) a implementação de programas que aumentem a percepção, dentro do próprio setor, de sua fragilidade para com as investidas de organizações terroristas; (c) o desenvolvimento e o refinamento, em conjunto com o setor sem fins lucrativos, de melhores práticas para lidar com suas vulnerabilidades, protegendo-o do abuso terrorista; (d) o incentivo para que as organizações sem fins lucrativos utilizem-se, sempre que possível, do sistema financeiro formal para o trânsito de recursos voltados à implementação de suas atividades-fim; (e) a identificação dos dirigentes das organizações em local de acesso público, preferencialmente em ambiente virtual; (f) a imposição de que estas organizações publiquem declarações financeiras anuais com detalhamento de receitas e despesas; (g) o registro da constituição e das alterações estatutárias das organizações sem fins lucrativos em repartições competentes; (h) o estímulo à implantação, pelas organizações sem fins lucrativos, de uma política voltada à confirmação das identidades de doadores e destinatários de seus recursos, ainda que mantendo confidencialidade sobre as informações captadas; (i) a obrigação de que as organizações sem fins lucrativos mantenham, por um período mínimo de cinco anos, seus registros contábeis de transações domésticas e internacionais, de maneira suficientemente detalhada a viabilizar aferição da compatibilidade da destinação dos recursos com os propósitos e objetivos da organização, caso seja necessário.

Uma vez identificadas organizações sem fins lucrativos suspeitas de envolvimento no financiamento do terrorismo, a nota interpretativa aponta que a prioridade deve ser a adoção de medidas tendentes a impedir que a ação continue seu curso e a aplicar sanções efetivas, proporcionais e dissuasivas, o que exige de alguns países a atualização e a compatibilização de seus respectivos ordenamentos jurídicos. Para que as ações sejam efetivas, é imprescindível também o incremento da cooperação jurídica internacional, com a troca de informações que possam aprimorar o sistema de controle, evitar a manipulação destas organizações com propósitos terroristas e punir eventuais responsáveis pelos desvios de conduta.

A análise das notas interpretativas às recomendações que tratam sobre o financiamento do terrorismo e o combate à proliferação de armas de destruição em massa demonstra a importância de seu conteúdo para a compreensão dos enunciados e para a delimitação de sua

extensão. Por esta razão, apesar de não dotadas de carácter normativo, é possível concluir que a perfeita intelecção das recomendações do GAFI demanda a leitura também de suas respectivas notas interpretativas.

3.2.1.3 Relatórios

Ao contrário das recomendações e suas notas interpretativas, cuja forma e conteúdo estão contidos em um documento específico, os aqui denominados relatórios referem-se a uma gama de documentos emanados do GAFI com diferentes nomenclaturas e estruturas metodológicas, que vão desde relatórios de avaliação mútua dos países membros até guias e manuais de melhores práticas.

São documentos produzidos não somente para subsidiar a tomada de decisões no âmbito interno da força-tarefa, mas também para apontar aos demais integrantes do sistema as novas formas utilizadas por organizações terroristas para a movimentação de seus ativos, para orientar as unidades de inteligência financeira dos países na detecção de riscos em seus respectivos sistemas, para publicar a atualização das tipologias terroristas, para incluir ou excluir países da lista de não cooperativos ou de alto risco ou mesmo para divulgar resultados positivos verificados em avaliações de países membros.

Dentre os instrumentos aqui reunidos sob a nomenclatura em questão é possível incluir: (a) relatórios de avaliação mútua dos países membros, produzidos por examinadores que se deslocam ao país avaliado e relatam as condições presenciadas, para posterior aprovação pelo plenário do GAFI²¹⁷ (ex.: *FATF Mutual Evaluation Report: Federative Republic of Brazil, June 2010*); (b) relatórios anuais de atuação do GAFI, produzidos no âmbito de sua Secretaria e aprovados por seu Plenário, com a função de divulgar as ações adotadas dentro do ano-calendário²¹⁸; (c) guias de detecção de financiamento do terrorismo, produzidos para auxiliar as instituições financeiras a identificarem ações suspeitas entre seus clientes e operadores (ex: *FATF Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorist Financing, April 2002*²¹⁹); (d) publicações voltadas à divulgação de tipologias²²⁰ (ex.: *FATF Typologies Report on Risk of Terrorist Abuse of Non Profit Organisations, June 2014*) e

²¹⁷ Disponíveis em : [http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)). Acesso em: 21.03.2017.

²¹⁸ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Annual Report 2014-2015*. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Annual-report-2014-2015.pdf>. Acesso em 20.03.2017.

²¹⁹ Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Guidance%20for%20financial%20institutions%20in%20detecting%20terrorist%20financing.pdf>. Acesso em 21.03.2017.

²²⁰ Disponível em : [http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)). Acesso em 21.03.2017.

manuais de boas práticas²²¹ (*FATF Best Practices on Combating the Abuse of Non-Profit Organisations, June 2015*).

Estes relatórios possuem estruturas diferenciadas, a depender do propósito a que servem, mas em geral são metodologicamente organizados de modo a conter introdução, sumário executivo, desenvolvimento e conclusão. No sumário executivo são pontuados os principais aspectos do texto, antecipando algumas premissas e conclusões, as quais são pormenorizadas ao final de seu conteúdo²²².

3.2.1.3.1 Relatório de estudo de tipologias

Descritas as características gerais dos diversos tipos de relatórios emanados do GAFI, é de interesse deste estudo o aprofundamento na análise de um tipo específico de relatório: o de estudo das tipologias do financiamento do terrorismo, que servem de base para a revisão das recomendações e dos padrões de atuação de todo o sistema.

O estudo de tipologias é feito permanentemente para aferir os métodos utilizados pelos terroristas para gerar e movimentar suas receitas, bens e proveitos, partindo do pressuposto de que a interrupção do fluxo de canais utilizados para o financiamento do terrorismo gera, como reação, a readaptação dos procedimentos das organizações terroristas, para que possam ser abertos novos canais e para que as operações continuem a ter curso²²³.

A intensidade e o sucesso na identificação das tipologias são diretamente proporcionais à eficiência do regime antifiinanciamento do terrorismo. Uma vez identificados novos métodos e tendências, a força-tarefa readapta seus padrões para obstruir os novos canais de irrigação financeira das organizações, em um processo contínuo e perene²²⁴.

A análise das tipologias é feita com base no conhecimento e nas experiências colhidas em campo pelos avaliadores do GAFI (oriundos de equipe multidisciplinar que engloba atores do sistema de justiça penal, analistas e especialistas em inteligência financeira), quando das

²²¹ Disponível em [http://www.fatf-gafi.org/documents/guidance/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/documents/guidance/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)). Acesso em 21.03.2017.

²²² FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Methodology: for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems (Updated in February 2017)*. Paris: France, 2017. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf> Acesso em 21.03.2017.

²²³ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Annual Report 2014-2015*. Op. cit.

²²⁴ Idem.

avaliações dos países. Em algumas ocasiões, os *experts* também se auxiliam de representantes de determinados setores da iniciativa privada para identificar as novas tipologias²²⁵.

A publicação de relatórios desta natureza é importante para alertar a comunidade internacional acerca dos novos métodos empregados, viabilizando a detecção prematura das atividades criminosas, a reavaliação dos riscos e a readaptação dos respectivos sistemas de repressão e controle.

Por intermédio de estudos de tipologias, por exemplo, foram identificados novos métodos de movimentação financeira utilizados por organizações terroristas, tais como as moedas e os meios de pagamento virtuais por produtos e serviços²²⁶. Com base no conhecimento acumulado, foi publicado, em janeiro de 2015, relatório com informações sobre as características e as particularidades destes novos mecanismos virtuais, bem como com orientações ao setor financeiro sobre o modo como desenvolver instrumentos de análise e regulação destes novos métodos²²⁷.

Outro exemplo do resultado do estudo de novas tipologias é o relatório com as informações sobre as fontes de financiamento do Estado Islâmico²²⁸, publicado em fevereiro de 2015. Nele, apurou-se que a principal fonte de suporte financeiro da organização terrorista advém dos territórios por ela ocupados. Estima-se que o EI tenha tido acesso ao equivalente a meio bilhão de dólares com a apropriação de moeda armazenada nos bancos públicos das províncias iraquianas de Ninevah, Al-Anbar, Salah, Din e Kirkuk, ocupadas no ano de 2014. Apontou-se também que o financiamento da organização advém dos campos de petróleo e gás natural explorados nos territórios ocupados, da extorsão de agricultores, do confisco de bens, de sequestros, doações, dentre outras fontes.

Devido a gama de instrumentos reunidos sob a nomenclatura, é possível afirmar que os relatórios são o meio mais comum pelo qual o GAFI materializa e divulga suas ações, tendo papel de destaque na praxe operacional da força-tarefa ao servir como mecanismo de

²²⁵ “Depending on the topic, the research initiatives may also involve industry representatives to ensure that all angles are taken into account. This analysis leads to a better understanding of the money laundering and/or terrorist financing vulnerabilities of a particular sector or product and often results in a series of red flag indicators to help detect illicit transactions” In FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Annual Report 2014-2015*. Paris: 2016, p. 15. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Annual-report-2014-2015.pdf>. Acesso em 20.03.2017

²²⁶ Especialmente “Bitcoin”, a mais difundida moeda virtual da atualidade.

²²⁷ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Virtual Currencies: guidance for a risk based approach*. Paris: 2015. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-RBA-Virtual-Currencies.pdf>. Acesso em 22.03.2017.

²²⁸ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Financing of the Terrorist Organization Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*. Paris: 2015. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Financing-of-the-terrorist-organisation-ISIL.pdf>. Acesso em 22.03.2017.

informação, direcionamento, pressão e avaliação do cumprimento dos padrões publicados nas recomendações.

3.2.2 Objetivos imediatos

Encerrado o estudo dos instrumentos utilizados pelo GAFI para divulgar e estimular os Estados a adotarem os padrões internacionais por ele emanados, é o momento de avançar a análise sobre os objetivos imediatos da força-tarefa.

Por objetivos imediatos quer-se denominar aqueles relacionados à implementação e à operacionalização fática das diretrizes difundidas nas recomendações, notas interpretativas e relatórios do GAFI. O emprego do adjetivo imediato, no caso, visa diferenciar estes objetivos daqueles que constituem o resultado fenomênico que se busca com a implantação do modelo de atuação da força-tarefa, ou seja, de seus objetivos mediatos, que podem ser identificados como: a redução do trânsito de recursos das organizações terroristas no sistema financeiro internacional, com a garantia da integridade desse sistema; a fragilização econômica das células terroristas; a identificação de seus financiadores e, por consequência; a cessação do cometimento de atentados terroristas.

Neste trabalho, os seguintes objetivos imediatos da força-tarefa foram eleitos para estudo: o monitoramento da efetiva implementação dos *standards* pelos países membros e a difusão dos padrões estabelecidos nas recomendações a países e territórios não membros, com o consequente monitoramento de seu cumprimento.

3.2.2.1 Monitoramento da implementação dos *standards* pelos países membros

O regime de monitoramento dos membros do GAFI é baseado em um procedimento de avaliações mútuas (*peer reviews*²²⁹), por meio do qual uma equipe de avaliadores selecionados pela força-tarefa visita o país sujeito à avaliação a fim de promover uma profunda análise dos mecanismos de prevenção e de combate ao uso criminoso de seu sistema financeiro (seja para lavagem de dinheiro ou para o financiamento do terrorismo).

Os avaliadores são indicados ao GAFI pelos países membros²³⁰, quando então passam a receber treinamentos constantes voltados à atualização e ao aprofundamento sobre as

²²⁹ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Procedures for the FATF fourth round of AML/CFT mutual evaluations*. Paris: França, 2013. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF-4th-Round-Procedures.pdf>. Acesso em 21.03.2017.

²³⁰ Os países obrigam-se a indicar profissionais qualificados disponíveis para realizar pelo menos duas avaliações durante uma rodada de avaliações da força-tarefa (correspondente a um ciclo completo de visitas a todos os países membros). Países que não indicarem os respectivos *experts* deverão fazer contribuição financeira

diretrizes vigentes. Uma vez definida a data da avaliação de determinado país, os avaliadores são nomeados pelo Presidente do GAFI dentre aqueles indicados pelos países para exercerem a função e treinados para tanto, não tendo o país avaliando qualquer ingerência sobre esta nomeação²³¹.

Até o ano de 2012, as avaliações tinham a finalidade de aferir apenas a adequação técnica do sistema legal sob escrutínio com os parâmetros constantes das recomendações. No entanto, a partir da quarta rodada de avaliações (atualmente em curso), o processo de avaliação evoluiu para analisar não apenas a adequação técnica do sistema legal, mas também para apurar a efetividade na implantação dos *standards*²³² pelo país avaliado. Com isso, o regime de monitoramento de países membros do GAFI ficou mais rígido, passando a contemplar um duplo patamar de conformidade: o de adequação técnica e o de efetividade²³³.

Seguindo esta metodologia de trabalho, em um primeiro momento os avaliadores levantam informações sobre, por exemplo, a existência de uma unidade de inteligência financeira local; a efetiva tipificação dos delitos de terrorismo e de financiamento do terrorismo pela legislação do país avaliado; a tipificação da responsabilidade penal de pessoas jurídicas; a existência de um sistema de controle de organizações sem fins lucrativos e a previsão normativa de congelamento e confisco de bens de pessoas listadas nas Resoluções do Conselho de Segurança da ONU.

Na mesma avaliação, em um segundo momento, os avaliadores analisam o sistema no plano da efetividade, atentando-se para o modo como ele vem operando na prática. Neste segundo momento, passa-se a apurar, por exemplo, a quantidade de comunicações que a unidade de inteligência financeira local recebeu das instituições financeiras que atuam em seu território e o percentual que resultou em medidas concretas de combate ao financiamento do terrorismo (ou à lavagem de dinheiro); o modo como vem funcionando o sistema de controle das operações das organizações sem fins lucrativos e os instrumentos por ele utilizados; a quantidade de pessoas processadas e/ou condenadas pela prática de crimes de terrorismo,

correspondente ao custo da operacionalização de dois avaliadores, conforme consta no documento *Procedures for the FATF fourth round of AML/CFT mutual evaluations*, citado acima.

²³¹ Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/more-about-mutual-evaluations.html>. Acesso em 21.03.2017.

²³² “The assessment of technical compliance is part of each mutual evaluation. The assessed country must provide information on the laws, regulations and any other legal instruments it has in place to combat money laundering and the financing of terrorism and proliferation. This used to be the main focus of FATF, and FATF still requires the legal framework to be in place. But experience has shown that having the laws in the books is not enough, the main focus is now on effectiveness.” Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/more-about-mutual-evaluations.html>. Acesso em 21.03.2017.

²³³ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Procedures for the FATF fourth round of AML/CFT mutual evaluations*. Op. cit.

associação ou financiamento do terrorismo, assim como a quantidade de recursos bloqueados, confiscados ou recuperados em decorrência destas atividades (ou em decorrência da prática de crime de lavagem de dinheiro).

O processo de avaliação mútua é pautado pela lógica de que os países têm o dever de demonstrar a seus pares seu comprometimento com um sistema eficiente de combate ao financiamento do terrorismo e à lavagem de dinheiro. Por força deste pressuposto lógico, o ônus de demonstrar aos pares a compatibilidade de seu sistema com os parâmetros estabelecidos é do país avaliando²³⁴. É relevante registrar, porém, que as exigências concretas de efetividade podem variar de país para país, a depender de seu grau de exposição ao risco de financiamento do terrorismo ou de lavagem de dinheiro (o que vai ao encontro da diretriz da avaliação baseada no risco).

O processo de avaliação mútua leva aproximadamente dezoito meses e engloba, resumidamente, as seguintes fases: (a) treinamento de representantes do país avaliado, a fim de que tomem conhecimento de quais informações deverão prover à equipe de avaliação durante o procedimento; (b) prestação de informações aos examinadores pelo país em avaliação, por meio do preenchimento de um “questionário padrão”²³⁵, no qual deverão apontar os atos normativos (primários e secundários) vigentes em seu território, relacionados com a temática em exame; (c) análise pelos avaliadores, com base nas informações encaminhadas, da compatibilidade do sistema legal do país com as recomendações do GAFI, produzindo uma minuta de relatório com as conclusões sobre o grau de conformidade no plano da adequação técnica; (d) avaliação e estipulação, pelos examinadores, do foco de priorização²³⁶ na análise de efetividade; (e) visita ao país em avaliação; (f) apresentação da minuta do relatório final, expondo o nível de conformidade do sistema local tanto no plano técnico como no plano da efetividade; (g) discussão e aprovação plenária; (h) disponibilização e revisão do relatório pelos países membros do GAFI, antes da publicação oficial; (i) publicação no site da força-tarefa; (j) acompanhamento das medidas tomadas para a solução das deficiências apontadas (processo de acompanhamento ou *follow-up process*)²³⁷.

²³⁴ “Mutual evaluations are strict and a country is only deemed compliant if it can prove this to the other members. In other words, the onus is on the assessed country to demonstrate that it has an effective framework to protect the financial system from abuse.” Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/more-about-mutual-evaluations.html>. Acesso em 21.03.2017.

²³⁵ CORRÊA, L. M. P. *Op. cit.*, p. 106.

²³⁶ A definição do foco de priorização é baseada nas seguintes variáveis do país: ameaças existentes, vulnerabilidades e riscos verificados, tipo de economia, tipo e tamanho de seu centro financeiro, estabilidade política, aplicação da lei e nível de maturidade de seu sistema de combate ao financiamento do terrorismo e à lavagem de dinheiro.

²³⁷ Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/more-about-mutual-evaluations.html>. Acesso em 21.03.2017.

É importante o registro de que, entre a apresentação da minuta do relatório final (“f” supra) e a discussão plenária de seu conteúdo (“g” supra), ao país avaliando é concedida a oportunidade manifestar-se sobre seu conteúdo, assim como de reunir-se pessoalmente com os avaliadores para expor suas razões. Além disso, antes ainda da submissão ao plenário, a minuta de relatório é avaliada por revisores independentes, que opinam sobre seus aspectos formal e material. Entretanto, a definição do conteúdo final do relatório a ser apresentado ao Plenário é de competência exclusiva dos avaliadores designados pelo Presidente do GAFI²³⁸.

Uma vez levado a Plenário para votação, instaura-se uma discussão sobre os achados relatados e, principalmente, sobre a tabela indicativa do nível de conformidade do país avaliado com cada uma das diretrizes constantes das recomendações do GAFI. Nesta fase, a superação ou a modificação, pelo Plenário, de um apontamento pelos avaliadores, só pode ocorrer se baseada no consenso de seus membros (com exceção do país avaliado, que não tem direito a voto)²³⁹.

Aprovado o relatório de avaliação mútua pelo Plenário, tem início a fase do processo de acompanhamento (*follow-up process*), voltado a: (a) estimular os membros a aprimorarem a implementação dos *standards*; (b) monitorar o cumprimento das medidas sugeridas no relatório de avaliação mútua (inclusive no plano da efetividade); (c) instrumentalizar a política de pressão dos pares (*peer pressure*) e; (d) alinhar o ciclo de avaliações do GAFI com os organismos regionais ao estilo GAFI²⁴⁰.

Existem dois tipos distintos de processos de acompanhamento, a depender do resultado do relatório de avaliação mútua: o regular e o reforçado. O processo regular implementa a política padrão e contínua de monitoramento dos países; o reforçado é dirigido a países com deficiências significativas em seus sistemas de controle e combate ao financiamento do terrorismo e à lavagem de dinheiro, envolvendo um acompanhamento mais intenso das ações e medidas adotadas.

As deficiências significativas, que justificam um acompanhamento por intermédio do processo reforçado, consideram-se existentes quando uma das seguintes condições estiver presente no relatório de avaliação mútua: (a) oito ou mais itens forem qualificados como *não cumprido* ou *parcialmente cumprido* na escala de conformidade técnica com as quarenta

²³⁸ Idem.

²³⁹ Ibidem.

²⁴⁰ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Procedures for the FATF fourth round of AML/CFT mutual evaluations*. Paris: França, 2013. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF-4th-Round-Procedures.pdf>. Acesso em 21.03.2017.

recomendações²⁴¹; (b) houver conceito *não cumprido* ou *parcialmente cumprido* na avaliação de conformidade com as Recomendações 3, 5, 10, 11 ou 20; (c) possuir um conceito baixo ou moderado para sete ou mais dos onze critérios de eficiência; (d) possuir um conceito baixo para quatro ou mais dos onze critérios de eficiência²⁴²⁻²⁴³.

Todos os países membros do GAFI estão sujeitos, no mínimo, ao processo regular de acompanhamento. Passados dois anos e meio do encerramento do processo de avaliação mútua, o país avaliado deve apresentar um relatório reportando as medidas que adotou para suprir as deficiências técnicas verificadas naquela ocasião (auto avaliação), bem como se submeter a uma avaliação de acompanhamento, pelo corpo de avaliadores do GAFI, depois de passados cinco anos de sua avaliação mútua. A expectativa é que o avaliado tenha cumprido as deficiências técnicas quando do encaminhamento do primeiro relatório e que tenha levado a efeito as medidas para aprimorar seu sistema no plano da efetividade ao tempo de sua submissão à avaliação de acompanhamento²⁴⁴.

O processo de acompanhamento reforçado, por seu turno, impõe ao país avaliado uma frequência maior de relatórios reportando as medidas que adotou para suprir as deficiências técnicas identificadas em seu processo de avaliação mútua (auto avaliação): em vez de um, geralmente²⁴⁵ devem apresentar três relatórios antes de serem submetidos à avaliação de acompanhamento. Além desta distinção, outras medidas podem ser adotadas quando não forem observados progressos satisfatórios na superação das deficiências por países membros sujeitos a processo de acompanhamento reforçado, dentre as quais: (a) o encaminhamento de carta pelo presidente do GAFI a Ministro de Estado do país avaliado, chamando atenção à

²⁴¹ O grau de conformidade com as recomendações varia de acordo com a seguinte escala de intensidade: (C) *cumprido*: não há deficiências em relação à recomendação; (MC) *majoritariamente cumprido*: existem apenas pequenas deficiências e a maior parte dos critérios essenciais é inteiramente observada; (PC) *parcialmente cumprido*: alguns dos critérios essenciais são observados, havendo deficiências moderadas; (NC) *não cumprido*: há grandes deficiências e a grande maioria dos critérios não está sendo cumprida; (NA) *não aplicável*: as exigências e ou parte delas não se aplica, devido às características estruturais, jurídicas ou institucionais de um país. In FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Methodology: for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems (Updated in February 2017)*. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>. Acesso em 21.03.2017.

²⁴² FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Procedures for the FATF fourth round of AML/CFT mutual evaluations*. Paris: França, 2013. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF-4th-Round-Procedures.pdf>. Acesso em 21.03.2017.

²⁴³ Nestas hipóteses, o processo de acompanhamento passa a ser monitorado pelo *International Cooperation Review Group (ICRG)*, órgão integrante da estrutura do GAFI cujas características serão descritas em tópico subsequente.

²⁴⁴ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Procedures for the FATF fourth round of AML/CFT mutual evaluations*. Paris: França, 2013. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF-4th-Round-Procedures.pdf>. Acesso em 21.03.2017.

²⁴⁵ O número exato de relatórios é definido pelo Plenário do GAFI, de acordo com as deficiências concretas do país avaliado.

deficiência no cumprimento das recomendações; (b) a visita do alto comissariado do GAFI, para reunir-se com membros do alto escalão político do país, reforçando a necessidade de cumprimento; (c) a emissão de uma declaração formal do GAFI, em atenção ao disposto na Recomendação 19²⁴⁶, identificando o país avaliado como “país de alto risco” e recomendando a adoção de medidas de reforço de segurança nas transações com pessoas (físicas ou jurídicas) nele situadas (o que na prática implica restrição para suas operações financeiras); (d) a suspensão da condição de membro²⁴⁷ do GAFI até que haja priorização na adoção das medidas recomendadas; (e) a expulsão do país do quadro de membros do GAFI²⁴⁸.

Tendo em conta a multidisciplinariedade dos avaliadores e suas diferentes origens, assim como para garantir a equidade no processo de avaliação entre todos os países, o GAFI sistematizou e publicou um documento intitulado *Methodology: for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems*²⁴⁹, atualizado em fevereiro de 2017, por meio do qual estabeleceu uma rígida metodologia a respeito dos dados a serem colhidos nas avaliações, da forma como devem ser arrecadados e dos elementos a serem inseridos nos relatórios de avaliação mútua.

3.2.2.2 Difusão dos padrões aos países e territórios não membros

Além estabelecer um regime de monitoramento permanente dos países membros, o item 78 da Declaração de Houston foi encerrado com um “convite a todos os outros países

²⁴⁶ Recomendação 19. “Países de alto risco / As instituições financeiras deveriam estar obrigadas a aplicar medidas reforçadas de devida diligência acerca do cliente para relações de negócios e transações com pessoas físicas e jurídicas e instituições financeiras de países onde as Recomendações GAFI assim o exigirem. O tipo de medida reforçada de devida diligência aplicada deverá ser efetivo e proporcional aos riscos. Os países deveriam estar aptos a aplicar contramedidas adequadas quando solicitados pelo GAFI. Os países deveriam estar aptos a aplicar contramedidas independentemente de qualquer solicitação do GAFI a esse respeito. Tais contramedidas deveriam ser efetivas e proporcionais aos riscos” (tradução livre). In FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *International Standards On Combating Money Laundering And The Financing Of Terrorism & Proliferation (updated October 2016)*. Paris: France. 2012. Disponível em www.fatf-gafi.org/recommendations.html. Acesso em 09.03.2017.

²⁴⁷ “A suspensão implica que o país seja considerado não membro do GAFI durante o período da suspensão, sendo vetado de participar das reuniões da força-tarefa ou manifestar-se em seus processos, com exceção do processo em que suas deficiências estão sendo examinadas” (tradução livre). In FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Procedures for the FATF fourth round of AML/CFT mutual evaluations*. Paris: França, 2013. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF-4th-Round-Procedures.pdf>. Acesso em 21.03.2017.

²⁴⁸ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Procedures for the FATF fourth round of AML/CFT mutual evaluations*. Op. cit.

²⁴⁹ Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%202022%20Feb%202013.pdf> Acesso em 21.03.2017

para participarem da luta contra a lavagem de dinheiro e para implementarem as recomendações do GAFI”²⁵⁰.

Como se pode observar, o intento de universalização dos padrões normativos estabelecidos nas recomendações esteve presente desde o início dos trabalhos do GAFI. Esta diretriz pauta até hoje as reuniões e as publicações da força-tarefa, tanto que o processo de revisão constante das recomendações é justificado sob o argumento da necessidade de alcançarem aplicação universal²⁵¹. Esta política de difusão está calcada em três pilares principais: “expansão dos membros do GAFI, desenvolvimento de órgãos regionais no estilo do GAFI e fortalecimento da cooperação com organizações internacionais relevantes”²⁵².

No que toca ao combate do terrorismo e do financiamento do terrorismo, esta tendência justifica-se em razão das próprias características do delito, em especial do aspecto transnacional que vem marcando o cometimento destas práticas desde a segunda metade do século passado e, mais intensamente, desde o início do século XXI. Atualmente, as ameaças terroristas transcendem as fronteiras geográficas e políticas dos Estados, atingindo uma escala mundial e passando a exigir ação concertada entre os atores internacionais para seu enfrentamento. Métodos isolados e localizados, impassíveis de abarcar o fenômeno em toda a sua completude e complexidade, estão fadados a falhar em seus resultados.

O método de combate aqui eleito como objeto de pesquisa, levado a efeito contra o patrimônio e as fontes de receitas das organizações terroristas, não se distingue dos demais quanto à necessidade de internacionalização:

A cooperação civil multilateral deve atribuir especial importância à investigação dos fluxos financeiros dos movimentos terroristas. Impõe-se que os ministros das Finanças do G7 vão mais longe no decisivo objetivo de impedir o financiamento do terrorismo, criando regras e mecanismos que dificultem os movimentos de recursos financeiros que não seja identificáveis.²⁵³

Por conseguinte, uma vez estruturado o modelo de atuação voltado a debilitar a saúde financeira das organizações terroristas, sua disseminação para todos os países que compõem a comunidade internacional constitui condição de eficácia do modelo, sem o que pouco serviria

²⁵⁰ HOUSTON ECONOMIC DECLARATION. Houston, 1990. Disponível em: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1990houston/declaration.html#drug> Acesso em: 13.03.2017.

²⁵¹ No relatório anual de 2002-2001, consta como objetivo do plano de ação voltado ao combate ao financiamento do terrorismo o estímulo a que todos os países do mundo participem do processo de avaliação da implementação das medidas, nas mesmas condições dos países membros. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2001%202002%20ENG.pdf> Acesso em: 16.03.2017.

²⁵² MACHADO, Maíra Rocha. *Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*. São Paulo: Ed. 34/Edesp, 2004, p. 168.

²⁵³ SILVA, Artur Santos. Apresentação. In: [s.n.]. *Terrorismo e relações internacionais*. 1ª edição. Lisboa: Gradiva, 2006, p. 124 (sic).

aos fins propostos. No mundo globalizado e mundialmente interligado, no qual a disseminação das ações terroristas atingiu escala global, a concentração do modelo de atuação em poucos e determinados territórios seria incapaz de produzir resultado efetivo no enfrentamento do problema.

Sob esse aspecto, é compreensível e justificável a pretensão do GAFI de disseminar seu modelo de atuação aos países mundo afora. Por outro lado, a pretensão de manter a segurança internacional e a paz está presente nas relações entre os Estados pelo menos desde a Paz de Westfália, passando pela criação da Liga das Nações e da Organização das Nações Unidas, cuja Carta prevê a união de esforços para a preservação dos direitos humanos e para a manutenção da paz e da segurança internacionais²⁵⁴. Além disso, os próprios Estados já se deram conta de que esta preservação somente será possível a partir de uma harmonização legislativa internacional e da cooperação jurídica internacional:

Para combater eficazmente crimes com características transnacionais, os países convenceram-se de que era necessário criar base jurídica para garantir a harmonização legislativa internacional, bem como fomentar a cooperação internacional na matéria. Esse tipo de abordagem baseava-se no princípio da “responsabilidade compartilhada”, que se consagrou na Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o Problema Mundial das Drogas, realizada de 8 a 10 de junho de 1988.²⁵⁵

Portanto, a assunção do compromisso formal de manutenção da paz e segurança internacionais (Carta da ONU), aliada à percepção da necessidade de harmonização legislativa como instrumento eficaz de combate aos crimes transacionais (dentre os quais o terrorismo), deveriam levar os Estados (se não todos, pelo menos os Estados-membros da ONU) a, voluntariamente, aderir a padrões normativos voltados ao atingimento daqueles bens jurídicos (paz e segurança internacional).

Porém, se do um ponto de vista principiológico a questão parece ser de mais fácil equacionamento, no plano fático são invocados diversos obstáculos econômicos, políticos, jurídicos e normativos a impedirem a plena adesão dos países aos *standards* constantes das recomendações. Afinal, a implantação do modelo proposto envolve alterações nas legislações dos países, capacitação de recursos humanos para lidar com os dados eventualmente surgidos,

²⁵⁴ Artigo 1 Os propósitos das Nações unidas são: 1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz; [...] 3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

²⁵⁵ CORRÊA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. Brasília: FUNAG (Coleção teses de CAE), 2013, pp. 28-29.

implantação de unidades e setores administrativos, regulação de atividades sujeitas a regime de livre concorrência e dispêndios de recursos públicos.

A par disso, certo é que a pretensão do GAFI é a de que os padrões constantes das recomendações universalizem-se e se difundam como modelo de combate ao financiamento do terrorismo em todo o mundo, de modo a fazer frente à extensão e à gravidade da ameaça gerada. E nas hipóteses em que não existe adesão voluntária por parte dos países (membros ou não membros), o GAFI vale-se de instrumentos de coerção que podem levantar dúvidas sobre a legitimidade de sua atuação, matéria que será parcialmente abordada no capítulo conclusivo deste trabalho. Neste momento, é necessário analisar quais são os aludidos instrumentos e como eles são empregados pela força-tarefa.

3.2.2.2.1 Método de avaliação de países e territórios não membros

Os métodos de avaliação e de coerção de países não membros para a implementação dos *standards* constantes das recomendações sofreram alterações ao longo da evolução da força-tarefa, passando por duas diferentes etapas. Ambas tem como eixo principal a indicação pública de países e territórios não cooperativos, que serve como mecanismo de alerta aos agentes financeiros sobre a fragilidade de seus sistemas de controle e de estopim para um processo de restrição de operações financeiras por parte dos países membros do GAFI com os países e territórios não cooperativos.

Entre os anos 2000 e 2006, a política era implementada por intermédio do programa de ação *Non-Cooperative Countries and Territories (NCCT) Initiative*, que buscava reduzir a vulnerabilidade do sistema financeiro mundial por intermédio da publicação de listas de países e territórios não cooperativos, as quais resultavam de avaliações feitas nesses países e territórios. Os países a serem avaliados eram selecionados com base nas características e no tamanho de seu sistema financeiro, bem como na potencialidade de influência de suas deficiências na segurança do sistema financeiro mundial.

Segundo os critérios previstos no primeiro documento publicado pelo GAFI para esta finalidade (*Report on Non-Cooperative Countries and Territories*), os países e territórios poderiam ser divididos em diferentes categorias, de acordo com o grau de deficiências encontradas em seu ordenamento jurídico e em seu sistema financeiro: (a) claramente não cooperativo (deficiências graves em diversas áreas); (b) parcialmente não cooperativo

(deficiências em várias áreas) e; (c) factualmente não cooperativo (sem deficiências graves quanto aos critérios técnicos, mas com problemas no plano da eficiência)²⁵⁶.

Cada uma destas categorias demandava um diferente plano de contramedidas, que iam da comunicação aos países membros do GAFI para criarem obrigações voltadas à análise mais minuciosa de operações financeiras oriundas de países e territórios não cooperativos até o condicionamento e a restrição da realização de transações financeiras com estas jurisdições. A publicação das listas era acompanhada das razões que levaram a inclusão do país ou território em seu bojo, bem com das medidas recomendadas para a eliminação das deficiências encontradas. A partir de então, o GAFI buscava dialogar com os países listados (normalmente por meio de carta de seu Presidente ao alto escalão político do país), adotando ainda a política de atuação conjunta com outros organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, como medida de pressão para a adequação das fragilidades²⁵⁷.

Durante o período em que vigorou, este método de avaliação examinou um total de quarenta e sete países e territórios, dos quais vinte e três foram listados na NCCT em 2000 (quinze) e 2001 (oito). Desde 2001, nenhum país foi mais avaliado com base na metodologia NCCT, que foi encerrada no ano de 2006, quando não mais existia país incluído nesta listagem²⁵⁸. Àquele tempo, o GAFI sofrera pressões de instituições financeiras internacionais (IFIs), influenciadas por países não membros, para por fim aos métodos de listagem de NCCT e para padronizar um processo de avaliação simétrico e justo, condicionando a parceria das IFIs com a força-tarefa à não renovação da lista²⁵⁹.

Apesar disso, o GAFI retomou a prática de listagens públicas, ainda que por diferentes métodos, no ano de 2007, o que demonstra “a grande determinação do GAFI em seguir suas prioridades, independentemente do entendimento com as IFIs” e reflete “sua confiança na

²⁵⁶ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Report on Non-Cooperative Countries and Territories*. France: 2000. Disponível em: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Initial%20Report%20on%20NCCTs%202002_2000.pdf Acesso em 30.03.2017.

²⁵⁷ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Report on Non-Cooperative Countries and Territories*. *Op. cit.*

²⁵⁸ Disponível em: [http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/aboutthenon-cooperativecountriesandterritoriesncctinitiative.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/aboutthenon-cooperativecountriesandterritoriesncctinitiative.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)). Acesso em 30.03.2017.

²⁵⁹ BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *The FATF and Its Institutional Partners: Improving The Effectiveness and Accountability of Transgovernmental Network*. 2008, pp. 54-55. Disponível em <http://www.temple.edu/law/ticlj/ticlj22-1Blazejewski.pdf>. Acesso em: 27.03.2017.

legitimidade conquistada, seja por intermédio do endosso da ONU, seja pelo número expressivo de jurisdições que [...] se haviam comprometido em aplicar as Recomendações”²⁶⁰.

Neste segundo momento evolutivo do processo de avaliação de países e territórios não cooperativos, inaugurado em 2007, o GAFI tratou de instituir o *International Cooperation Review Group (ICRG)*, atribuindo-lhe a missão de analisar os países e territórios de alto risco e de recomendar as ações específicas para lidar com os riscos identificados²⁶¹, sejam eles membros ou não membros do GAFI (desde sua instituição, foram incluídos em listagens do ICRG, sem qualquer distinção, tanto países membros quanto não membros²⁶²).

A sistemática implementada pelo ICRG prevê a publicação de duas listas distintas, a depender das deficiências encontradas no país ou território em avaliação e de seu comprometimento em sanear-las, sendo uma delas denominada de *Public Statement* e a outra de *Improving Global AML/CFT Compliance: ongoing process*²⁶³. Doravante, adotar-se-á as denominações “lista negra” e “lista cinza”, cunhadas pela doutrina²⁶⁴, para identificar uma e outra, respectivamente. Estas listas são publicadas e atualizadas três vezes ao ano, depois das reuniões plenárias do GAFI.

A lista negra (*Public Statement*) identifica os países ou territórios com deficiências estratégicas de combate ao financiamento do terrorismo e à lavagem de dinheiro, bem como países ou territórios que, com as mesmas deficiências, não tenham feito progressos suficientes para sanear-las ou não tenham se comprometido com o plano de ação desenvolvido pelo GAFI para suprir as deficiências²⁶⁵. Os países e territórios relacionados na lista negra e que não tenham um plano de ação em andamento são considerados de “alto risco” e ficam sujeitos às contramedidas de que trata a Recomendação 19 do GAFI²⁶⁶.

²⁶⁰ CORRÊA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. Brasília: FUNAG (Coleção teses de CAE), 2013, p. 162.

²⁶¹ Disponível em [http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/moreabouttheinternationalco-operationreviewgroupicrg.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/moreabouttheinternationalco-operationreviewgroupicrg.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)). Acesso em 30.03.2017.

²⁶² CORRÊA, L. M. P. *Op. cit.*

²⁶³ Disponível em [http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/moreabouttheinternationalco-operationreviewgroupicrg.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/moreabouttheinternationalco-operationreviewgroupicrg.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)). Acesso em 30.03.2017.

²⁶⁴ CORRÊA, L. M. P. *Op. cit.*, p. 164.

²⁶⁵ Disponível em [http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/moreabouttheinternationalco-operationreviewgroupicrg.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/moreabouttheinternationalco-operationreviewgroupicrg.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)). Acesso em 30.03.2017.

²⁶⁶ Recomendação 19. “Países de alto risco / As instituições financeiras deveriam estar obrigadas a aplicar medidas reforçadas de devida diligência acerca do cliente para relações de negócios e transações com pessoas físicas e jurídicas e instituições financeiras de países onde as Recomendações GAFI assim o exigirem. O tipo de medida reforçada de devida diligência aplicada deverá ser efetivo e proporcional aos riscos. Os países deveriam estar aptos a aplicar contramedidas adequadas quando solicitados pelo GAFI. Os países deveriam estar aptos a aplicar contramedidas independentemente de qualquer solicitação do GAFI a esse respeito. Tais contramedidas deveriam ser efetivas e proporcionais aos riscos” (tradução livre). In FINANCIAL ACTION TASK FORCE.

Por seu turno, a lista cinza identifica os países e territórios que, com deficiências estratégicas de combate ao financiamento do terrorismo e à lavagem de dinheiro, assumiram compromisso político de alto nível para resolvê-las por intermédio de um plano de ação desenvolvido com o GAFI²⁶⁷. Trata-se de um instrumento de pressão com menor intensidade de coerção, que se baseia exclusivamente na publicidade das condições deficitárias, sem qualquer contramedida imediata.

A doutrina ainda identifica uma “lista cinza escuro”, situada em uma fase intermediária entre as duas listas acima citadas:

Na reunião plenária de outubro de 2010, o GAFI decidiu que, depois de 12 meses na lista cinza, seria feita reavaliação da situação dos países. Os países que não apresentassem progressos, em relação às medidas relevantes do plano de ação, seriam transferidos para lista intermediária, conhecida, informalmente, como lista cinza escuro. Nesta, só permaneceriam até a próxima reunião plenária, quando seria feita nova avaliação, que determinaria sua transferência para a lista negra ou o retorno à lista cinza. Países transferidos da lista cinza escuro para a negra formam categoria de menor risco da lista negra, pois, em tese, estão comprometidos com a implementação das Recomendações, mas ainda apresentam graves deficiências em seus sistemas. O fato de estarem na lista negra refere-se ao alerta que o GAFI acredita que deva ser feito sobre o nível de risco que representam ao sistema financeiro internacional²⁶⁸.

Uma vez cumprido, parcial ou totalmente, o plano de ação estabelecido quando da listagem, o GAFI organiza uma visita local ao país ou território respectivo para confirmar se está em curso a implementação das reformas legais, regulamentares ou operacionais necessárias e se existe de fato um compromisso político para continuar a aprimorar o regime de combate ao financiamento do terrorismo e à lavagem de dinheiro. Caso a visita obtenha um resultado positivo, a força-tarefa pode considerar remover o país do processo de identificação pública de suas deficiências em sua próxima sessão plenária²⁶⁹.

A efetividade da sistemática de listagem²⁷⁰ pode ser aferida pelos resultados publicados pela força-tarefa: até outubro de 2016, o ICRG analisou mais de oitenta países e o

International Standards On Combating Money Laundering And The Financing Of Terrorism & Proliferation (updated October 2016). Paris: France. 2012. Disponível em www.fatf-gafi.org/recommendations.html. Acesso em 09.03.2017.

²⁶⁷ Disponível em [http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/moreabouttheinternationalco-operationreviewgroupicrg.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/moreabouttheinternationalco-operationreviewgroupicrg.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)). Acesso em 30.03.2017.

²⁶⁸ CORRÊA, L.M.P. *Op. cit.*, p. 165.

²⁶⁹ Disponível em: [http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/more-on-high-risk-and-non-cooperative-jurisdictions.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/more-on-high-risk-and-non-cooperative-jurisdictions.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)). Acesso em 30.03.2017.

²⁷⁰ “O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI, ou FATF – *Financial Action Task Force on Money Laundering*) é um organismo intergovernamental cujo propósito é elaborar e promover medidas para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo e, ainda que se trate de um organismo em funções de

GAFI incluiu na lista cinza sessenta deles. A partir do momento em que incluídos na listagem de países não cooperativos, todos eles fizeram as reformas necessárias para solver suas deficiências²⁷¹, alguns tendo sido retirados da lista e outros sido mantidos na condição de países em processo de aprimoramento de seus respectivos sistemas²⁷².

É possível observar, portanto, que o método de listagem de países e territórios não cooperativos, desde sua instituição em 2000, aprimorou-se e se tornou mais dinâmico, simétrico e padronizado, estabelecendo prazos e procedimentos a serem adotados por membros e não membros para que não sejam constrangidos por contramedidas que, ao fim e ao cabo, podem implicar em sérios prejuízos às pessoas físicas e jurídicas que operam em seus respectivos territórios.

Por seu turno, o endosso político internacional ao novo procedimento adveio na Declaração de Pittsburg, fruto de reunião de cúpula do G-20 no ano de 2009, quando feito o apelo para que a força-tarefa voltasse a publicar a lista de jurisdições de alto risco²⁷³, depois da suspensão ocorrida em 2006, o que conferiu ao GAFI um “elemento adicional de legitimidade”²⁷⁴.

3.3 MEMBROS EFETIVOS, MEMBROS ASSOCIADOS E OBSERVADORES

Ao longo de sua evolução, o GAFI teve um aumento significativo de adesões de países, organizações internacionais (de âmbito mundial ou regional) e outras forças-tarefa regionais, que participam de suas ações na condição de membros efetivos, membros associados e observadores.

estudo e assessoramento que não pode tomar decisões executivas com efeitos como os de Convenções e Tratados Internacionais [...] suas Recomendações, na prática e em virtude de que o GAFI é um organismo integrado pelos países de maior relevância financeira e com interesses comuns na matéria, têm uma força às vezes mais importante que a força jurídica dos instrumentos internacionais referidos.” DÍAZ-MAROTO Y VILLAREJO, Julio. La normativa española sobre el blanqueo de capitales: el GAFI y las directivas europeas. In ANDRADE, Manuel da Costa; ANTUNES, Maria João; SOUSA, Susana Aires (org.). *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias*. Volume III. Universidade de Coimbra – Coimbra Editora. Coimbra: 2010, pp. 258-259.

²⁷¹ Disponível em [http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)). Acesso em 30.03.2017.

²⁷² Na última publicação do GAFI, de 24 de fevereiro de 2017, encontravam-se na lista negra, sujeitos a contramedidas (de diferentes intensidades), os seguintes países: República Democrática da Coreia do Norte e Irã. Já na lista cinza figuravam Afeganistão, Bósnia e Herzegovina, Etiópia, Iraque, Lao, Síria, Uganda, Vanuatu e Iémen. Disponíveis em <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-february-2017.html> e <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatf-compliance-february-2017.html>. Acesso em 30.03.2017.

²⁷³ G20. *Declaração dos Líderes*: cúpula de Pittsburgh. Pittsburgh: 2009, item 15. Disponível em <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925-br.html>. Acesso em 30.03.2017.

²⁷⁴ CORRÊA, Luiz Maria Pio. *Op. cit.* p. 163.

3.3.1 Membros efetivos e observadores

Atualmente, o GAFI é integrado por trinta e sete membros efetivos, dos quais trinta e cinco países²⁷⁵, a Comissão Europeia (representando a União Europeia²⁷⁶) e o Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo²⁷⁷ (CGC). Estes países e organizações encontram-se no âmago da estratégia de combate ao financiamento do terrorismo, cabendo-lhes o direito a voto nas reuniões plenárias da força-tarefa, nas quais são discutidas as elaborações e as atualizações das recomendações e aprovados os relatórios de avaliação mútua.

O GAFI baseia sua política de admissão de membros em critérios quantitativos e qualitativos. Os critérios quantitativos levam em conta o produto interno bruto do país, o tamanho de seu sistema bancário, de seguros e de valores mobiliários e sua população. Os qualitativos são alusivos ao seu impacto no sistema financeiro global (incluindo seu grau de abertura e interação com os mercados internacionais), sua participação ativa em órgãos regionais associados ao GAFI, seus esforços regionais e seu compromisso no combate ao financiamento do terrorismo e à lavagem de dinheiro, bem como o grau de risco a que está submetido. Além disso, como critérios adicionais, avalia-se o grau de aderência do país aos padrões do setor financeiro, sua participação em outras organizações relevantes e sua importância estratégica no aumento do equilíbrio geográfico dos países membros do GAFI²⁷⁸⁻²⁷⁹.

Do ponto de vista formal, para tornar-se membro efetivo do GAFI, o país ou organização interessada necessita firmar compromisso por escrito, por intermédio de representante de alto escalão político com competência para tanto, pactuando a aceitação, a observância e a aplicação das recomendações do GAFI em seu território, concordando em submeter-se às avaliações mútuas (durante o processo de admissão e como membro de caráter

²⁷⁵ África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Hong Kong, Islândia, Índia, Irlanda, Itália, Japão, República da Coreia, Holanda, Luxemburgo, Malásia (admitida fevereiro de 2016), México, Nova Zelândia, Rússia, Reino Unido, Noruega, Portugal, Singapura, Suécia, Suíça, Turquia e Estados Unidos.

²⁷⁶ A Comissão Europeia é um órgão executivo que representa os interesses da Europa como um todo (e não de seus países independentemente), cabendo-lhe gerir o orçamento comunitário, apresentar propostas de legislação para o Parlamento e o Conselho Europeus, aplicar a legislação da União (juntamente com a Corte de Justiça Europeia) e representar a União Europeia internacionalmente, negociando acordos internacionais entre a União e outros países ou organizações. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/pages/europeancommission.html>. Acesso em 23.03.2017.

²⁷⁷ O Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo (CGC) foi constituído no ano de 1982 e tem *status* de organização internacional regional, voltada à integração econômica, política e social dos países do Golfo. Os Estados-membros do CGC são: Bahrein, Kuwait, Omã, Qatar, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos. Disponível em <http://gccgov.org/en>. Acesso em: 23.03.2017.

²⁷⁸ Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/fatfmembershippolicy.html>. Acesso em: 23.03.2017.

²⁷⁹ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Annual Report 2014-2015*. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Annual-report-2014-2015.pdf>. Acesso em 20.03.2017.

permanente), assim como se comprometendo a participar ativamente da força-tarefa, inclusive em outros fóruns relevantes²⁸⁰.

Firmado o compromisso, o Plenário do GAFI autoriza a visita de seu alto comissariado²⁸¹ ao país ou organização, a fim de colher diretamente de seus representantes de alto escalão²⁸² o compromisso formalizado. A visita também se presta a analisar se o interessado está em condições de ser submetido a um processo de avaliação mútua, dentro do prazo de três anos, nele recebendo pontuação satisfatória na escala de conformidade técnica (adequação técnica) com as recomendações, inclusive no que tange à sua capacidade de identificar os riscos presentes em seu sistema financeiro e a solucioná-los²⁸³.

Da visita produz-se um relatório que é apresentado ao Plenário na sessão seguinte e com base no qual o órgão de cúpula decide se convida o interessado a participar do GAFI, na condição de observador, a partir da sessão plenária imediatamente subsequente. Caso se decida por não formalizar o convite de admissão, o Plenário pode nomear um “grupo de contato”²⁸⁴ que terá as seguintes atribuições: (a) acompanhar as evoluções do interessado na implantação das diretrizes mínimas, (b) manter a força-tarefa informada a respeito das evoluções e (c) aconselhar o momento adequado a estender-se convite ao país²⁸⁵.

Por outro lado, na hipótese de aprovação do convite pelo Plenário, o interessado fica admitido como membro observador já na reunião plenária seguinte, a partir de quando se deflagra o prazo de três anos para que seu processo de avaliação mútua seja iniciado. Na condição de membro observador, o interessado acompanha os trabalhos da força-tarefa, sem direito a voto, e passa a ser tecnicamente assessorado com a finalidade de preparar-se para o processo de avaliação a porvir²⁸⁶.

A condição de membro efetivo somente é concedida se o relatório de avaliação mútua do membro observador atingir patamar satisfatório. O relatório é considerado não satisfatório se uma das seguintes condições estiver presente: (a) possuir oito ou mais itens qualificados como *não cumprido* ou *parcialmente cumprido* na escala de conformidade técnica com as

²⁸⁰ Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/membershipprocessandcriteria.html>. Acesso em 23.03.2017.

²⁸¹ No alto comissariado responsável pela visita incluem-se o Presidente do GAFI, representantes da Diretoria e os chefes de delegações, sendo acompanhada pelo Secretariado da força-tarefa.

²⁸² No caso de Estados, a reunião dá-se com Ministros, representantes do Parlamento e de órgãos responsáveis pela aplicação da lei.

²⁸³ Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/membershipprocessandcriteria.html>. Acesso em 23.03.2017.

²⁸⁴ Idem.

²⁸⁵ Idem.

²⁸⁶ Ibidem.

quarenta recomendações²⁸⁷; (b) obtiver conceito *não cumprido* ou *parcialmente cumprido* na avaliação de conformidade com as Recomendações 3, 5, 10, 11 ou 20; (c) possuir um conceito baixo ou moderado para sete ou mais dos onze critérios de eficiência; (d) possuir um conceito baixo para quatro ou mais dos onze critérios de eficiência²⁸⁸.

Nas hipóteses em que o relatório de avaliação mútua não atingir o patamar satisfatório, mas estiver próximo do limite desta classificação, o membro observador deve apresentar um plano de ação detalhando as medidas para o atingimento dos resultados esperados dentro de um prazo razoável. Em regra, a admissão como membro efetivo somente se dará quando ausentes quaisquer das condições antes relatadas. Excepcionalmente, durante o curso do plano de ação e a depender dos progressos identificados, o membro observador pode obter a admissão como membro efetivo antes da execução completa do plano de ação, cabendo esta decisão ao Plenário do GAFI²⁸⁹. Atualmente, Israel e Arábia Saudita estão em processo de admissão como membros efetivos, ostentando a condição de membros observadores do GAFI.

3.3.2 Membros associados e organismos regionais ao estilo GAFI

Como parte da política de difusão das recomendações como padrão mundial de combate ao financiamento do terrorismo e à lavagem de dinheiro, o GAFI estimula a criação e a operação de organismos regionais ao “estilo GAFI” (FSRB’s²⁹⁰).

Para tanto, a força-tarefa oferece a estes organismos suporte técnico para que possam atuar na disseminação dos *standards* aos países componentes de suas respectivas bases territoriais, na troca de experiências sobre os riscos presentes na localidade, na análise das tipologias específicas de seu universo territorial e na orientação dos países para um efetivo engajamento na rede de proteção do sistema financeiro mundial²⁹¹. A atuação dos organismos regionais engloba ainda o estabelecimento de um sistema eficiente de comunicação de

²⁸⁷ O grau de conformidade com as recomendações varia de acordo com a seguinte escala de intensidade: (C) *cumprido*: não há deficiências em relação à recomendação; (MC) *majoritariamente cumprido*: existem apenas pequenas deficiências e a maior parte dos critérios essenciais é inteiramente observada; (PC) *parcialmente cumprido*: alguns dos critérios essenciais são observados, havendo deficiências moderadas; (NC) *não cumprido*: há grandes deficiências e a grande maioria dos critérios não está sendo cumprida; (NA) *não aplicável*: as exigências e ou parte delas não se aplica, devido às características estruturais, jurídicas ou institucionais de um país. In FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Methodology: for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems (Updated in February 2017)*. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>. Acesso em 21.03.2017.

²⁸⁸ Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/membershipprocessandcriteria.html>. Acesso em 23.03.2017.

²⁸⁹ Idem.

²⁹⁰ *FATF-Style Regional Bodies*.

²⁹¹ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Annual Report 2014-2015*. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Annual-report-2014-2015.pdf>. Acesso em 20.03.2017.

operações suspeitas, o incremento da cooperação jurídica internacional e o treinamento de avaliadores e de agentes públicos responsáveis pela aplicação da lei, bem como contribui para que as particularidades regionais sejam levadas em conta quando do processo de revisão das recomendações²⁹².

Estes organismos disseminaram-se pelas diferentes regiões do globo, formando atualmente uma rede mundial com nove diferentes componentes regionais: *Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG)*; *Caribbean Financial Action Task Force (CFATF)*; *Council of Europe Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL)*; *Eurasian Group (EAG)*; *Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG)*; *Financial Action Task Force of Latin America (GAFILAT)* (anteriormente identificado como *Financial Action Task Force on Money Laundering in South America (GAFISUD)*²⁹³); *Inter Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa (GIABA)*; *Middle East and North Africa Financial Action Task Force (MENAFATF)* e *Task Force on Money Laundering in Central Africa (GABAC)*²⁹⁴.

Eles desempenham um papel de vital importância para a política de difusão das recomendações como padrão mundial de combate ao financiamento do terrorismo e à lavagem de dinheiro. Por intermédio deles, viabiliza-se que o processo de avaliação previsto para aferir o nível de conformação interna de um país aos padrões estabelecidos nas recomendações estenda-se para países que não possuem a condição de membros efetivos do GAFI:

Esta colaboração entre o GAFI e os FSRBs é especialmente importante no processo de avaliação mútua. Os FSRBs avaliam a eficácia das medidas ALD/CFT dos seus membros e a forma como eles implementaram os requisitos técnicos das Recomendações do GAFI. É essencial uma abordagem coerente para implementar os padrões ALD/CFT e avaliar o cumprimento das recomendações do GAFI em todas as regiões e independentemente da adesão dos países. Somente se todos os países adotarem a mesma abordagem para avaliar e enfrentar seus riscos de ALD/CFT de maneira rigorosa e consistente, o sistema financeiro internacional poderá ser protegido contra abusos.²⁹⁵

²⁹² Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/pages/gafilat.html>. Acesso em 27.03.2017.

²⁹³ “Following the events of 11 September 2001, GAFISUD expanded its scope to include the countering of terrorist financing. The GAFISUD Plenary of 7-11 July 2014 approved the change of name from GAFISUD to GAFILAT to reflect the expansion of its membership to include all Latin American countries.” Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/pages/gafilat.html>. Acesso em 27.03.2017.

²⁹⁴ Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/>. Acesso em 27.03.2017.

²⁹⁵ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Annual Report 2014-2015*, p. 23. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Annual-report-2014-2015.pdf>. Acesso em 20.03.2017

Dada a importância destes organismos na execução da política de difusão almejada, o GAFI elevou o *status* de participação deles em sua estrutura administrativa. Na gestão da África do Sul à frente da presidência do GAFI, no ano de 2005, marcada pela maior inclusão de temas afetos aos países em desenvolvimento na pauta da força-tarefa, os organismos ao estilo GAFI passaram da condição de observadores para a de membros associados. Com o novo *status*, os organismos regionais galgaram “pleno acesso aos trabalhos e às discussões do GAFI e participação nas reuniões plenárias, [...], passando a influir na elaboração de estratégias globais contra a lavagem e o financiamento do terrorismo”²⁹⁶⁻²⁹⁷.

A qualificação dos organismos regionais como membros associados não foi automática, mas dependente da demonstração de compromisso e capacidade de implantação das recomendações do GAFI e do engajamento na análise das tipologias de financiamento do terrorismo e de lavagem de dinheiro²⁹⁸. De todo modo, atualmente todos os nove organismos regionais figuram como membros associados do GAFI, o que elevou não apenas os direitos de participação nas decisões, mas também os deveres correlatos à nova condição:

A ascensão ao *status* de membro associado envolvia, porém, tanto direitos quanto obrigações. Entre estas estava o comprometimento com a aplicação das Recomendações e a condução de avaliações mútuas dentro dos parâmetros estabelecidos pelo GAFI e as IFIs. Esperava-se dos membros associados que participassem das atividades e iniciativas do GAFI, além de enviar delegados às reuniões plenárias.²⁹⁹

Para harmonizar a atuação dos organismos regionais e garantir um nível semelhante de efetividade no combate ao financiamento do terrorismo e à lavagem de dinheiro em cada um deles, o GAFI criou o Grupo de Coordenação Global (*Global Network Coordination Group-GNCG*) no âmbito de sua estrutura administrativa. As reuniões realizadas pelo grupo viabilizam a troca de experiências entre os organismos regionais e a maior interação entre eles

²⁹⁶ CORRÊA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. Brasília: FUNAG (Coleção teses de CAE), 2013, p. 156.

²⁹⁷ O presidente africano do GAFI no biênio 2005-2006 veiculou a seguinte mensagem no Relatório Anual de sua gestão: “The focus of the FATF’s efforts towards this end has been on the enhancement of its partnerships with all the FATF-style regional bodies (FSRBs) and strengthened engagement with the more than 140 jurisdictions which are members of those FSRBs but are not themselves members of the FATF. [...] In the same context we also embarked on a process to further enhance the role of FSRBs within the FATF, initiating a process which has already led to the recognition of some FSRBs as “Associate Members” of the FATF. This process will afford members of FSRBs much greater participation in the processes within the FATF.” *In FINANCIAL ACTION TASK FORCE. Annual Report 2005-2006*. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2005%202006%20ENG.pdf>. Acesso em 27.03.2017.

²⁹⁸ BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *The FATF and Its Institutional Partners: Improving The Effectiveness and Accountability of Transgovernmental Network*. 2008. Disponível em: <http://www.temple.edu/law/ticlj/ticlj22-1Blazejewski.pdf>. Acesso em: 27.03.2017.

²⁹⁹ CORRÊA, Luiz Maria Pio. *Op. cit.*, p. 156.

e o próprio GAFI³⁰⁰, o que se mostra essencial para o desenvolvimento de um sistema global equilibrado e sensível às peculiaridades de cada região.

É possível afirmar que o estímulo à operação de organismos regionais ao estilo GAFI vem atingindo os resultados pretendidos pela força-tarefa. Afinal, se considerados não apenas seus membros efetivos, mas também os participantes dos organismos regionais, o número de países compromissados com os padrões constantes das recomendações do GAFI tem um salto quantitativo: mais de 190 países ao redor do mundo estão ligados ao regime de combate ao financiamento do terrorismo e à lavagem de dinheiro por meio de adesões aos organismos regionais³⁰¹.

3.3.3 Organizações internacionais observadoras

Além dos membros efetivos e dos membros associados, participam da composição do GAFI os observadores, assim entendidos tanto os países em processo de admissão como membros efetivos como as organizações internacionais atuantes como parceiras da força-tarefa na execução de suas atividades. A primeira categoria (países em processo de admissão como membros efetivos) já foi tratada acima, cabendo agora analisar as características da participação do segundo grupo de observadores (organizações internacionais parceiras).

Para que uma organização internacional seja admitida com o *status* de observador deve: (a) ser intergovernamental, com atuação internacional, “não podendo funcionar segundo os mecanismos do setor privado”³⁰²; (b) possuir dentre suas finalidades o combate ao financiamento do terrorismo e à lavagem de dinheiro; (c) endossar os *standards* do GAFI; (d) incrementar, com sua admissão, o alcance geográfico global do GAFI; (e) ser capaz de contribuir com o trabalho do GAFI; (f) atender às reuniões e compartilhar as informações relacionadas ao combate ao financiamento do terrorismo e à lavagem de dinheiro. Além destas condições, também é levada em conta a eventual participação destas organizações nos organismos regionais ao estilo GAFI (FSRB’s), a qual, apesar de não imprescindível, tem um importante peso na decisão de admissão de uma organização como observadora³⁰³.

Do ponto de vista formal, o processo de admissão demanda o encaminhamento formal, ao Presidente do GAFI, de manifestação de interesse na participação como observador em

³⁰⁰ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Annual Report 2011-2012*. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/brochuresannualreports/FATF%20annual%20report%202011%202012%20website.pdf>. Acesso em 27.03.2017.

³⁰¹ Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/countries/>. Acesso em 27.03.2017.

³⁰² Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/fatfpolicyonobservers.html#fn1>. Acesso em 27.03.2017.

³⁰³ Idem.

seus trabalhos, instruída com informações sobre a organização e a relevância de suas atividades no combate ao financiamento do terrorismo e à lavagem de dinheiro; o endosso às recomendações, e; uma descrição sobre o modo como a organização pode contribuir com o trabalho do GAFI. A manifestação de interesse é submetida pelo Presidente ao Plenário do GAFI e, havendo admissão, o Secretariado da força-tarefa fica incumbido de estabelecer a estratégia de ação conjunta com a organização, tendo em conta os pontos de contato em suas atribuições³⁰⁴.

A admissão como observadora concede o acesso da organização às reuniões e às informações relacionadas ao combate ao financiamento do terrorismo e à lavagem de dinheiro que transitam pelo GAFI, incrementando o potencial da organização no atingimento de suas finalidades. Atualmente, vinte e duas organizações internacionais participam das atividades do GAFI na condição de observadoras³⁰⁵, extraindo resultados positivos da interação³⁰⁶.

3.4 O BRASIL E O GAFI

A adesão do Brasil ao GAFI iniciou-se em 1999, quando o então Ministro da Fazenda Pedro Malan encaminhou ao Presidente da força-tarefa um documento intitulado Carta MF nº 12, de 26 de abril daquele ano, na qual formalizou seu interesse em integrá-la como membro efetivo³⁰⁷. Foi admitido nesta condição em 2000, depois de prestar compromisso de implementar suas recomendações, de submeter-se a processo de avaliações mútuas e de fundar um órgão regional de combate à lavagem de dinheiro (o Grupo de Ação Financeira da

³⁰⁴ Ibidem.

³⁰⁵ African Development Bank; Anti-Money Laundering Liaison Committee of the Franc Zone (CLAB); Asian Development Bank; Basel Committee on Banking Supervision (BCBS); Egmont Group of Financial Intelligence Units; European Bank for Reconstruction and Development (EBRD); European Central Bank (ECB); Eurojust; Europol; Group of International Finance Centre Supervisors (GIFCS); Inter-American Development Bank (IDB); International Association of Insurance Supervisors (IAIS); International Monetary Fund (IMF); International Organization of Securities Commissions (IOSCO); Interpol - Interpol/Money Laundering; Organization of American States / Inter-American Committee Against Terrorism (OAS/CICTE); Organization of American States / Inter-American Drug Abuse Control Commission (OAS/CICAD); Organization for Economic Co-operation and Development (OECD); Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE); United Nations; World Bank e World Customs Organization (WCO). Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/>. Acesso em 27.03.2017.

³⁰⁶ “Since the creation of the Egmont Group of Financial Intelligence Units (Egmont Group), the FATF and the Egmont Group have built up a close working relationship and participate as observers in each other’s events and activities. This collaboration has proven to be beneficial, facilitating the sharing of information and collaboration on projects of mutual interest.” In FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Annual Report 2014-2015*, p. 24. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Annual-report-2014-2015.pdf>. Acesso em 20.03.2017.

³⁰⁷ CORRÊA, Luiz Maria Pio. *Op. cit*, p. 249.

América do Sul – GAFISUD, posteriormente denominado Grupo de Ação Financeira da América Latina - GAFILAT³⁰⁸).

A partir de então, elevou-se a prioridade dos temas relacionados ao combate do financiamento do terrorismo e da lavagem de dinheiro na agenda política nacional, o que resultou na adoção de medidas voltadas a aprimorar a legislação e a criar condições para que a estrutura administrativa nacional tivesse capacidade de levar a efeito os compromissos assumidos quando da adesão ao GAFI.

No plano administrativo, foram criados o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) e a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). Além disso, foi avultada a importância do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), criado no ano de 1998, na política de efetivação dos *standards* internacionais.

O Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional foi criado pelo Decreto n. 4.991/2004, tendo suas competências atualmente delimitadas pelo Decreto n. 8.668/2016. Dentre elas, destacam-se a integração entre os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público no combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao crime organizado (incluindo o terrorismo); a coordenação da Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro (REDE-LAB); a estruturação, a implementação e o monitoramento das ações governamentais voltadas à cooperação jurídica internacional e à recuperação de ativos criminosos; a negociação de acordos de cooperação jurídica internacional e o exercício da função de autoridade central para fins de cooperação jurídica internacional, quando assim previsto nos tratados respectivos. Mais recentemente, com a edição da Lei n. 13.170/2015, a competência do DRCI foi ampliada para abranger também sua atuação nos procedimentos voltados à indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas³⁰⁹, medida estimulada na Recomendação n. 6 do GAFI.

Um dos principais mecanismos de integração dos atores do sistema de justiça penal mantidos sob a coordenação do DRCI é a Estratégia de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). Trata-se de um instrumento de trabalho instituído no ano de 2003 com o objetivo de discutir, propor e aprimorar as medidas legislativas, executivas e judiciais

³⁰⁸ “Following the events of 11 September 2001, GAFISUD expanded its scope to include the countering of terrorist financing. The GAFISUD Plenary of 7-11 July 2014 approved the change of name from GAFISUD to GAFILAT to reflect the expansion of its membership to include all Latin American countries.” In: <http://www.fatf-gafi.org/pages/gafilat.html>. Acesso em 27.03.2017.

³⁰⁹ BRASIL. Decreto n. 8.668 (2016). Anexo I, artigo 10.

adotadas para o enfrentamento da corrupção, da lavagem de dinheiro e, é possível acrescentar, do financiamento do terrorismo³¹⁰. Os trabalhos desempenhados no âmbito da ENCCLA já produziram significativos resultados voltados ao aprimoramento dos sistemas de controle, à capacitação de agentes públicos, à reforma da legislação nacional, à estruturação dos órgãos responsáveis por identificar e coibir a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, ao aperfeiçoamento dos instrumentos responsáveis pela interrupção do fluxo de recursos de organizações criminosas, dentre outros³¹¹.

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) foi criado pela Lei n. 9.613/1998 com a finalidade de desenvolver o papel de unidade de inteligência financeira nacional. Cabe o Conselho receber, examinar e identificar ocorrências suspeitas no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, que possam indicar a prática do crime de lavagem de dinheiro, disciplinar os parâmetros e os limites de operações financeiras que devam ser comunicadas para fins de apuração, bem como aplicar penalidades às pessoas sujeitas aos mecanismos de controle³¹² que descumpram as obrigações impostas na Lei n. 9.613/1998³¹³. O COAF é órgão

³¹⁰ Além do tratamento conjunto dos temas pelos atos normativos internacionais, cujo acompanhamento da implementação é atribuição da ENCCLA, a Estratégia incluiu expressamente em suas Ações (planos de trabalho) as missões de “definir medidas para o cumprimento das novas recomendações do Grupo de Ação Financeira – GAFI/FATF” (Ação 9/2015); “elaborar diagnóstico sobre o procedimento de congelamento de bens, direitos e valores vinculados a pessoas listadas pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas - CSNU, com vistas à definição de diretrizes, difusão das boas práticas e adoção de medidas normativas necessárias ao cumprimento das Recomendações 6 e 7 do GAFI/FATF.” (Ação 10/2015) e “realizar exercício de autoavaliação quanto ao cumprimento das Recomendações do GAFI.” (Ação 10/2016). Disponível em <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla>. Acesso em 28.03.2017.

³¹¹ Dentre os resultados alcançados pela ENCCLA destacam-se: (a) criação do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD); (b) implementação do Cadastro Nacional de Clientes do Sistema Financeiro (CCS); (c) desenvolvimento do Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA); (d) criação do Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro e replicação do modelo nas unidades da Federação com a formação de uma rede integrada de tecnologia; (e) elaboração do anteprojeto de sindicância patrimonial, para regulamentar a declaração de bens e valores que compõem o patrimônio privado de agentes públicos; (f) aperfeiçoamento do cadastro de entrada e saída de pessoas do território nacional; (g) criação do Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA); (h) fomento à alienação antecipada de bens, aumentando a efetividade no corte dos fluxos financeiros das organizações criminosas; (i) criação do Sistema de Fornecimento de Informações ao Poder Judiciário (INFOJUD), aumentando a celeridade no fluxo de informações; (j) criação das Delegacias Especializadas em Crimes Financeiros, no âmbito do Departamento de Polícia Federal; (k) estruturação do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas, no âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais; (l) informatização das declarações de porte e valores quando do ingresso e saída do país, gerando maior efetividade no controle da movimentação transfronteiriça de valores; (m) definição das Pessoas Politicamente Expostas (PEPs) e regulamentação das obrigações do sistema financeiro em relação às mesmas, adequando o Brasil aos padrões internacionais de prevenção à lavagem de dinheiro; (n) consolidação de uma autoridade central para fins de cooperação jurídica internacional; (o) elaboração de diversos anteprojetos e propostas de alterações a projetos de lei em andamento, nos seguintes temas: organizações criminosas, lavagem de dinheiro extinção de domínio (perdimento civil de bens relacionados a atos ilícitos), prescrição penal, intermediação de interesses (lobby), sigilo bancário e fiscal, improbidade administrativa, responsabilização da pessoa jurídica; dentre outros. Disponível em <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/principais-resultados-da-enccla-1>. Acesso em 28.03.2017.

³¹² As pessoas sujeitas aos mecanismos de controle contra a lavagem de dinheiro e seus crimes correlatos estão descritas no longo rol de vinte e oito incisos do artigo 9º da Lei n. 9.613/1998.

integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, mas composto por membros de diferentes áreas de especialização³¹⁴, tendo ainda dentre as suas funções a de coordenar e de propor mecanismos de cooperação e troca de informações eficientes entre os agentes e instituições responsáveis pelo combate aos crimes de lavagem de dinheiro e seus correlatos, nos termos do Decreto n. 2.799/1998.

Os reflexos da priorização do combate a esses delitos também produziram efeito nas estruturas dos atores do sistema de justiça penal. No âmbito da Justiça Federal foram criadas Varas Especializadas com competência para o processamento e o julgamento de crimes contra o sistema financeiro e a lavagem de dinheiro. Os Ministérios Públicos e as forças policiais especializaram membros para atuar especificamente na investigação desses delitos, criando laboratórios de tecnologia integrados capazes de analisar e de processar as informações que lhe são repassadas pela unidade de inteligência financeira, aumentando a eficiência das ações de investigação dos crimes de lavagem e de seus delitos correlatos.

Já no plano legislativo, a priorização do tema na agenda política nacional produziu o aprimoramento da legislação de combate à lavagem de dinheiro e seus crimes antecedentes (Lei n. 9.613/1998), com reformas que ampliaram seu espectro de abrangência e aprimoraram seus mecanismos de atuação. Dentre elas, destacam-se a ampliação das competências do COAF e do rol de pessoas (físicas ou jurídicas) sujeitas aos mecanismos de controle; a extinção do rol fechado de crimes antecedentes passíveis de lavagem de dinheiro, tornando típica a conduta independentemente da natureza da infração penal antecedente; a alienação antecipada de bens sob constrição judicial e a prestação de informações bancárias e tributárias de investigados por meio de sistemas informáticos interligados, otimizando o processamento das informações.

A promulgação da Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015, que disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, também pode ser entendida como resultado da priorização política de temas sensíveis previstos nas recomendações do GAFI³¹⁵. Por meio de suas

³¹³ As obrigações de identificação dos clientes, de manutenção de registros de operações que ultrapassem o limite fixado pelo COAF ou de operações que, nos termos das instruções emanadas do Conselho, possam constituir-se em indícios de prática criminosa, estão previstas nos artigos 10 e 11 da Lei 9.613/1998.

³¹⁴ São membros integrantes do COAF representantes do Banco Central do Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários, da Superintendência de Seguros Privados, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Secretaria da Receita Federal, da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, da Controladoria-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Previdência Social, do Ministério da Justiça e do Departamento de Polícia Federal (artigo 2º do Decreto 2.799/1998).

³¹⁵ Afinal, desde 1945 o Brasil houvera promulgado a Carta das Nações Unidas internamente, vinculando-se ao compromisso de “aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança” da ONU (Decreto Presidencial nº 19.841/1945). Apesar disso, não existia qualquer dispositivo legal que autorizasse o congelamento de bens,

disposições, a Lei prevê o procedimento de bloqueio de bens, valores e direitos de posse ou propriedade, direta ou indireta, das pessoas físicas ou jurídicas submetidas a esse tipo de sanção por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas³¹⁶, o que abarca principalmente (mas não exclusivamente) o patrimônio de organizações terroristas.

Mesmo com essas evoluções no plano legislativo, o Brasil vinha sendo instado a desincumbir-se de outro compromisso assumido perante a comunidade internacional: a tipificação do crime de terrorismo e de financiamento do terrorismo. Foi o que apontou o relatório de avaliação mútua do Brasil, produzido pelo GAFI em 2010, ao final do último ciclo de avaliações do país:

12. O Brasil não criminalizou o financiamento do terrorismo de acordo com a Recomendação Especial II. O financiamento de atos terroristas não é tratado como um crime autônomo (apesar de tal atividade poder ser processada como um crime acessório para o cometimento/tentativa de ato terrorista). O financiamento de organizações terroristas é tratado de forma muito limitada nos artigos 20 e 24 da Lei 7170/1983³¹⁷. No entanto, esses crimes, que foram originalmente concebidos para impedir a derrubada violenta do governo, não cobrem a maioria das atividades de financiamento do terrorismo do tipo previsto pela Recomendação Especial II. O financiamento do terrorismo individual, para fins outros que a um ato terrorista, não é incluído. O financiamento do terrorismo, na medida em que foi criminalizado, é um crime antecedente à lavagem de dinheiro. [...]

13. Geralmente, o Brasil consegue confiscar propriedades relacionadas à lavagem de dinheiro, crimes antecedentes e alguns crimes de financiamento do terrorismo. No entanto, o Brasil é incapaz de confiscar propriedades

valores ou direitos mantidos em território nacional por organizações terroristas ou indivíduos ligados a atividades terroristas, com base apenas na inclusão deles em listagem elaborada pelo Conselho de Segurança da ONU. Em decorrência, as sanções desta natureza aplicada pelas Nações Unidas contra organizações terroristas não tinham aplicabilidade em território nacional, quadro que se alterou em grande parte por força da pressão internacional exercida pelo GAFI e organismos internacionais correlatos.

³¹⁶ Remanescem discussões a respeito de eventual arbitrariedade na inclusão, elaboração e atualização da listagem de indivíduos e entidades ligados a atividades terroristas pelo Comitê criado pela Resolução 1267, principalmente no que tange à garantia do direito de defesa por parte do afetado. Corrêa (2013, p. 65) discorre sobre as medidas adotadas pelo Conselho de Segurança para mitigar tais críticas: “A partir de 2006, o Conselho de Segurança buscou mitigar algumas das preocupações da comunidade internacional com relação ao respeito aos direitos humanos, no contexto da aplicação do regime de sanções criado pela Resolução 1267. Com a Resolução 1730, de 2006, facilitaram-se os procedimentos para a interposição de recursos com vistas a excluir indivíduos e entidades da lista de sanções. Em 2008, com a adoção da Resolução 1822, o processo de inclusão na lista tornou-se mais padronizado e transparente, diminuindo, assim, a percepção de arbitrariedade.” (CORRÊA, Luiz Maria Pio. *Op. cit.*, p. 65).

³¹⁷ O Brasil procurou invocar no âmbito internacional a vigência da Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/1983) como legislação aplicável nas hipóteses em que atos de terrorismo fossem praticados em território nacional. De fato, é de se observar que, em seu artigo 20, a Lei em questão chega a tipificar como crime “praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo”, sem, porém, especificar as condutas que poderiam ser enquadradas nesta definição. Por outro lado, criminaliza nos artigos 15, 19 e 24 outras condutas que também poderiam ser classificadas como terroristas, mas sem a utilização do termo. Em razão disso, existiu uma divergência doutrinária entre os que defendiam a suficiência dos dispositivos previstos na Lei de Segurança Nacional para a repressão de atos de terrorismo no território nacional e os que entendiam necessária a tipificação do crime por lei que o definisse com maior precisão. Como visto, em sua avaliação o GAFI entendeu insatisfatórias as previsões da Lei de Segurança Nacional para a efetiva tipificação de todas as modalidades de terrorismo e de financiamento do terrorismo.

relacionadas aos seguintes tipos de atividades de FT³¹⁸ que não são criminalizadas no Brasil: (i) o financiamento de uma organização terrorista (exceto nas circunstâncias limitadas previstas na Lei 7170/1983), (ii) financiamento de um terrorista individual para fins outros que a um ato terrorista, e (iii) o financiamento de um ato terrorista nos casos em que o ato ainda não tenha sido cometido ou tentado, a menos que os ativos estejam ligados a algum outro tipo de atividade ilícita.³¹⁹

Em sua conclusão, o relatório classificou como “não cumprida” a Recomendação Especial II do GAFI³²⁰, que se relacionava com o efetivo adimplemento do compromisso internacional constante da Convenção sobre o Financiamento do Terrorismo, registrando que o Brasil não houvera criminalizado o financiamento do terrorismo como um crime autônomo, de acordo com a Convenção.

Apesar disso, a tipificação do terrorismo e do financiamento do terrorismo encontrava fortes resistências do plano político. A discussão era alimentada pelo fato de não existir, até os dias atuais, um consenso no plano internacional a respeito da definição precisa do delito de terrorismo, embora não sejam recentes os debates a respeito da temática³²¹. O mesmo dissenso era observado em âmbito nacional, no qual as divergências acerca da definição de terrorismo disseram respeito não apenas à natureza dos atos e aos conceitos jurídicos previstos nos projetos de lei que tratam sobre a matéria, mas também à abrangência da criminalização de atos terroristas. Uma das discussões no âmbito político referiu-se à possível criminalização de atos como a invasão de imóveis, danos ao patrimônio público ou privado, incêndio, dentre outros praticados por movimentos sociais e outras organizações similares, sob a invocação de protesto em favor de seus direitos. A própria gama de projetos de lei relacionados à temática já demonstra o intenso debate e a dificuldade de consenso a respeito da matéria: projetos de lei números 149/2003, 7765/2010, 1558/2011, 3714/2012, 4674/2012, 5773/2013, 5571/2013, 1378/2015, 2583/2015, 1594/2015, 2294/2015, 3064/2015 e 1790/2015.

O fato é que, apesar da importância estratégica do Brasil nas ações do GAFI (tendo inclusive ocupado sua presidência entre 2008 e 2009³²²), bem como de sua potencial eleição como alvo de ataques terroristas (o país foi sede de eventos esportivos de envergadura internacional³²³), passados quatro anos de sua avaliação mútua o país ainda não havia atingido

³¹⁸ A abreviação FT é utilizada para designar “financiamento do terrorismo”.

³¹⁹ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Mutual Evaluation Report: Federal Republic of Brazil: executive summary*. 2010, pp. 5-6 (tradução livre). Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20ES.pdf>. Acesso em 28.03.2016.

³²⁰ Àquele tempo, as Recomendações ainda não haviam passado pelo processo de readequação metodológica descrito no tópico “2.2.1.1 Recomendações”.

³²¹ Vide tópico 1.2 (“A problemática definição de terrorismo”).

³²² Naquela gestão, ocupou a presidência do GAFI o brasileiro Antônio Gustavo Rodrigues.

³²³ Copa do Mundo de futebol (2014) e Olimpíadas (2016).

o patamar de consenso político que lhe permitisse criar condições de aprovar em seu Parlamento uma lei tipificando o terrorismo e o financiamento do terrorismo em âmbito nacional.

Em razão da omissão, em agosto de 2014 o GAFI encaminhou uma carta ao então Ministro da Fazenda Guido Mantega, questionando-o sobre as iniciativas do governo para promulgar internamente a lei antiterrorismo. Posteriormente, no ano de 2015, o alto comissariado do GAFI visitou o Brasil em uma iniciativa que representa o último degrau na escala de ações políticas de convencimento de um país para adequar-se aos *standards* internacionalmente previstos, antes da adoção de medidas públicas de coerção³²⁴. Caso a medida fosse infrutífera, a adoção de sanções ao Brasil pelos Estados membros do organismo já era levada em consideração, conforme se denota de notícia publicada no sítio do GAFI na internet³²⁵.

Neste contexto político internacional, em 16 de março de 2016 foi promulgada internamente a Lei nº 13.260, que tipificou o crime de terrorismo (artigo 2º), de financiamento do terrorismo (artigo 6º) e dispôs sobre procedimentos investigatórios e processuais relacionados. A abrangência dos atos considerados terroristas pode ser extraída de seu artigo 2º³²⁶ e a divergência a respeito da criminalização de atos praticados por grupos e movimentos

³²⁴ Sobre a escala de intensidade das medidas, vide tópico “2.2.2.1 Monitoramento da implementação dos *standards* pelos países membros”.

³²⁵ Paris, 19 de fevereiro de 2016 – Sob a presidência coreana, a terceira reunião plenária do GAFI no ano plenário GAFI-XXVII foi realizada / As principais questões plenárias tratadas na reunião realizada entre 17-19 de fevereiro de 2016 foram: [...] Uma declaração sobre a contínua falha do Brasil em sanar as graves deficiências identificadas em seu relatório de avaliação mútua. [...] Brasil / O GAFI está profundamente preocupado com omissão persistente do Brasil em solucionar as sérias deficiências identificadas em seu terceiro relatório de avaliação mútua de junho de 2010. O país não criminalizou o financiamento do terrorismo desde 2004, quando seu segundo relatório de avaliação foi realizado. Ao tempo em que registramos o progresso do Brasil em matéria de congelamento de ativos terroristas, novas medidas são requeridas para que o país satisfaça integralmente os *standards* do GAFI. O GAFI insta o Brasil a cumprir integralmente seus compromissos enquanto membro do organismo, legislando sobre financiamento do terrorismo de modo suficiente a superar as apontadas deficiências, adequando-se às Recomendações do GAFI. Caso medidas legislativas adequadas não sejam promulgadas até a próxima reunião plenária (Junho de 2016), o GAFI considerará os próximos passos a serem adotados. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/outcomes-plenary-february-2016.html>. Acesso em 28.03.2017.

³²⁶ Art. 2º O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública. § 1º São atos de terrorismo: I - usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa; II – (VETADO); III - (VETADO); IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio 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, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento; V - atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa.

sociais, sindicais, religiosos, de classe ou categoria profissional motivou a inclusão de um § 2º àquele artigo da Lei³²⁷.

Resta saber se o modo de tipificação do delito no país atende às diretrizes da força-tarefa. É possível fazer uma previsão, tendo por base os relatórios de avaliação de efetividade que o GAFI vem produzindo no processo constante de fiscalização de seus países membros, mas a resposta só virá no momento em que o Brasil for objeto de nova avaliação, o que deve ocorrer nos próximos anos.

Apesar disso, é oportuno lembrar que a inexistência de um ato constitutivo formal e de um procedimento de internalização dos compromissos internacionais firmados no âmbito do GAFI fazem com que suas recomendações tenham natureza jurídica de *soft law*³²⁸⁻³²⁹⁻³³⁰, não se configurando ato ilícito passível de responsabilização jurídica internacional o descumprimento de seus comandos pelos Estados. Ou seja, a violação do conteúdo das recomendações não dá ensejo à condenação do território ou país não cooperativo em uma Corte Internacional.

De todo modo, no curso deste tópico procurou-se demonstrar como as formas de coerção adotadas pelo GAFI repercutiram incisivamente sobre o Estado brasileiro, influenciando-o na adoção de políticas públicas sensíveis ao regular alcance de seus objetivos fundamentais e na prática de atos tipicamente resultantes do exercício de sua soberania, o que justifica uma análise crítica destas influências, a ser feita no capítulo subsequente.

³²⁷ Art. 2º. § 2º. O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei.

³²⁸ NASSER, Salem Hikmat. *Fontes e normas do direito internacional: um estudo sobre a soft law*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

³²⁹ Há quem sustente que, por sua força coercitiva, as recomendações poderiam ser enquadradas como *hard law* (MENDONÇA, Albérico Camelo de. *As recomendações do grupo de ação financeira e a soberania dos Estados não-cooperativos*. 2006. 172 p. Dissertação: Universidade Católica de Brasília.) e outros que vislumbram um meio-termo, que pode ser descrito pela expressão *soft law hardly binding* (MACHADO, Maíra Rocha. *Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*. São Paulo: Ed. 34/Edesp, 2004).

³³⁰ “L’azione svolta dal GAFI – che, in ragione della volontaria partecipazione dei principali paesi dell’area occidentale al processo formativo delle sue decisioni, presenta peculiare valenza politico giuridica – si è estrinsecata in un’amplia serie di apposite Raccomandazioni (...) nelle quali, in base a continue verifiche delle variegate situazioni normative esistenti negli Stati aderenti, è stata promossa la diffusione delle tecniche di antiriciclaggio che l’analisi e la ricerca riesce a mettere a punto. Va da sé che tali Raccomandazioni non presentano una forza cogente (attesa la loro origine che impedisce di ricondurle ad una ‘convenzione’ o ad un ‘trattato’), per cui ad esse è ascrivibile unicamente valor di ‘moral suation tipica degli strumenti non normativi’, che produce effetti negli Stati aderenti solo col recepimento in atti giuridicamente vincolanti.” In CAPRIGLIONE, Francesco. Riservatezza ed obbligo D’informazione nella legislazione antiriciclaggio e in quella antiterrorismo. In ALPA, G.; ZATTI, P. *Revista Bimestrale de Le Nuove Leggi Civili Commentate*. ISSN 1593-7305. Padova: CEDAM. Ano XX, Segunda Parte, Março-Abril/2004, p. 261.

CAPÍTULO 4

O REGIME ANTIFINANCIAMENTO DO TERRORISMO DO GAFI E A SOBERANIA BRASILEIRA

Apontadas a origem, a forma de constituição e as estratégias de ação do GAFI para levar a efeito seus objetivos mediatos e imediatos, assim como a forte influência que a força-tarefa exerce sobre as decisões políticas de Estados soberanos, é o momento de analisar a compatibilidade entre o regime antifinanciamento do terrorismo instituído por este ator internacional com a soberania brasileira, tendo em conta as bases teóricas construídas ao longo dos capítulos precedentes.

Estas bases apontam no sentido de que o terrorismo é uma forma de conflito internacional que tem potencial para colocar em risco o bem jurídico segurança internacional. Indicam também que, dado às suas características singulares, esta nova ameaça à segurança internacional não deve ser enfrentada apenas com a manifestação (efetiva ou potencial) da soberania estatal, consubstanciada na declaração e na execução de atos de guerra.

A compreensão da insuficiência dos métodos tradicionais de preservação da paz mundial é um dos fatores³³¹ que levaram os Estados a integrarem-se a regimes internacionais baseados na cooperação, não apenas entre entes estatais, mas também entre organizações e outros atores não estatais. Disso decorre o amadurecimento da discussão a respeito dos limites destas interações, tendo como baliza a soberania dos países componentes da comunidade internacional.

Tendo em conta os objetivos deste trabalho, é dada especial atenção à análise das influências do regime internacional liderado pelo GAFI (um ator internacional não constituído sob os ditames do Direito Internacional) sobre o Brasil, a fim de descobrir o alcance que esta interação pode atingir sem malferir a soberania nacional.

4.1 REGIMES INTERNACIONAIS COMO VARIÁVEIS INTERVENIENTES

Para levar a efeito a tarefa, é salutar a identificação das características do regime internacional instituído por intermédio do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), o

³³¹ A doutrina aponta dois fatores como principais responsáveis pela autolimitação da soberania estatal no mundo contemporâneo: as razões sociológico-econômicas e os pressupostos ideais-morais (HÄBERLE, Peter. *Estado constitucional cooperativo*. Tradução de Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 18-19). Esta perspectiva doutrinária é tratada no tópico “Soberania externa e o mundo globalizado” deste trabalho.

que será feito com base em doutrina que analisa os regimes internacionais como variáveis intervenientes³³².

Os regimes internacionais são definidos como “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos autores”³³³.

A análise dos regimes internacionais como variáveis intervenientes tem o enfoque voltado à relação que eles mantêm com os fatores causais básicos e a influência que eles exercem sobre os resultados e os comportamentos correlatos. Mais precisamente, busca responder questionamentos sobre a relação entre o poder, o interesse e os valores (fatores causais básicos) e os regimes, assim como entre os regimes e os resultados e comportamentos dos agentes internacionais³³⁴.

A investigação sobre o segundo questionamento (os regimes têm alguma influência nos resultados e no comportamento dos agentes internacionais?) produziu três diferentes vertentes teóricas, que variam de acordo com a compreensão sobre a intensidade da relação e da influência exercidas: (a) a visão estrutural convencional; (b) a perspectiva estrutural modificada e (c) a visão grociana.

Para a primeira vertente, a noção de regime é um conceito pernicioso, na medida em que retira a atenção das verdadeiras causas dos comportamentos dos Estados, que seriam as relações de poder e de interesse. Com base na visão estrutural convencional entende-se que “todos aqueles arranjos internacionais dignificados pelo rótulo de ‘regime’ são facilmente perturbados quando o equilíbrio do poder ou a percepção do interesse nacional (ou ambos em conjunto) mudam entre os estados que negociam”³³⁵.

É possível observar que esta primeira vertente tem como premissa a predominância irrestrita da soberania estatal no cenário internacional, a ponto de julgar inservíveis quaisquer regimes instituídos, que não passariam de meros arranjos prontos para serem descumpridos e alterados ao sabor das relações de interesse e de poder de cada um dos estados³³⁶. Trata-se de

³³² KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. Trad. Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 20, n. 42, jun. 2012, pp. 93-110.

³³³ KRASNER, Stephen D. *Op. cit.*, p. 93.

³³⁴ Idem.

³³⁵ STRANGE, Susan. 1982. Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis. *Apud* KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. Trad. Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 20, n. 42, jun. 2012, p. 97.

³³⁶ “Presume-se que os estados agem conforme seu interesse; no mínimo, eles ‘procuram a sua própria preservação e, no máximo, buscam a dominação universal’”. *In* WALTZ, Kenneth. Theory of international relations. *Apud* KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes

uma visão compatível com as concepções teóricas que emergiram do paradigma westfaliano, propugnando uma relação internacional pautada exclusivamente na vontade e no interesse dos mais fortes.

A perspectiva estrutural modificada também é orientada quase que exclusivamente no auto-interesse e na autopreservação dos Estados, que buscariam sempre em suas interações alcançar resultados Pareto-ótimos³³⁷ por meio de ações individuais não coordenadas por um regime. A função básica dos regimes seria subsidiária, pois somente teriam algum impacto quando resultados Pareto-ótimos não pudessem ser alcançados por meio de ações individuais não coordenadas³³⁸⁻³³⁹. Significa dizer que na maioria das situações existiria uma “ligação direta entre as variáveis causais básicas e o comportamento correspondente”, assim como que os regimes representariam uma variável interveniente apenas nas hipóteses “em que a tomada de decisão individual leva a resultados sub-ótimos”³⁴⁰.

À semelhança da primeira vertente, a perspectiva estrutural modificada está bastante ligada à influência que o poder e os interesses individuais de Estados possuem nos comportamentos finais das relações internacionais. Em tema de segurança internacional, porém, os próprios Estados viram-se compelidos renunciarem ao exercício de relações unicamente baseadas no poder e em interesses individuais, certos de que tais relações não são suficientes para a garantia do bem jurídico almejado.

Finalmente, a vertente baseada na visão grociana enxerga os regimes como fenômenos disseminados em todos os sistemas políticos e áreas temáticas, mesmo naquelas em que exista grande rivalidade de poder³⁴¹. Para ela, “os padrões de comportamento [...] tendem a levar à

como variáveis intervenientes. Trad. Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 20, n. 42, jun. 2012, p. 97.

³³⁷ A eficiência de Pareto é um conceito de economia cunhado por Vilfredo Pareto. Aplicada às relações internacionais entre Estados, é possível afirmar que o resultado Pareto-ótimo é alcançado quando da negociação resulta um *status* melhor para pelo menos uma das partes, com nenhuma delas saindo da negociação com *status* pior do que antes do acordo. (STONE, Christopher D. “Common but differentiated responsibilities in international law”. *The American Journal of International Law*, vol. 98:276, 2004, pp. 276-301).

³³⁸ STEIN, A. A. Coordination and collaboration: regime in an anarchic world. *Apud* KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. Trad. Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 20, n. 42, jun. 2012, pp. 93-110.

³³⁹ KEOHANE, R. O. The demand for international regimes. *Apud* KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. Trad. Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 20, n. 42, jun. 2012, pp. 93-110.

³⁴⁰ KRASNER, Stephen D., *Op. cit.*, p. 98.

³⁴¹ “Regimes existem em todas as áreas temáticas, mesmo naquelas em que há grande rivalidade de poder, vistas tradicionalmente como exemplos nítidos de anarquia. Os estadistas quase sempre se sentem restringidos por princípios, normas e regras que prescrevem e proíbem diferentes comportamentos.” *In* PUCHALA, D. J.; HOPKINS, R.F. International regimes: lesson from inductive analysis. *Apud* KRASNER, Stephen D., *Op. cit.*, p. 99.

criação de regimes internacionais, e os regimes tendem a acentuar esses comportamentos”³⁴², o que refuta a ideia de um sistema internacional composto por Estados soberanos limitados e influenciados apenas pelo equilíbrio do poder recíproco. Nesse contexto:

A soberania é uma variável comportamental e não uma presunção analítica. A habilidade dos estados em controlar as movimentações através de suas fronteiras e manter o domínio sobre todos os aspectos do sistema internacional é limitada. A segurança e a sobrevivência do Estado não são seus únicos objetivos. A força não ocupa mais uma posição singularmente importante na política internacional. [...]

Essa orientação grociana minimalista configurou uma série de postulados teóricos desenvolvidos no período posterior à II Guerra Mundial. O funcionalismo viu a possibilidade de erodir a soberania por meio da multiplicação de interesses particulares que cruzam as fronteiras nacionais. [...] Alguns autores associados ao conceito de transnacionalismo têm defendido a existência de uma teia de interdependência no sistema internacional, fazendo que qualquer ênfase na soberania seja analiticamente enganosa e normativamente questionável.³⁴³

A visão grociana rejeita o pressuposto da prevalência da força e do interesse individual, negando formulações orientadas apenas pelo poder ou pela soberania. Os regimes são mais bem abarcados por esta visão, representados que são, como regra, como uma variável interveniente na tomada de decisões pelos Estados em suas relações internacionais³⁴⁴. Ao observar as relações havidas entre Estados e os demais atores internacionais no mundo contemporâneo, especialmente quando em voga o tema da segurança internacional, é dado concluir que a visão grociana é a mais compatível com o objeto de análise.

Para além da análise da influência dos regimes nos resultados e comportamentos, a pesquisa sobre os regimes como variáveis intervenientes também produziu importantes avanços na investigação sobre as condições que levam à criação, à permanência e à dissolução dos regimes, apontando-as, resumidamente, como: o auto-interesse egoísta³⁴⁵, o poder político, as normas e princípios, os usos e costumes e o conhecimento³⁴⁶. Duas destas condições despertam especial interesse para a análise da criação e do desenvolvimento do

³⁴² KRASNER, Stephen D., *Op. cit.*, p. 99.

³⁴³ KRASNER, Stephen D., *Op. cit.*, pp. 99-100.

³⁴⁴ De todo modo, os regimes internacionais não são rejeitados pela perspectiva realista (estrutural modificada). A questão está na importância do regime na influência de resultados e comportamentos: “De uma perspectiva realista, os regimes são fenômenos que precisam ser explicados; de uma perspectiva grociana, eles são dados a serem descritos” (KRASNER, Stephen D., *Op. cit.*, p. 100).

³⁴⁵ Entende-se por auto-interesse egoísta “o desejo de um ator maximizar sua função de utilidade sem incluir a utilidade do outro”. [...] “Todas as teorias contratualistas de Hobbes e Rawls baseiam-se no auto-interesse egoísta. Em contraste, um ator que busca o puro poder está interessado em maximizar a diferença entre suas capacidades de poder e as de seus oponentes” (KRASNER, Stephen D., *Op. cit.*, p. 101). Apesar de a ideia de colaboração mútua exsurgir quando se imagina a constituição de regimes internacionais, o auto-interesse egoísta é apontado como uma variável importante no processo de criação destes regimes.

³⁴⁶ KRASNER, Stephen D., *Op. cit.*, p. 101.

regime internacional de combate ao terrorismo instituído pelo Grupo de Ação Financeira Internacional, quais sejam: o poder político³⁴⁷ e o conhecimento.

As aludidas condições como elemento de influência culminam na criação de regimes internacionais por três diferentes caminhos: o espontâneo, “no qual os regimes emergem de expectativas convergentes entre várias ações individuais”; o negociado, “em que os regimes são formados por acordos explícitos” e; o imposto, “no qual os regimes são inicialmente impostos sobre os atores por forças externas”³⁴⁸.

A criação de regimes por imposição é apontada como uma forma de manifestação de influência do poder político³⁴⁹ e do auto-interesse egoístico na constituição de regimes internacionais. Ela tem lugar quando atores dominantes valem-se de seu poder de influência para impelir os demais a agirem de acordo com princípios e regras que reputa prioritários:

Os atores dominantes podem explicitamente usar uma combinação de sanções e incentivos para forçar outros atores a agir de acordo com um conjunto particular de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões. Por outro lado, atores dominantes podem assegurar a aquiescência *de facto* ao manipularem determinadas oportunidades, de tal modo que atores mais fracos são levados a comportarem-se da maneira desejada.³⁵⁰

Regimes com gênese desta natureza são mais propensos a desintegrarem-se quando ocorrem fortes mudanças nas relações de poder que formaram suas bases estruturantes³⁵¹ e, porque tendenciosos e difusos em sua composição de valores, “são propensos a entrar em transformação radical quando muda a distribuição de poder”³⁵². Esta transformação radical gerada pela redistribuição de poder ocorre “porque o Estado hegemônico não é mais capaz de controlar o padrão de ganhos ou de influenciar as estratégias dos estados fracos”³⁵³.

A segunda condição de influência que demanda maior reflexão é o conhecimento, entendido como “a soma da informação técnica e das teorias a respeito dessa informação que gera um consenso pleno em um determinado momento entre os atores interessados e cujo

³⁴⁷ A doutrina distingue o poder político *cosmopolita e instrumental*, utilizado para assegurar resultados ótimos para o sistema como um todo, implicando maximização conjunta dos ganhos, e o poder político *particularista e relacionado a objetivos específicos*, usado para fortalecer valores de atores específicos do sistema. In: KRASNER, Stephen D., *Op. cit.*, p. 102.

³⁴⁸ Idem.

³⁴⁹ O poder político *a serviço de interesses específicos* (KRASNER, Stephen D., *Op. cit.*, p. 102).

³⁵⁰ YOUNG, Oran. Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. *Apud* KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervinientes. Trad. Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 20, n. 42, jun. 2012, p. 104.

³⁵¹ Idem.

³⁵² PUCHALA, D. J.; HOPKINS, R.F. International regimes: lesson from inductive analysis. *Apud* KRASNER, Stephen D., *Op. cit.*, p. 104.

³⁵³ Idem.

objetivo é servir como guia para que políticas públicas alcancem uma meta social³⁵⁴. O reconhecimento desta condição de influência demonstra uma postura de “evolucionismo cognitivo”³⁵⁵, que privilegia os benefícios comuns obtidos com a geração de novos conhecimentos:

O conhecimento cria uma base para a cooperação ao destacar as interconexões complexas que não eram previamente entendidas. O conhecimento pode não somente acentuar as possibilidades de comportamentos estatais convergentes, como também transcender as “linhas predominantes de clivagem ideológica” (*idem*, p. 368). Além disso, o conhecimento pode propiciar uma base comum tanto para aquilo que Hass chama de “abordagens mecânicas” (as teorias sociais mais convencionais) como para o que o autor chama de “abordagens orgânicas” (o igualitarismo e diversas perspectivas ambientalistas).³⁵⁶

É certo, porém, que o conhecimento somente será capaz de produzir autonomamente influência no sistema internacional quando for “amplamente aceito pelos tomadores de decisão”³⁵⁷⁻³⁵⁸. Uma vez assimilado por consenso ou aceitação ampla, o novo conhecimento é fonte de uma “mudança evolucionária” responsável pela modificação de regras e procedimentos em um dado conjunto de normas e princípios³⁵⁹, inclusive em matéria de segurança internacional³⁶⁰.

4.2 CARACTERÍSTICAS DO REGIME DO GAFI

Identificadas as teorias que buscam apontar o grau de influência dos regimes sobre os resultados e o comportamento dos agentes internacionais, bem como as condições que levam à criação, ao desenvolvimento e à dissolução dos regimes, é oportuno analisar quais destas

³⁵⁴ HASS, E. B. Why collaborate? Issue-linkage and international regimes. *Apud* KRASNER, Stephen D., *Op. cit.* p. 106.

³⁵⁵ *Idem*.

³⁵⁶ *Ibidem*.

³⁵⁷ KRASNER, Stephen D. *Op. cit.*, p. 107.

³⁵⁸ “Stein aponta que regras relativas à saúde – como os regulamentos de quarentena – foram radicalmente alteradas por novos conhecimentos científicos, tais como o uso de vacinas preventivas e as descobertas do micróbio que causa a cólera e do mecanismo de transmissão da febre amarela por mosquitos. Antes de descobertas como essas, as regras nacionais de saúde eram primordialmente definidas por preocupações políticas. Entretanto, após tais descobertas, o componente nacional passou a ser determinado por um regime internacional, ou pelo menos por um conjunto de regras ditadas pelo conhecimento científico reconhecido.” *In* STEIN, A. A. Coordination and collaboration: regime in an anarchic world. *Apud* KRASNER, Stephen D. *Op. cit.*, p. 107.

³⁵⁹ PUCHALA, D. J.; HOPKINS, R.F. International regimes: lesson from inductive analysis. *Apud* KRASNER, Stephen D., *Op. cit.* p. 107.

³⁶⁰ “[...] na presente arena de segurança internacional, as possibilidade de um regime de controle de armas podem depender de se a União Soviética e os Estados Unidos vêem a questão da mesma forma. Em particular, a aceitação da destruição mútua assegurada pode prover as bases para um regime. Sem consenso, o conhecimento pode ter pouco impacto no desenvolvimento de regimes em um mundo de estados soberanos. Se apenas algumas partes compartilhem um conjunto específico de crenças, sua importância será totalmente mediada pelo poder de seus seguidores.” *In* JERVIS, R. Security regimes. *Apud* KRASNER, Stephen D., *Op. cit.* p. 107.

teorias e condições fazem-se presentes no regime ALD/CFT instituído pelo Grupo de Ação Financeira Internacional.

Quanto à capacidade e ao grau de influência do GAFI sobre o comportamento dos atores internacionais, ficou demonstrado no curso desta pesquisa que o regime capitaneado pela força-tarefa constitui uma importante variável interveniente nas decisões e nos resultados das ações levadas a efeito pelos Estados em matéria de segurança internacional, mormente aquelas voltadas ao combate do financiamento do terrorismo.

Os Estados são levados a adimplir com os *standards* fixados pelo GAFI por razões que vão além da influência direta e centralizada exercida pelos processos de listagem e de pressão dos pares, envolvendo também mecanismos involuntários e descentralizados, como a “socialização”³⁶¹ e a “competição”³⁶². Dada esta conjunção de elementos, Sharman chega a afirmar que a implementação das políticas ALD/CFT é inevitável, principalmente pelos países mais pobres, mesmo quando tais mecanismos não resultem em benefícios diretos para esses países³⁶³. Esta conclusão deixa transparecer a intensidade da influência exercida atualmente pela força-tarefa no comportamento dos Estados soberanos.

A mesma conclusão pode ser extraída da própria evolução da força-tarefa desde a sua criação, no curso da qual houve um incremento exponencial das adesões de membros e da

³⁶¹ A socialização ou mimetização seria um processo descentralizado, no qual reguladores e outros agentes governamentais são inseridos em determinadas redes de relacionamento, passando a aceitar e a adotar as políticas daquelas redes das quais participam. Esse processo seria coercitivo, porque envolve uma pressão cada vez maior tanto sobre aqueles que operam na rede a se conformarem com seus padrões e como sobre aqueles que estão fora, para que ingressem. O resultado deste processo não seria uma submissão calculada, como resulta do processo de listagem. A adoção das medidas passaria a ser vista como “natural, a coisa normal a ser feita”. Agindo de uma maneira muito mais gradual e indireta, o processo de socialização não produziria os resultados rápidos e óbvios que o processo de listagem produz. Porém, seus efeitos na promoção da difusão dos padrões seriam mais amplos, duráveis e autossustentáveis. (SHARMAN, J.C. *The money laundry: regulating criminal finance in the global economy*. Nova Iorque: Cornell University Press, 2011, p. 132).

³⁶² O mecanismo da competição seria o meio-termo entre a listagem e a socialização. Nele, em vez de a força-motriz advir do GAFI ou da rede de relacionamento internacional que dá suporte ao regime ALD, são as atividades do setor privado as mais importantes. Sendo falhas as medidas para distinguir dinheiro sujo de dinheiro limpo, empresas privadas multinacionais adotariam medidas para penalizar aqueles que operam a partir de jurisdições que não adotam medidas ALD. Desta maneira, por meio de uma ação não coordenada e em grande parte não intencional, o setor privado exerceria coletivamente pressão nos Estados para adotarem a política ALD. Com isso, os governos dificilmente relutam em implementar as mudanças necessárias e o setor financeiro interno normalmente apoia sua implantação a fim de fortalecer sua ligação com o sistema financeiro internacional. (SHARMAN, J.C. *The money laundry: regulating criminal finance in the global economy*. Nova Iorque: Cornell University Press, 2011, pp. 132-133).

³⁶³ “A few policymakers I spoke with in researching this book were prepared to grant that poorer countries had a little choice but to adopt AML policies, even when they delivered few benefits. Their blunt view was that time spent reflecting on this situation was essentially wasted because life is often not fair and AML policy is here to stay. Up to a point, it is hard to disagree with this verdict. Most of those consulted in small and developing states also held attitude that AML policy is now a fact of life, regardless of its performance. Accordingly, the clear expectation of this book is that the global AML system will continue to broaden a deepen, irrespective of the costs and its lack of effectiveness.” In SHARMAN, J.C. *The money laundry: regulating criminal finance in the global economy*. Nova Iorque: Cornell University Press, 2011, pp. 175.

participação de organizações internacionais observadoras. Os resultados publicados pela força-tarefa demonstram que, até outubro de 2016, o ICRG (*International Cooperation Review Group*) analisou mais de oitenta países e o GAFI incluiu na lista cinza sessenta deles. A partir do momento em que incluídos na listagem de países não cooperativos, todos eles fizeram as reformas necessárias para solver suas deficiências³⁶⁴, alguns tendo sido retirados da lista e outros tendo sido mantidos na condição de países em processo de aprimoramento de seus respectivos sistemas³⁶⁵.

Portanto, independentemente dos motivos que levam os países a adequarem seus comportamentos aos padrões estabelecidos pelo GAFI³⁶⁶, a conclusão a que se chega é que a força-tarefa logrou instituir um regime internacional que efetivamente influencia o comportamento e os resultados das ações praticadas pelos Estados no cenário internacional, de modo que a visão grociana sobre a influência dos regimes internacionais como variáveis intervinientes é a que melhor se adapta ao fenômeno em observação nesta pesquisa.

Quanto à sua criação e desenvolvimento, é possível afirmar que o regime instituído pelo GAFI foi inicialmente imposto por influência do poder político dos Estados hegemônicos, tendo no curso de sua evolução alcançado um nível de conhecimento tal que o notabilizou e produziu uma transformação radical em suas estruturas e procedimentos, modificando suas características iniciais.

É certo que a influência do poder político dos países do G-7 foi o motor da implantação e da imposição de um regime antilavagem de dinheiro que interessava fortemente às grandes potências no final dos anos 1980. O GAFI foi constituído sem a formalização de

³⁶⁴ Disponível em: [http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)). Acesso em 30.03.2017.

³⁶⁵ Na última publicação do GAFI, de 24 de fevereiro de 2017, encontravam-se na lista negra, sujeitos a contramedidas (de diferentes intensidades), os seguintes países: República Democrática da Coreia do Norte e Irã. Já na lista cinza figuravam Afeganistão, Bósnia e Herzegovina, Etiópia, Iraque, Lao, Síria, Uganda, Vanuatu e Iémen. Disponíveis em: <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-february-2017.html> e <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatf-compliance-february-2017.html>. Acesso em 30.03.2017.

³⁶⁶ “O comportamento concorde com as recomendações não é consequência de obrigações jurídicas, mas resulta de um cálculo de interesses e necessidades dos Estados. Os mercados financeiros dos países do GAFI (sobretudo os países centrais, membros do G-7 e da OCDE) são indispensáveis e incontornáveis no processo de globalização financeira. Os demais Estados, se quiserem participar desse processo, precisam ter acesso a esses mercados. Ora, os países do GAFI, que não podem legislar sobre as atividades financeiras no interior de outros nacionais na matéria (ao menos em princípio), podem, no entanto, decidir como serão tratadas no seu mercado as operações de países que não cooperam (e seus bancos), dificultando-as, e premiando os que cooperam. Em outras palavras, a eficácia das recomendações está fundada nas necessidades e nos interesses que têm os atores sociais de interagirem financeiramente e que os levam a adotarem as “regras do jogo”, por assim dizer.” *In* NASSER, Salem Hikmat. *Fontes e normas do direito internacional: um estudo sobre a soft law*. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 2006, p. 131.

um tratado internacional, para exercer um papel temporário³⁶⁷. À medida que suas ações foram sendo desenvolvidas, foi “institucionalizado”³⁶⁸ como um organismo *sui generis*, responsável por identificar os pontos de vulnerabilidade do sistema financeiro mundial, propor medidas voltadas à harmonização das legislações dos países a padrões tecnicamente estabelecidos, fiscalizar o cumprimento dos padrões técnicos e estimular a cooperação jurídica internacional.

Além dos países componentes do G-7 e dos oito que aderiram já no início de seus trabalhos (Austrália, Áustria, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Espanha, Suécia e Suíça³⁶⁹), nenhum outro Estado ou território foi chamado a participar do processo de criação do GAFI. A própria constituição da força-tarefa carece de registros claros sobre as razões que levaram a sua formação, os procedimentos adotados para tanto e as deliberações tomadas pelos pactuantes. O que existe, neste particular, são apenas declarações emitidas nos encontros de cúpula do G-7³⁷⁰, as quais mencionam o aludido grupo de trabalho em tópicos curtos e específicos, normalmente para atribuir-lhe novas tarefas e deliberar sobre sua estrutura, organização e continuidade dos trabalhos.

Nestas condições, é dado afirmar que o regime internacional instituído por intermédio do GAFI é resultado da imposição do poder de influência dos atores dominantes do cenário internacional de então e se voltava a impelir os demais agentes a agirem de acordo com princípios e regras que aqueles atores reputavam prioritários³⁷¹.

Apesar disso, as características que marcaram sua criação foram gradativamente esvaecendo-se no decorrer da evolução da força-tarefa, por múltiplas razões que variam desde o crescente incremento da legitimidade de seus atos e a alteração de procedimentos e métodos de avaliação, até o conhecimento técnico produzido.

Em que pese a importância das outras condições de influência, ater-se-á, por ora, à análise do profundo conhecimento técnico das matérias sobre as quais se dedica como uma das principais condições de influência na transformação do regime internacional instituído pelo GAFI.

³⁶⁷ Vide tópico “2.1 Constituição, evolução e natureza jurídica” desta obra.

³⁶⁸ CORRÊA, L. M. P. Op. cit., p. 95.

³⁶⁹ MACHADO, Maíra Rocha. *Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*. São Paulo: Ed. 34/Edesp, 2004.

³⁷⁰ Em especial, as Declarações de Paris (1989), de Houston (1990) e de Londres (1991).

³⁷¹ Não se está a afirmar que os valores adjacentes ao regime não fossem, efetivamente, prioritários. O que se aponta é que a eleição desta prioridade na agenda internacional foi fruto da compreensão de poucos países e não de consenso entre os Estados que compõem a comunidade internacional. De todo modo, não há dúvidas de que a pauta incorporada pelo GAFI tem relevância destacada, podendo ser classificada como resultado do exercício de um poder político *cosmopolita e instrumental* (KRASNER, Stephen D., *Op. cit.*, p. 102), utilizado para assegurar resultados ótimos para o sistema como um todo.

Desde que instituído, o GAFI produziu conhecimento em quantidade e complexidade que não se tinha acesso por intermédio de qualquer outra fonte³⁷². Antes deste conhecimento, era possível transitar com recursos ilícitos e criminosos por determinados pontos do sistema financeiro mundial quase que livremente, pois em diversos países e territórios as instituições financeiras não adotavam a política “devida diligência com o cliente”³⁷³, de modo que até mesmo o simples ato de identificação do operador financeiro gerava grandes dificuldades operacionais. Isso impunha fragilidade orgânica ao sistema mundialmente interligado, facilitando a ação de organizações criminosas dedicadas a práticas potencialmente violadoras de direitos humanos como o terrorismo, o tráfico internacional de drogas, de armas e de pessoas, a corrupção, dentre outros.

Por intermédio da inicial imposição dos *standards*, logrou-se (a) diagnosticar os pontos vulneráveis do sistema e criar políticas de incremento de sua segurança (são exemplos destas políticas a da “devida diligência com o cliente”³⁷⁴ e a que impõe atenção redobrada dos agentes do sistema financeiro nas relações mantidas com “pessoas politicamente expostas”³⁷⁵-

³⁷² A capacidade e a eficiência na geração deste conhecimento, inclusive, são apontadas como um dos fatores que contribuíram para sua “institucionalização”. No particular, vide CORRÊA, L. M. P. *Op. cit.*, p. 98.

³⁷³ A política de devida diligência com o cliente foi prevista na Recomendação n. 10 do GAFI: “As instituições financeiras deveriam ser proibidas de manter contas anônimas ou contas em nomes obviamente fictícios. As instituições financeiras deveriam ser obrigadas a tomarem medidas de devida diligência acerca do cliente (DDC) quando: (i) estabelecerem relações de negócios; (ii) realizarem transações ocasionais: (a) acima do limite designado aplicável (US\$/EUR 15.000); ou (b) que forem transferências eletrônicas nas circunstâncias cobertas pela Nota Interpretativa da Recomendação 16; (c) houver suspeita de lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo; ou (d) a instituição financeira tiver dúvidas com relação à veracidade ou adequação de dados de identificação do cliente obtidos anteriormente. O princípio de que as instituições financeiras deveriam conduzir DDC deverá estar estabelecido em lei. Cada país poderá determinar como serão impostas as obrigações específicas de DDC, seja por meio de lei ou normas coercitivas. [...] As instituições financeiras deveriam estar obrigadas a verificarem a identidade do cliente e do beneficiário antes ou durante o estabelecimento de uma relação de negócios ou na realização de transações para clientes ocasionais. Os países poderão permitir que as instituições financeiras completem a verificação em prazos razoáveis a partir do estabelecimento da relação, onde os riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo sejam efetivamente administrados e onde for essencial não interromper a condução normal dos negócios. Quando as instituições financeiras não forem capazes de cumprir com as exigências aplicáveis [...], elas deveriam estar obrigadas a não abrirem a conta, não iniciarem relações de negócios ou não realizarem as transações; ou estar obrigadas a encerrarem a relação de negócios; e deveriam considerar fazer uma comunicação de operação suspeita com relação ao cliente. [...]”

³⁷⁴ Recomendação n. 10 do GAFI.

³⁷⁵ Recomendação n. 12: “As instituições financeiras deveriam, em relação às pessoas expostas politicamente (PEPs) estrangeiras, além das medidas normais de devida diligência acerca do cliente, ser obrigadas a: (a) ter sistemas adequados de gerenciamento de riscos para determinar se o cliente ou beneficiário é pessoa exposta politicamente; (b) obter aprovação da alta gerência para estabelecer (ou continuar, para clientes existentes) tais relações de negócios; (c) adotar medidas razoáveis para estabelecer a origem da riqueza e dos recursos; e (d) conduzir monitoramento reforçado contínuo da relação de negócios. As instituições financeiras deveriam ser obrigadas a adotar medidas razoáveis para determinar se um cliente ou beneficiário é uma PEP ou pessoa que ocupa função importante em uma organização internacional. Nos casos de relações de negócios de mais alto risco com essas pessoas, as instituições financeiras deveriam ser obrigadas a aplicar as medidas referidas nos parágrafos (b), (c) e (d). As exigências para todas as PEPs também se aplicam a familiares ou pessoas próximas dessas PEPs”.

³⁷⁶); (b) conhecer as formas como agem as organizações terroristas (e aquelas dedicadas a outras práticas criminosas), por intermédio do estudo das tipologias; (c) identificar agentes responsáveis pelos abusos do sistema; (d) traçar planos de ação eficientes, baseados nos riscos identificados; (e) diminuir a importância do conflito armado como forma de preservação da segurança internacional, o que resulta na preservação de vidas; (f) qualificar agentes públicos responsáveis pelo sistema de Justiça penal (delegados, membros do Ministério Público, juízes e demais atores do sistema de Justiça); (g) fortalecer a cooperação internacional entre países; (h) obter melhores resultados no enfrentamento de crimes financeiros e seus correlatos³⁷⁷; (i) diminuir a capacidade de influência de organizações terroristas na segurança internacional, dentre outros.

Com o processo constante de avaliação de países membros e não membros, o GAFI acumulou conhecimento técnico destacado sobre as condições e os riscos de cada sistema financeiro, permitindo que as unidades de inteligência financeira destes países fossem capazes de criar eficientes mecanismos de controle e de alerta de movimentações suspeitas. Promoveu também a especialização singular de recursos humanos, a sistematização das informações e seu compartilhamento com países, territórios e organizações comprometidas com o mesmo objetivo, a criação de métodos e procedimentos comprovadamente eficazes para a supervisão do sistema financeiro, dentre outros.

Não por outra razão, a força-tarefa é identificada como “a mais importante organização internacional responsável pela política de combate à lavagem de dinheiro e pela

³⁷⁶ “§ 1º 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 estrangeiras, cargos, empregos ou funções públicas relevantes, assim como seus representantes, familiares e estreitos colaboradores. § 2º No caso de pessoas politicamente expostas brasileiras, para efeito do § 1º devem ser abrangidos: I - os detentores de mandatos eletivos dos Poderes Executivo e Legislativo da União; II os ocupantes de cargo, no Poder Executivo da União: a) de Ministro de Estado ou equiparado; b) de Natureza Especial ou equivalente; c) de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; d) do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível 6, e equivalentes; III - os membros do Conselho Nacional de Justiça, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores; IV - os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República, o Procurador-Geral do Trabalho, o Procurador-Geral da Justiça Militar, os Subprocuradores-Gerais da República e os Procuradores-Gerais de Justiça dos estados e do Distrito Federal; V - os membros do Tribunal de Contas da União e o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União; VI - os governadores de Estado e do Distrito Federal, os presidentes de Tribunal de Justiça, de Assembléia Legislativa e de Câmara Distrital e os presidentes de Tribunal e de Conselho de Contas de Estado, de Municípios e do Distrito Federal; VII - os Prefeitos e Presidentes de Câmara Municipal de capitais de Estados.” (CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. *Resolução n. 16* (2007). Diário Oficial da União de 30 de março de 2007).

³⁷⁷ No Brasil, operações criminais que se dirigiram ao combate de crimes de lavagem de dinheiro e seus antecedentes (em especial a corrupção) tiveram um significativo incremento de efetividade em razão das condições de auditoria e transparência em que se encontra, atualmente, o sistema financeiro mundial.

fixação de padrões internacionais voltados à transparência do sistema financeiro”³⁷⁸. Afinal, o GAFI é responsável pela instituição de políticas que formam a base de proteção do sistema financeiro internacional, produzindo conhecimento “amplamente aceito pelos tomadores de decisão”, condição suficiente para produzir a transformação de regimes internacionais³⁷⁹.

Em arremate, sublinha-se que o conhecimento é elevado à condição de transformador de regimes internacionais quando a importância e o ineditismo daquilo que dele se extrai são capazes de produzir o que a doutrina denomina de “mudança evolucionária”³⁸⁰. A relevância, o ineditismo e a evolução gerada, nesses casos, estão presentes no conhecimento em si e não nas fontes de sua produção, que podem ser públicas ou privadas, formais ou informais, bem ou mal intencionadas.

A título de exemplo, imagine-se que em algum lugar do mundo um cientista tenha dedicado sua vida a desenvolver um armamento capaz de eliminar uma determinada raça de seres humanos, sem afetar outras raças tidas por ele como puras e dignas de prosseguir na quadra evolutiva. Idealize-se que, com esta finalidade, o cientista tenha estudado a fundo as características genômicas da raça que pretende eliminar, produzindo conclusões científicas inéditas acerca daquelas características. Suponha-se também que este cientista tenha logrado realizar alguns testes com o protótipo de seu armamento, ceifando algumas vidas, mas não conseguindo obter o resultado almejado (eliminação de toda a raça). Prosseguindo no exercício mental, idealize-se que, apesar do ignóbil propósito de seu experimento, o conhecimento gerado pelo pesquisador tenha relevância na elaboração de medicamentos, vacinas e protocolos de tratamento de doenças que atingem especificamente aquela raça e que, com a morte do aludido cientista, isso tenha sido levado ao conhecimento da comunidade científica. Nestas condições, o conhecimento acumulado não poderia modificar o regime e os protocolos internacionais de tratamento de doenças que afetam aquele agrupamento de

³⁷⁸ “Considering that it has been in existence for only ten years, the FATF’s impact is extraordinary by international standards. Despite its having a rather limited membership and informal legal status, it established the standard for effective money laundering prevention and control on a global basis. The FATF has become the single most important international body in terms of anti-money laundering policy and developing international standards for disclosure and transparency for financial institutions. Moreover, it has played a key role in mobilizing global awareness of the complex issues involved in countering this new and sophisticated form of criminality.” In ALEXANDER, Kern. *The legalization of the international anti-money laundering regime: the role of the Financial Action Task Force*. University of Cambridge – Judge Institute of Management Studies, Working Paper nº 177, September 2000, p. 28. Disponível em: https://www.cbr.cam.ac.uk/fileadmin/user_upload/centre-for-business-research/downloads/working-papers/wp177.pdf. Acesso em 30.03.2017.

³⁷⁹ KRASNER, Stephen D. *Op. cit.*, p. 107.

³⁸⁰ PUCHALA, D. J.; HOPKINS, R.F. International regimes: lesson from inductive analysis. *Apud* KRASNER, Stephen D., *Op. cit.*, p. 107.

peessoas? O propósito espúrio e as mortes que aquele conhecimento produziu com os experimentos de seu idealizador não deveriam ser levados em conta?

A resposta leva à conclusão de que, atingido determinado patamar de relevância, o conhecimento ganha autonomia para se erigir à condição de agente transformador de regimes internacionais, independentemente da fonte de sua provisão. Isso porque o “evolucionismo cognitivo”³⁸¹ importa-se mais com os efeitos da acumulação do conhecimento do que com as causas que motivaram sua geração ou com os agentes envolvidos em sua produção.

Feito um paralelo com a atuação do GAFI, é possível afirmar que a inicial imposição de suas políticas impõe certa desconfiança sobre a legitimidade inicial de sua atuação, mas que esse fator não tem influência decisiva nos dias atuais, principalmente quando se leva em consideração o conhecimento que a força-tarefa logrou produzir no curso de sua evolução, assim como a relevância adquirida por este conhecimento na preservação da segurança internacional.

4.3 COMPATIBILIDADE DO REGIME DO GAFI COM A SOBERANIA DO BRASIL

Em que pesem as razões antes expostas, o fato é que não apenas o modo de constituição, mas também as influências exercidas pelos *standards* internacionais no ambiente interno dos países afetados, incluindo os custos da internalização das medidas (principalmente sobre os países em desenvolvimento) e a própria maneira como está configurada a estruturação interna do GAFI, levam a questionamentos sobre a legitimidade da força-tarefa e a compatibilidade do regime por ela instituído com a soberania dos Estados.

Especificamente no caso do Brasil, a implementação das políticas internacionais levou à criação de órgãos dentro da estrutura dos Poderes (DRCI, ENCCLA, COAF e a criação de laboratórios de investigação destes delitos nas estruturas policiais, no Poder Executivo; Varas Especializadas em Lavagem de Dinheiro e crimes contra o Sistema Financeiro, no Poder Judiciário³⁸²), influenciou na produção legislativa nacional (é possível destacar as Leis n. 9.613/1998 e suas atualizações, n. 13.170/2015 e n. 13.206/2016) e, até mesmo, nas

³⁸¹ HASS, E. B. Why collaborate? Issue-linkage and international regimes. *Apud* KRASNER, Stephen D., *Op. cit.* p. 106.

³⁸² Vide tópico “2.4 O Brasil e o GAFI” desta obra.

atividades desenvolvidas em regime de livre concorrência, sujeitas à regulação estatal³⁸³ (como as atividades bancárias, de seguradoras e corretoras, de profissionais liberais).

A sensibilidade da relação e a intensidade das influências exercidas pelos *standards* sobre a soberania dos Estados nacionais é revelada no próprio documento em que são veiculadas as recomendações do GAFI, que se preocupa em esclarecer que suas previsões “não prejudicam o ‘status’ e a soberania de qualquer território”:

O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) é um organismo intergovernamental independente que desenvolve e promove políticas de proteção do sistema financeiro global contra a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e o financiamento da proliferação de armas de destruição em massa. As Recomendações do GAFI são reconhecidas como os padrões mundiais antilavagem de dinheiro (ALD) e de combate ao financiamento do terrorismo (CFT).

[...]

Este documento e/ou qualquer mapa aqui incluídos não prejudicam o *status* e a soberania de qualquer território, a delimitação das fronteiras internacionais e a denominação de qualquer território, cidade ou área.³⁸⁴

É o momento, então, de delimitar as principais críticas sobre a atuação do GAFI e, passo seguinte, analisar quais delas são pertinentes às relações mantidas pela força-tarefa com o Brasil, a fim de que ao final se possa colher subsídios teóricos servís ao equacionamento da questão do conflito entre a soberania nacional e as implantação dos *standards* internacionais emanados do GAFI.

4.3.1 Principais críticas à atuação do GAFI

No processo de revisão bibliográfica, buscou-se colher os fundamentos contrários à atuação do GAFI no ambiente internacional, em especial aqueles que invocavam a soberania dos Estados como elemento de resistência a esta realidade fática, o que resultou na identificação de três principais, a saber: (a) a forma de avaliação e de coerção de países não membros; (b) os custos da internalização das medidas, e; (c) a origem, a natureza jurídica, a composição e a configuração interna da força-tarefa.

4.3.1.1 Sistema de avaliação e coerção de países não membros

³⁸³ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988).

³⁸⁴ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation (updated October 2016)*. Paris: France. 2012, p. 2. Disponível em www.fatf-gafi.org/recommendations.html. Acesso em 09.03.2017 (tradução livre).

As críticas sobre o sistema de avaliação e de coerção de países não membros são fundadas, principalmente, na diferenciação dos critérios utilizados para o escrutínio de países membros e não membros³⁸⁵. Para a compreensão dos argumentos em que se fundam, é oportuna a transcrição da seguinte passagem da obra de Maíra Rocha Machado:

No plano da produção de regras e do grau de exigência de implementação, a atividade do GAFI estabelece uma nítida distinção entre as regras e os procedimentos “para nós” e “para eles”. Nesse sentido, a redação dos critérios direcionados aos países não-membros difere muito dos demais documentos emitidos pelo GAFI e dos textos de natureza institucional sobre o tema da lavagem de dinheiro analisados no decorrer deste trabalho. As prescrições denominadas “recomendações” – redigidas com ampla utilização do “*should*” – são substituídas por “critérios de identificação das práticas e regras prejudiciais”. Critérios que, em vez de descreverem o ideal, o que se espera ou recomenda, apresentam na forma de obstáculos as características dos países examinados que se confrontam com o critério. Por outro lado, o uso frequente do adjetivo “eficaz” na redação dos critérios revela uma forma de averiguação que, muito além da existência de uma norma ou medida em um país específico, está direcionada ao potencial dessa norma ou medida em produzir os resultados esperados. [...] Dessa forma, as medidas requeridas aos países não-membros não envolvem apenas aspectos objetivos ou formais, como promulgar uma lei e criar um órgão, mas abordam diretamente aspectos relativos à atividade jurisdicional e às decisões referentes à política pública de cada país.³⁸⁶

Como é possível observar, a crítica dirige-se ao fato de a avaliação dos países membros fundar-se exclusivamente na análise da adequação técnica dos sistemas legal e administrativo daqueles países (vale dizer, na aferição da existência de leis contra a lavagem de dinheiro, o terrorismo e o financiamento do terrorismo; de unidades de inteligência financeira; de um sistema controle de organizações sem fins lucrativos; etc.), sem adentrar no patamar da efetividade das medidas (ou seja, o modo como o sistema vem operando na prática e os resultados que vem obtendo). Enquanto isso, os países não membros seriam avaliados mais rigorosamente, com base em critérios que iriam muito além da adequação técnica, na medida em que avançavam sobre a análise da efetividade daqueles sistemas.

Ao tempo em que a obra foi escrita esta realidade efetivamente fazia-se presente. As avaliações dos países membros tinham por base quesitos que aferiam apenas a adequação técnica dos sistemas, sem adentrar na análise da efetividade das medidas. Apesar disso, o sistema de avaliações dos países membros foi atualizado no ano de 2012, passando também a apurar a efetividade na implantação dos *standards*, e não mais exclusivamente a adequação

³⁸⁵ MACHADO, Maíra Rocha. *Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*. São Paulo: Ed. 34/Edesp, 2004.

³⁸⁶ MACHADO, Maíra Rocha. *Op. cit.*, p. 181.

técnica dos regime³⁸⁷. Com isso, o regime de monitoramento de países membros do GAFI ficou mais rígido, passando a contemplar um duplo patamar de conformidade: o de adequação técnica e o de efetividade³⁸⁸.

Desde então, houve uma equalização dos critérios de avaliação de países membros e não membros, tendo as recomendações do GAFI como parâmetro de observância normativa e o documento *Methodology: for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems* como base metodológica a respeito dos dados a serem colhidos durante as avaliações, da forma como devem ser arrecadados e dos elementos a serem analisados e inseridos nos relatórios. Este documento estabelece com clareza o duplo patamar de conformidade a que se fez referência:

A avaliação da adequação técnica analisa as exigências contidas nas Recomendações, principalmente como elas se relacionam com as estruturas legais e institucionais do país avaliado e com os poderes e procedimentos das autoridades competentes. Esta representa a base fundamental do sistema ALD/CFT.

A avaliação de efetividade difere fundamentalmente da avaliação de adequação técnica. Ela procura avaliar a adequação da implementação das Recomendações, e identifica até que ponto um país alcança um conjunto definido de resultados que são centrais para um sistema robusto de ALD/CFT. O foco da avaliação da eficácia é, portanto, analisar em que extensão o quadro jurídico e institucional produz os resultados esperados.³⁸⁹

Quanto à técnica de coerção consistente na listagem pública de países não cooperativos, é possível afirmar que, em tese, tanto membros como não membros sempre estiveram potencialmente sujeitos a seus efeitos³⁹⁰. Uma vez retomada a prática de listagens públicas, no ano de 2007, a missão atribuída do *International Cooperation Review Group*

³⁸⁷ “The assessment of technical compliance is part of each mutual evaluation. The assessed country must provide information on the laws, regulations and any other legal instruments it has in place to combat money laundering and the financing of terrorism and proliferation. This used to be the main focus of FATF, and FATF still requires the legal framework to be in place. But experience has shown that having the laws in the books is not enough, the main focus is now on effectiveness.” Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/more-about-mutual-evaluations.html>. Acesso em 21.03.2017.

³⁸⁸ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Procedures for the FATF fourth round of AML/CFT mutual evaluations*. Op. cit.A

³⁸⁹ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Methodology: for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems*. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>. Acesso em 21.03.2017, p. 5 (tradução livre).

³⁹⁰ No relatório sobre territórios e países não cooperativos, publicado no ano 2000, foi prevista a identificação pública destes países, assim como a possibilidade de inclusão tanto de países membros como de não membros nas listas públicas: “38. O estabelecimento de uma lista de “jurisdições não cooperativas” é o próximo passo lógico no trabalho do grupo *ad hoc*. A lista deve conter todos os países e territórios, membros ou não membros do GAFI”. FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Report on Non-Cooperative Countries and Territories*. France: 2000. Disponível em: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Initial%20Report%20on%20NCCTs%2002_2000.pdf. Acesso em 30.03.2017, p. 6 (tradução livre).

(ICRG), órgão interno do GAFI³⁹¹, sempre englobou a análise e a recomendação de ações tanto a países membros como a não membros. Exemplo disso foi a inclusão da Grécia e da Turquia, membros do GAFI, na lista cinza, no ano de 2010³⁹².

Com a alteração da realidade fática objeto de observação e a equalização dos critérios de avaliação e de coerção de países membros e não membros, é possível afirmar que a crítica calcada na aludida distinção não representa atualmente o principal elemento de questionamento a respeito da legitimidade da atuação do GAFI no plano internacional, como será demonstrado adiante.

4.3.1.2 Custos de internalização e de operacionalização das medidas

Ao longo deste trabalho foram demonstradas as diferentes influências exercidas pelos *standards* internacionais emanados do GAFI no ambiente interno dos países (membros ou não membros), as quais variam desde o estímulo à criação e à estruturação de órgãos e entidades administrativas até à própria produção legislativa de um país. Basta citar o exemplo do Brasil, que sofreu forte coerção internacional antes de aprovar sua lei de combate ao terrorismo e ao financiamento do terrorismo.

A extensão destas influências permite que as críticas a elas exsurjam de diferentes fontes e fundamentos, tendo como pano de fundo a soberania estatal e a autonomia que possuem os Estados para ditar suas políticas públicas prioritárias. Neste tópico, ater-se-á à análise da crítica que diz respeito aos custos de implantação e de operacionalização de um sistema eficiente de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, os quais castigariam mais fortemente os países em desenvolvimento do que os economicamente mais desenvolvidos.

A base desta análise crítica deixa em segundo plano a polarização entre países membros e não membros do GAFI e passa a analisar de que modo a implantação dos *standards* pode influenciar países em desenvolvimento. Parte-se do pressuposto de que tais países normalmente possuem deficiências importantes na garantia de direitos fundamentais prestacionais, de modo que muito provavelmente não elevariam, de forma espontânea, a

³⁹¹ Vide tópico “2.2.2.2.1. Método de avaliação de países e territórios não membros” desta obra.

³⁹² “O processo de monitoramento do ICRG é independente e ocorre paralelamente ao processo de avaliações mútuas do GAFI e dos FSRBs. Da lista preparada pelo ICRG, constam, sem distinção, membros e não membros. Entre os membros, foram incluídos na lista cinza, em fevereiro de 2010, Grécia e Turquia.” In CORRÊA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. Brasília: FUNAG (Coleção teses de CAE), 2013, p. 165.

implantação de um sistema ALD/CFT na escala de prioridade de suas políticas públicas³⁹³, em razão dos custos envolvidos com a medida. A respeito dos custos, a doutrina os distingue em diretos, indiretos e de oportunidade:

Os custos para as nações pobres dividem-se em três categorias: diretos, indiretos e de oportunidade. Os custos diretos são aqueles enfrentados pelos Estados, que devem destinar verbas, aprovar legislação, criar instituições, capacitar recursos humanos, adquirir equipamentos e tecnologia a fim de implantar sistema complexo de prevenção e combate à lavagem. Os custos indiretos referem-se aos incorridos pelas instituições financeiras e demais empresas submetidas às regras e à supervisão desse sistema. Tais custos são repassados, em parte, para consumidores de serviços financeiros, na forma de tarifas, burocracia e demora nas transações. Muitas vezes, esses custos indiretos incentivam a informalidade na prestação de serviços financeiros. Os custos de oportunidade, por sua vez, referem-se aos investimentos financeiros, de tempo e de recursos humanos, necessários à adoção de leis e à criação e ao funcionamento de instituições dedicadas a sistema concebido segundo a realidade de países desenvolvidos. Esses recursos poderiam ser direcionados a prioridades de políticas públicas, com a eliminação da pobreza, o combate à AIDS, o saneamento básico, a educação e à saúde.³⁹⁴

A crítica relacionada aos custos de implantação demonstra com alguma segurança a efetiva necessidade do dispêndio de recursos públicos e privados para o cumprimento dos padrões internacionais. Mesmo sem a demonstração econômico-financeira destes custos, que iria muito além dos objetivos desta pesquisa, diante dos argumentos trazidos é possível assumir como correta a premissa de que a política pública de implantação de um regime ALD/CFT impõe ao Estado a execução de verbas orçamentárias e a regulação rígida do mercado de capitais.

E como qualquer política pública que exige execução orçamentária, a implantação de um sistema ALD/CFT possuirá um grau de afetação tanto maior quanto menor seja a disponibilidade financeira de um país para com suas despesas públicas (correntes ou de capital). Em razão disso, também é possível assumir como válida a premissa de que a aludida implantação por países em desenvolvimento é mais onerosa do que por países desenvolvidos.

Logo, não seria incorreto afirmar que os recursos dirigidos à implantação do sistema em questão poderiam estar sendo direcionados à execução orçamentária de outras políticas públicas e que, tendo em conta as deficiências de alguns países em desenvolvimento em garantir direitos prestacionais básicos, esses recursos podem estar sendo desviados de ações prioritárias como aquelas relacionadas com “eliminação da pobreza, o combate à AIDS, o

³⁹³ SHARMAN, J.C. *The money laundry: regulating criminal finance in the global economy*. Nova Iorque: Cornell University Press, 2011.

³⁹⁴ CORRÊA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional*. Brasília: FUNAG (Coleção teses de CAE), 2013, pp. 118-119.

saneamento básico, a educação e à saúde”³⁹⁵. Alguns vão além para afirmar, categoricamente, que regimes com tais características são direcionados a gerar vantagens econômicas aos países ricos e perdas aos países pobres³⁹⁶.

A essas críticas existe um contraponto que, muito embora se assemelhe à crítica no que diz respeito à ausência de demonstração econômico-financeira de seus argumentos, chega à conclusão distinta sobre o custo final da implantação do regime ALD/CFT, especificamente por incluir neste cálculo algumas variáveis não consideradas anteriormente. Igualmente, faz algumas ponderações que colocam em cheque a afirmação de que o regime antilavagem de dinheiro visa a gerar vantagens econômicas aos países ricos e perdas aos pobres:

Em contraposição, eu argumento que nenhum país ganha com a política global antilavagem de dinheiro, embora países pobres percam mais do que os ricos. Alguns interesses comerciais podem ter ganhos (*e.g.*, consultores), mas ao contrário de serem responsáveis pela introdução e expansão do regime, são eles beneficiários incidentais depois de sua implantação.³⁹⁷

Quanto ao cálculo de custo-benefício da implantação do regime, os argumentos partem do pressuposto de que a marcha de implantação do regime ALD/CFT é contínua, com tendência à ampliação e ao aprofundamento, independentemente de seus custos ou de sua efetividade. Para Sharman, os países pobres não têm condição de frear esta tendência, razão pela qual devem extrair “o melhor de uma situação ruim” (*the best of a bad situation*³⁹⁸), o que implicaria considerar também os benefícios econômicos decorrentes da regulação do mercado financeiro em seus territórios, e não apenas os custos decorrentes de sua implantação:

[...] é possível idealizar algumas sugestões sobre como particularmente países pobres podem extrair o melhor (ou menos pior) de seus regimes ALD. Acima de tudo, isso envolve a reorientação das políticas ALD para que se concentrem na corrupção. De acordo com o Banco Mundial e o FMI, os problemas de gestão e a corrupção são os maiores obstáculos para o desenvolvimento econômico dos países pobres³⁹⁹. Em alguns países do continente africano, há relatos de perdas atribuídas à corrupção no patamar de 25 por cento do PIB. [...] O Banco Mundial suspeita que para a maioria destes países a corrupção é a maior fonte de lavagem de dinheiro. E se há alguma relação entre corrupção e crescimento econômico atrofiado, e a extensão das políticas ALD puderem gerar mesmo que uma modesta contribuição na redução da corrupção, ela é capaz de produzir benefícios significantes. Pelo menos, o regime ALD seria capaz de se pagar. Porém,

³⁹⁵ CORRÊA, Luiz Maria Pio. *Op. cit.*, p. 119.

³⁹⁶ DREZNER, Daniel W. Globalization and policy convergence. *Apud* SHARMAN, J.C. *The money laundry: regulating criminal finance in the global economy*. Nova Iorque: Cornell University Press, 2011, p. 168.

³⁹⁷ SHARMAN, J.C. *Op. cit.*, p. 169 (tradução livre).

³⁹⁸ SHARMAN, J.C. *Op. cit.*, p. 175 (tradução livre).

³⁹⁹ WORLD BANK/IMF JOINT DEVELOPMENT COMMITTEE. Strengthening Bank Group Engagement on governance and corruption. *Apud* SHARMAN, J.C. *Op. cit.*, p. 176.

para a maioria dos países em desenvolvimento esse potencial do regime ainda não foi percebido.⁴⁰⁰

A relação diretamente proporcional entre a implantação e o desenvolvimento de um regime ALD/CFT e o aumento da efetividade de investigações e ações voltadas ao combate de crimes como a corrupção (ativa e passiva), a concussão e a evasão de divisas, evocada por aqueles que incluem na equação de custo-benefício da implantação do regime os ganhos financeiros que potencialmente é capaz de produzir, de fato não pode ser ignorada.

Isso porque não se está a tratar de um fundamento metajurídico ou estranho aos objetivos internacionais dos Estados, na medida em que muitos deles são signatários de tratados por meio dos quais se comprometem ao combate efetivo destas práticas ilícitas (ex. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ou Convenção de Mérida), promulgada no Brasil pelo Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006).

Por outro lado, no caso do Brasil, são fundamentos de seu sistema jurídico a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais. Além disso, são princípios que regem suas relações internacionais a autodeterminação dos povos, a não-intervenção, a prevalência dos direitos humanos, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, o repúdio ao terrorismo e a busca pela solução pacífica dos conflitos⁴⁰¹.

Portanto, eventual análise de custo-benefício que ignore os potenciais reflexos produzidos pelo sistema ALD/CFT no atingimento de tais resultados e compromissos deixa de considerar o contexto em sua inteireza. Mesmo porque se de fato a implantação do regime implicar em inibição da corrupção e na maior auditoria na gestão de recursos públicos, o resultado será o direcionamento mais racional destes recursos e, potencialmente, a maior alocação deles em políticas públicas como a “eliminação da pobreza, o combate à AIDS, o saneamento básico, a educação e à saúde”⁴⁰².

Resta saber se de fato é plausível o argumento de que existe uma relação diretamente proporcional entre o recrudescimento do regime ALD/CFT e o aumento da efetividade das ações dos atores do sistema de justiça penal contra a “corrupção”⁴⁰³⁻⁴⁰⁴.

⁴⁰⁰ SHARMAN, J.C. *Op. cit.*, p. 175-176 (tradução livre).

⁴⁰¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Artigos 3º e 4º.

⁴⁰² CORRÊA, Luiz Maria Pio. *Op. cit.*, p. 119.

⁴⁰³ “Corruption is one of the principal drivers of the inequality at both the global and the national level, and is increasingly recognised as a major problem for both the world economy and national politics” In COCKCROFT, Laurence; WEGENER, Anne-Cristine. *Unmasked corruption in the west*. Londres/Nova Iorque: I. B. Tauris, 2017, p. 2.

O pressuposto do qual se parte é o de que a corrupção seria um crime que se baseia no segredo, no sigilo das ações de seus agentes e das movimentações do produto de seus crimes. De outro lado, o objetivo central do regime ALD/CFT seria tornar o sistema financeiro mundial o mais transparente possível, principalmente mediante a implantação das políticas de identificação do cliente, de relatórios de operações suspeitas⁴⁰⁵ e de maior atenção às movimentações financeiras de pessoas politicamente expostas⁴⁰⁶. Assim, as medidas ALD/CFT colocariam luzes sobre o ambiente financeiro, de modo dificultar as movimentações de recursos ilícitos pelos canais formais do sistema⁴⁰⁷.

A presente pesquisa não se aprofundará na análise da eficiência dos *standards*, mas na avaliação do potencial conflito entre as pressões exercidas por eles sobre a soberania do Brasil. Para tanto, tomar conhecimento das críticas dirigidas às influências dos *standards* no ambiente interno dos países, e de seus contrapontos, em especial no que diz respeito aos custos e benefícios resultantes de sua implantação, adquire essencial importância, para que mais adiante se possa formar um juízo de valor a respeito desta interação no caso brasileiro.

4.3.1.3 Origem, natureza jurídica, composição e configuração interna da força-tarefa

As críticas relacionadas à origem, à natureza jurídica, à composição e à configuração interna do GAFI levam em conta o fato de a força-tarefa não haver sido constituída por meio de um tratado internacional, nos moldes estabelecidos na Convenção de Viena⁴⁰⁸⁻⁴⁰⁹, não

⁴⁰⁴ O termo é aqui utilizado como gênero, do qual seriam espécies não apenas a corrupção em sentido estrito, mas outros delitos praticados contra a Administração Pública, o Sistema Financeiro, a Ordem Tributária, etc., capazes de gerar prejuízos aos cofres públicos.

⁴⁰⁵ SHARMAN, J.C. *Op. cit.*

⁴⁰⁶ CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. *Resolução n. 16* (2007). Diário Oficial da União de 30 de março de 2007.

⁴⁰⁷ O exemplo citado na obra de Sharman refere-se à recuperação, pelas Filipinas, de 356 milhões de dólares americanos depositados, sem comprovação de origem, em bancos na Suíça pelo ex-presidente do país. Apesar de concluir que a recuperação deveu-se à efetividade do regime de integração e da transparência do sistema financeiro mundial, resultado produzido em grande parte por medidas ALD/CFT oriundas do GAFI, o autor afirma que o regime em geral tem sua atenção voltada a lidar com problemas mais relacionados com os países ricos (para o autor, estes problemas seriam o tráfico de drogas e o financiamento do terrorismo, ao invés de corrupção), razão pela qual conclui que a política ALD/CFT, em relação aos países pobres, “serve como uma distração aos problemas mais importantes, como a pobreza, a educação e a saúde” (SHARMAN, J.C. *Op. cit.*, p. 180). Em conclusão, o autor não se convence da necessidade da implantação do regime nos países mais pobres; ainda assim, busca extrair de uma situação consolidada (a marcha rumo à internacionalização dos *standards*) algum proveito a estes países.

⁴⁰⁸ CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS. Artigo 2º, item 1. “Para os fins da presente Convenção: a) “tratado” significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica.”

⁴⁰⁹ CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS. Artigo 5º: “A presente Convenção aplica-se a todo tratado que seja o instrumento constitutivo de uma organização internacional e a todo tratado adotado no âmbito de uma organização internacional, sem prejuízo de quaisquer normas relevantes da organização.”

detendo natureza jurídica de organização internacional formal e personalidade jurídica de direito internacional.

E por se tratar apenas de “um grupo *ad hoc* de governos com uma agenda em comum”⁴¹⁰, sem uma configuração interna precisa relacionada a sua estrutura e funcionamento, parte da doutrina levanta questionamentos sobre a legitimidade do GAFI para ditar políticas ALD/CFT a serem seguidas por Estados soberanos, os quais são reproduzidos na seguinte passagem:

Cumprir observar que o chamado “déficit de legitimidade” do GAFI está também vinculado a sua natureza e constituição, pois não se trata de organização internacional *stricto sensu*: não se baseia numa carta constituinte, não tem personalidade jurídica internacional e não dispõe de regras escritas sobre sua estrutura e seu funcionamento. O GAFI é visto como arranjo informal, *ad hoc*, assim como sua instituição-mãe, o G-7, com participação restrita, sem vocação universal e sem a intenção de acomodar interesses e visões de países em desenvolvimento.⁴¹¹

O reduzido número de países envolvidos no processo de constituição da força-tarefa⁴¹² e a limitada participação deles na condição de membros efetivos também são apontados como elementos de fragilidade de sua atuação⁴¹³. Aliado a isso, um processo de tomada de decisões sem uma descrição precisa dos ritos e formas necessárias acabam por reforçar as críticas a respeito de possível influência de poucos nas políticas que implicarão na indução do comportamento de muitos.

Há quem aponte a homogeneidade e a relativa limitação de membros como responsáveis pela flexibilidade da força-tarefa e por sua capacidade de responder rapidamente às adaptações das condutas criminosas às novas realidades e de adotar medidas tendentes à compatibilização das diretrizes com os novos comportamentos. Haveria, então, um dilema entre a ampliação de seus membros (necessária para o aumento do alcance das recomendações), com perda da flexibilidade e de sua capacidade de adaptação, e a manutenção de seu tamanho restrito, com forte resistência à ampliação dos efeitos das recomendações⁴¹⁴.

⁴¹⁰ MACHADO, Op. cit., p. 130.

⁴¹¹ CORRÊA, Luiz Maria Pio. *Op. cit.* p. 117.

⁴¹² *Idem.*

⁴¹³ WESSEL, Jared. The Financial Action Task Force: a study in balancing sovereignty with equality in global administrative law. *Widener Law Review*, Wilmington, Delaware: Delaware Law School, n. 13.1, p. 169-198, 2006.

⁴¹⁴ BLAZEJEWSKI, Kenneth S. The FATF and its institutional partners: improving the effectiveness and accountability of transgovernmental networks. *Temple International and Comparative Law Journal*. Filadélfia (Pensilvânia): Temple University, vol. 22.1, 2008, p. 1-61. Disponível em: <http://www.temple.edu/law/ticlj/ticlj22-1Blazejewski.pdf>. Acesso em: 27.03.2017

Apesar da tendência inicial de limitação de seus membros⁴¹⁵, levando em conta os efeitos colaterais de uma possível ampliação⁴¹⁶⁻⁴¹⁷, o GAFI foi colhido pela necessidade de ampliar a participação de países em seu quadro de membros, principalmente para poder atingir regiões onde até então não tinham representantes. Em vista disso, no ano de 1998 o GAFI modificou sua política de restrição à admissão de novos membros e, com base na importância estratégica ao sistema financeiro mundial e na influência regional, selecionou sete países para integrar seu quadro de membros: Argentina, Brasil, China, Índia, México, África do Sul e Rússia⁴¹⁸.

Esse processo de ampliação prosseguiu e resultou em uma política intermediária, entre a abertura total e indiscriminada e o fechamento completo a novos membros, que levou à composição atual da força-tarefa: trinta e sete membros efetivos, dos quais trinta e cinco países⁴¹⁹, a Comissão Europeia (representando a União Europeia⁴²⁰) e o Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo⁴²¹ (CGC). Como resultado, verificou-se uma gradual independência da força-tarefa em relação a seus Estados constituintes:

Com a consolidação do GAFI e a adoção das Recomendações por número crescente de países, o organismo passou a prescindir do endosso formal do

⁴¹⁵ “96. Any discussion of the role and identity of the FATF must inevitably involve taking a view on its own membership. FATF now has twenty eight members. For an organisation that prides itself on its informality of procedure and ready ability to achieve consensus, this is clearly approaching the maximum membership possible. The FATF has, therefore, decided not to accept any new members for the time being.” *In* FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Annual Report 1991-1992*. Paris: France. 1992. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1991%201992%20ENG.pdf>. Acesso em 25.5.2017.

⁴¹⁶ “A adesão de novos membros é vista como ameaça a arranjo que, logo nos primeiros anos, se mostrou eficiente: grupo relativamente restrito de países, homogêneo e sem constrangimentos formais, capacitado a tomar decisões e atuar de forma flexível, ágil e rápida.” (CORRÊA, Luiz Maria Pio. *Op. cit.* p. 106).

⁴¹⁷ A doutrina aponta que a informalidade do GAFI é sua principal fonte de flexibilidade, é o elemento-chave desta flexibilidade. Três elementos teriam viabilizado sua capacidade para dar respostas rápidas aos problemas que se propõe a enfrentar: a informalidade, a relativa homogeneidade de seus membros e o fato de ser composto por profissionais com experiências e capacidades técnicas semelhantes, o que lhes permite filtrar argumentos superficiais ou meramente políticos. Além disso, a participação direta de técnicos, que não agem como meros representantes de seus Estados, nas discussões do GAFI, é apontada como um elemento de otimização de suas ações, a possibilitar a edição de recomendações e a troca de informações mais técnicas e precisas (BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. cit.*).

⁴¹⁸ BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. cit.*, p. 49.

⁴¹⁹ África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Hong Kong, Islândia, Índia, Irlanda, Itália, Japão, República da Coreia, Holanda, Luxemburgo, Malásia (admitida fevereiro de 2016), México, Nova Zelândia, Rússia, Reino Unido, Noruega, Portugal, Singapura, Suécia, Suíça, Turquia e Estados Unidos.

⁴²⁰ A Comissão Europeia é um órgão executivo que representa os interesses da Europa como um todo (e não de seus países independentemente), cabendo-lhe gerir o orçamento comunitário, apresentar propostas de legislação para o Parlamento e o Conselho Europeus, aplicar a legislação da União (juntamente com a Corte de Justiça Europeia) e representar a União Europeia internacionalmente, negociando acordos internacionais entre a União e outros países ou organizações. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/pages/europeancommission.html>. Acesso em 23.03.2017.

⁴²¹ O Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo (CGC) foi constituído no ano de 1982 e tem *status* de organização internacional regional, voltada à integração econômica, política e social dos países do Golfo. Os Estados-membros do CGC são: Bahrein, Kuwait, Omã, Qatar, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos. Disponível: <http://gccegov.org/en>. Acesso em: 23.03.2017.

G-7. Da mesma forma, se, em 1993 e 1994 o GAFI buscará o endosso do Conselho de Ministros da OCDE às suas decisões, a partir de 1995, porém, deixará de buscar qualquer forma de apoio ou aprovação daquela organização. O G-7 e a OCDE continuarão a acompanhar o trabalho do GAFI, mas este tornar-se-á, cada vez mais, consciente de sua força, autoridade e influência mundial e fortalecerá, paulatinamente, sua autonomia.⁴²²

Além da política de admissão de novos membros, o GAFI consolidou uma política de parcerias com organizações internacionais, que passaram a endossar suas recomendações e a aplicá-las em seus respectivos processos de avaliação. Esta política de parcerias ampliou fortemente o potencial de universalização das recomendações, permitindo uma difusão dos *standards* em um patamar que a força-tarefa não teria condições de atingir agindo de forma isolada⁴²³.

Aliados, ambos os fenômenos motivaram variadas reflexões sobre a legitimidade da força-tarefa e seu potencial de influência sobre Estados soberanos. O desfecho desta pesquisa é dedicado a analisar de que modo tais circunstâncias refletem na relação do GAFI com o Brasil.

4.3.2 O regime antiterrorismo do GAFI e a soberania brasileira

Ao analisar as três principais críticas à atuação do GAFI no ambiente internacional, relacionadas à forma de avaliação e de coerção de países não membros, aos custos de internalização das medidas e à origem, à natureza jurídica, à composição e à configuração interna da força-tarefa, é possível concluir, de pronto, que a primeira delas não pode ser objetada pelo Brasil, sob o argumento de defesa de sua soberania.

Ficou demonstrado que os sistemas de avaliação de países membros e não membros passaram por uma padronização que, se não eliminou, diminuiu drasticamente as distinções de tratamento entre os que aderiram e os que não aderiram ao regime.

Porém, ainda que assim não fosse, o fato é que o Brasil não poderia valer-se do argumento da suposta distinção entre os sistemas de avaliação, na medida em que figura como membro efetivo do GAFI desde o ano de 2000.

Com efeito, o país manifestou expresso interesse em participar da força-tarefa como membro efetivo, por intermédio do documento intitulado Carta MF nº 12, de 26 de abril de 1999, tendo o GAFI aceito o país nesta condição no ano 2000⁴²⁴. A partir de então, o Brasil

⁴²² CORRÊA, L. M. P. *Op. cit.*, pp. 99.

⁴²³ BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. cit.*, p. 42.

⁴²⁴ Vide tópico “2.4 O Brasil e o GAFI” desta obra.

passou a participar intensamente das atividades do GAFI, tendo voto nas sessões plenárias em que se promove a revisão, a ampliação e a criação de novas recomendações e nas quais são analisados os relatórios de avaliação mútua dos países membros e as medidas de coerção propostas a serem aplicadas aos territórios e países não cooperativos.

Portanto, na condição de membro efetivo e de participante ativo das ações da força-tarefa desde o ano 2000, não lhe é dado objetar-se ao cumprimento das recomendações sob o argumento teórico de que as avaliações que lhe tocam possuem algum grau de ilegitimidade decorrente de possíveis distinções em relação a outros países avaliados. Até se pode admitir que, concretamente, ao aferir os critérios efetivamente empregados em suas avaliações e na de outros países, venha a suscitar alguma distinção de tratamento em razão, por exemplo, de falhas metodológicas na aplicação das regras de avaliação ou na equivocada colheita de informações de sua estrutura ALD/CFT. Todavia, a insurgência abstrata contra o sistema de avaliações, baseada na suposta distinção de tratamento em tese, não lhe é aplicável.

Ao apreciar o potencial conflito entre a soberania dos Estados e o regime instituído pelo GAFI, em um ambiente plural de atores internacionais, a doutrina propõe uma análise que leve em conta a “soberania positiva” ou “desagregada”, definida como a capacidade de interagir voluntariamente com regimes internacionais, em oposição ao conceito tradicional de soberania de matriz westfaliana, que consagraria um “direito negativo de ser deixado sozinho”⁴²⁵. A partir desse contexto, conclui que a soberania dos Estados é preservada pela voluntariedade de participação no organismo e de sujeição aos atos dele emanados, o que de fato é observado na relação entre o GAFI e o Brasil, desde o ano de 2000.

O segundo fundamento contrário à implantação do regime ALD/CFT idealizado pelo GAFI nos países em desenvolvimento diz respeito aos custos da implementação interna dos *standards* internacionais e seus reflexos sobre políticas públicas de igual ou maior relevância que deixariam de ser contempladas com tais recursos. O contraponto é assentado na ideia de que o cálculo do custo-benefício não pode considerar apenas aquilo que se gasta para a implantação do regime, devendo também levar em conta a variável relativa ao aumento da capacidade de recuperação de ativos criminosos que decorre de sua internalização.

No caso do Brasil, é possível citar episódios recentes de sua história a demonstrar que o aumento da transparência de seu sistema financeiro e seu engajamento em mecanismos de cooperação internacional em matéria de ALD/CFT, com a incorporação de práticas

⁴²⁵ SLAUGHTER, Anne-Marie. Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government Networks. *Apud* WESSEL, Jared. *The Financial Action Task Force: A Study in Balancing Sovereignty with Equality in Global Administrative Law*. Widener Law Review. Wilmington, Delaware: Delaware Law School, n. 13.1, 2006, p. 187 (tradução livre).

importantes como a de identificação do cliente, a de relatórios de operações suspeitas e a de maior atenção às movimentações financeiras de pessoas politicamente expostas, viabilizaram o bloqueio e a recuperação de quantias criminosas que alcançam a cifra de bilhões de reais⁴²⁶.

Nestas condições, mesmo sem um cálculo preciso quanto ao custo de implantação das medidas, é possível concluir que a variável relativa ao aumento da capacidade de rastreamento, bloqueio e repatriação de recursos ilícitos deve ser levada em conta na análise do custo-benefício econômico da adesão e da manutenção de um regime eficiente de ALD/CFT pelo país.

Afora o aspecto eminentemente econômico, não se pode ignorar a força normativa dos princípios⁴²⁷ que regem as relações internacionais do Brasil, como a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não-intervenção, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, o repúdio ao terrorismo e a busca pela solução pacífica dos conflitos⁴²⁸. A partir destes vetores é possível concluir que as autoridades brasileiras estão vinculadas à obrigação de seguirem diplomaticamente o caminho pela via não belicosa até o seu limite máximo, apenas lhe sendo dado aderir a uma ação militar em hipóteses extremas e incontornáveis.

Portanto, em havendo uma opção de combate ao terrorismo e ao financiamento do terrorismo por vias que não demandem o engajamento militar do Brasil, o envolvimento da nação na repressão destas condutas deve necessariamente privilegiar as ações de inteligência e de cooperação internacional, como é o caso daquelas adotadas no seio do GAFI.

Além deste aspecto, é pertinente o registro de que o principal organismo internacional ao qual o Brasil formalmente aderiu⁴²⁹ para a concretização destes vetores principiológicos foi a Organização das Nações Unidas.

Esta conclusão remete à análise da terceira crítica ao regime internacional capitaneado pelo GAFI, qual seja, sua ilegitimidade para influenciar o comportamento de Estados soberanos, em razão de sua forma de constituição, sua natureza jurídica, sua composição e sua configuração interna.

No curso deste capítulo argumentou-se que as ressalvas relativas à forma de constituição do regime internacional instituído pelo GAFI, apesar de relevantes, não

⁴²⁶ <http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/resultados/a-lava-jato-em-numeros>

⁴²⁷ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2015.

⁴²⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Artigo 4º, incisos II, III, IV, VII, VIII e IX.

⁴²⁹ A ONU foi constituída no ano de 1945 por intermédio da Carta das Nações Unidas, com finalidade de garantir e manter a paz mundial, tendo o Brasil assinado, ratificado e, posteriormente, promulgado o documento constitutivo da entidade pelo Decreto Presidencial nº 19.841/1945.

constituem seu principal elemento de fragilidade. Isso porque o conhecimento técnico por ela produzido desde a sua constituição foi responsável pela convergência de diversos países e organizações internacionais em torno dos padrões ALD/CFT propostos, que passaram a configurar uma referência mundial na matéria de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

Nestas condições, sendo “amplamente aceito pelos tomadores de decisão”⁴³⁰ o conhecimento acumulado e produzido pelo GAFI, os olhos da ciência jurídica devem voltar-se mais ao modo como o regime por ela instituído pode democratizar-se e aprimorar seus métodos de auditoria do que, propriamente, apontar-lhe uma falha genética que, apesar de efetivamente existente, tem pouca capacidade de influência sobre o fenômeno em observação na atualidade.

E ainda que se ignorasse o conhecimento como fator de influência e de transformação do regime internacional instituído pelo GAFI, o certo é que a mácula relativa ao vício constitutivo da força-tarefa teria maior relevância na análise de suas interações com países não membros (ou seja, países que não formularam expressa e voluntariamente o compromisso de observância das recomendações). No caso do Brasil, houve manifestação expressa de interesse em participar da força-tarefa como membro efetivo, fazendo-o ativamente desde o ano de 2000.

Não se ignora o intrincado problema jurídico resultante do modo de adesão do país à força-tarefa⁴³¹, relacionado muito mais ao plano normativo interno do que internacional, que está além do alcance desta pesquisa. O que se pontua é que, se atualmente existe algum tipo de crítica relacionada à imposição de *standards* internacionais a Estados soberanos por intermédio de mecanismos ilegítimos, porque constituídos ao largo do Direito Internacional, o Brasil, na condição de membro efetivo e de participante ativo do processo decisório do GAFI, posiciona-se como um dos sujeitos passivos desta crítica. Afinal, o GAFI em si mesmo é “um grupo *ad hoc* de governos com uma agenda em comum”⁴³² sem personalidade jurídica de direito internacional, respondendo por suas ações os Estados que lhe prestam suporte às atividades (que é o caso do Brasil).

⁴³⁰ KRASNER, Stephen D. *Op. cit.*, p. 107.

⁴³¹ Ao analisar o modo como o Estado brasileiro manifestou adesão ao GAFI, constata-se que não houve observância ao procedimento previsto nos artigos 84, inciso VIII, e 49, inciso I, da Constituição Federal, mesmo porque não a adesão à força-tarefa não se deu por intermédio de um tratado.

⁴³² MACHADO, *Op. cit.*, p. 130.

Superada a análise das críticas afetas à constituição e à natureza jurídica do GAFI, é preciso incursionar sobre o modo como a força-tarefa desenvolve sua política de admissão de membros e como disciplina seus procedimentos decisórios internos.

Com isso, a análise deixa de ser estática, relacionada a elementos afetos a sua gênese, e passa a ser dinâmica, dizendo respeito à investigação da forma como o grupo procura interagir em seu cotidiano não apenas com o Brasil, mas também com países que tenham interesse em lograr assento em seu quadro de membros efetivos e de participar de seus processos decisórios. Dentro desse contexto, torna-se relevante analisar também as interações da força-tarefa com organismos internacionais formalmente constituídos, dos quais o Brasil e outros Estados soberanos são integrantes.

Quanto à política de membros, o que se verificou foi uma resistência inicial à ampliação do tamanho da força-tarefa, com o receio de que ela pudesse implicar na perda de flexibilidade de suas ações e na diminuição de sua capacidade de responder rapidamente às demandas afetas a sua competência⁴³³. Demonstrou-se, porém, que esta política inicial foi alterada e que a força-tarefa vem aceitando a admissão de novos membros que formalmente se comprometam com seus objetivos institucionais, em iguais oportunidades de participação, o que pode ser classificado como uma política intermediária entre a abertura total e indiscriminada e o fechamento completo a novos membros.

Além da política de admissão de novos membros, o GAFI consolidou uma política de parcerias com organizações internacionais, que passaram a endossar suas recomendações e a aplicá-las em seus respectivos processos de avaliação. Esta política de parcerias ampliou fortemente o potencial de universalização das recomendações, permitindo uma difusão dos *standards* em um patamar que a força-tarefa não teria condições de atingir agindo de forma isolada⁴³⁴.

Atualmente, vinte e duas organizações internacionais participam das atividades do GAFI na condição de observadoras⁴³⁵, em decorrência desta política de parcerias voltada à

⁴³³ CORRÊA, Luiz Maria Pio. *Op. cit.* p. 106.

⁴³⁴ BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. cit.*, p. 42.

⁴³⁵ African Development Bank; Anti-Money Laundering Liaison Committee of the Franc Zone (CLAB); Asian Development Bank; Basel Committee on Banking Supervision (BCBS); Egmont Group of Financial Intelligence Units; European Bank for Reconstruction and Development (EBRD); European Central Bank (ECB); Eurojust; Europol; Group of International Finance Centre Supervisors (GIFCS); Inter-American Development Bank (IDB); International Association of Insurance Supervisors (IAIS); International Monetary Fund (IMF); International Organisation of Securities Commissions (IOSCO); Interpol - Interpol/Money Laundering; Organization of American States / Inter-American Committee Against Terrorism (OAS/CICTE); Organization of American States / Inter-American Drug Abuse Control Commission (OAS/CICAD); Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE); United

ampliação do alcance das recomendações. Dentre estas organizações, é de especial interesse a análise das interações da força-tarefa com a Organização das Nações Unidas, por se tratar do principal organismo internacional ao qual o Brasil formalmente aderiu⁴³⁶ para a concretização dos princípios que regem suas relações internacionais (em especial, a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não-intervenção, a cooperação, o repúdio ao terrorismo e a busca pela solução pacífica dos conflitos⁴³⁷), tendo papel de proeminência na missão de defesa da paz e na tutela dos Direitos Humanos.

Para subsidiar esta análise, é preciso retomar o modo como se deu a gradual priorização, pela ONU, da temática do terrorismo e do financiamento do terrorismo, assim como conhecer as estruturas internas criadas para lidar com as ações correspondentes. É o que se passa a fazer, em breves apontamentos.

O principal órgão das Nações Unidas voltado ao combate do terrorismo e do financiamento do terrorismo é seu Conselho de Segurança (CSNU). Ele é composto por cinco membros permanentes⁴³⁸ e dez não permanentes, cujas decisões são tomadas pelo voto afirmativo de nove membros⁴³⁹. Uma vez emanadas, as decisões do CSNU possuem natureza vinculante⁴⁴⁰, por força do disposto no artigo 25 da Carta da ONU, em razão do qual “os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta”.

As Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) passaram a ocupar-se dos temas terrorismo e financiamento do terrorismo de forma mais precisa e direta a partir do ano de 1999, especificamente com a edição da Resolução CSNU 1267/1999, prevendo sanções ao regime Talibã, o qual dominava a maior parte do território do Afeganistão à época. Dentre as sanções, previu o bloqueio de fundos ou outras fontes financeiras do Talibã e o fechamento do espaço aéreo dos Estados-membros da ONU para aeronaves de propriedade, arrendadas ou operadas pelo Talibã⁴⁴¹.

Nations; World Bank e World Customs Organization (WCO). Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/>. Acesso em 27.03.2017.

⁴³⁶ BRASIL. *Decreto Presidencial n. 19.841* (1945). Coleção de Leis do Brasil de 1945 (publicação oficial).

⁴³⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Artigo 4º.

⁴³⁸ Nos termos do artigo 23 da Carta da ONU, os membros permanentes são: a China, a França, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (sucida pela Rússia), o Reino Unido e os Estados Unidos da América.

⁴³⁹ Os membros permanentes detêm o poder de veto nas deliberações do Conselho, quando em votação questões que não sejam de ordem processual (artigo 27 da Carta da ONU).

⁴⁴⁰ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 4ª edição ver., atual. e ampl.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

⁴⁴¹ CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolution 1267 (1999)*. S/RES/1267 (1999). Security Council: United Nations. 15 October 1999. Disponível em http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267%281999%29 Acesso em 20.03.2017.

Para supervisionar e acompanhar a execução das deliberações constantes da Resolução foi implantado um Comitê no âmbito do Conselho de Segurança⁴⁴², ao qual coube, dentre outras funções, a elaboração de relatórios de efetividade das medidas adotadas e a atualização das listas de pessoas sujeitas às sanções. Nos termos da Resolução CSNU 1267/1999, todos os Estados estariam obrigados a relatar as medidas internas tendentes à implementação das Resoluções do Conselho, assim como a cooperar com as atividades do Comitê.

Com o mesmo propósito, a Resolução 1373 do CSNU criou o Comitê Antiterrorismo (*Counter-Terrorism Committee*), estabelecido por unanimidade no dia 28 de setembro de 2001, incumbindo-lhe de monitorar a implementação das medidas de aprimoramento de leis e instituições dos países-membros no combate ao terrorismo, dentre as quais se destacam a criminalização do financiamento do terrorismo, o congelamento célere dos bens e direitos de pessoas ligadas a atividades terroristas e a cooperação internacional visando à investigação, à detenção, à extradição e à persecução penal de agentes terroristas⁴⁴³.

No ano de 2002, o grupo de monitoramento criado pela Resolução CSNU 1267 (*Monitoring Group*) passou a fazer referência ao GAFI e a exortar a adoção de seus *standards* pelos membros das Nações Unidas, em especial das recomendações sobre financiamento do terrorismo⁴⁴⁴. Estas exortações, até então, eram resultantes de relatórios produzidos pelo grupo de monitoramento para subsidiar as decisões a serem tomadas pelo Conselho de Segurança, não estando compreendidas dentre as deliberações com eficácia vinculante do órgão.

Três anos depois, o próprio Conselho de Segurança editou a Resolução 1617 (2005), com eficácia vinculante aos Estados membros da ONU, por meio da qual os instou a darem cumprimento às recomendações do organismo, nos seguintes termos:

7. Insta veementemente todos os Estados Membros a que deem cumprimento às normas internacionais globais consubstanciadas nas 40 recomendações relativas ao branqueamento de capitais do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) e às nove recomendações especiais relativas ao financiamento ao terrorismo do GAFI.⁴⁴⁵

⁴⁴² CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolution 1267 (1999)*. S/RES/1267 (1999). *Op. cit.*, item 6.

⁴⁴³ CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolution 1373 (2001)*. S/RES/1373 (2001). Security Council: United Nations. 28 September 2001. Disponível em [http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20\(2001\).pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20(2001).pdf) Acesso em 20.03.2017.

⁴⁴⁴ CORRÊA, Luiz Maria Pio. *Op. cit.*

⁴⁴⁵ CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolution 1617 (2005)*. S/RES/1617 (2005). Security Council: United Nations. 29 July 2005. Disponível em http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1617%20%282005%29. Acesso em 25.5.2017 (tradução livre).

A partir de então, as próprias avaliações de cumprimento da Resolução 1373 (2001) realizadas pelo Comitê Antiterrorismo do Conselho de Segurança da ONU passaram a basear-se no conteúdo das recomendações do GAFI. Além disso, a ONU adotou a política de permitir que membros da força-tarefa acompanhassem os trabalhos técnicos de avaliação de cumprimento das medidas antiterrorismo⁴⁴⁶.

Esta interação próxima entre o GAFI e a ONU, fortemente simbolizada pela adoção das recomendações da força-tarefa como referência normativa em matéria ALD/CFT, elevou o GAFI a um papel de parametrização na regulação normativa de combate ao financiamento do terrorismo e gerou sensíveis alterações na análise da legitimidade de sua atuação.

Uma parcela da doutrina, partindo das premissas de que as resoluções do Conselho de Segurança da ONU possuem caráter vinculante e de que a invocação ao cumprimento das recomendações do GAFI na Resolução 1617 (2005) seria suficiente para incorporá-las (as recomendações) no bojo do documento de caráter vinculante, defende que, a partir da edição da aludida resolução, as recomendações do GAFI teriam sido alçadas à mesma condição das resoluções do CSNU, razão pela qual passaram a ter conteúdo vinculante em relação aos países membros da Organização das Nações Unidas⁴⁴⁷.

Tal reflexo qualificador não é objeto de consenso entre os doutrinadores. Sem ignorar o incremento da “legitimidade substantiva”⁴⁴⁸ das recomendações decorrente do endosso formal materializado pela Resolução 1617 (2005) do Conselho de Segurança da ONU⁴⁴⁹, outra parcela da doutrina conclui que esta interação é responsável pela elevação delas a um patamar “tão próximo quanto possível do direito internacional formal, sem impor obrigações jurídicas diretas”⁴⁵⁰. Segundo esta visão, a Resolução 1617 (2005) pode ser interpretada como uma delegação *ex post* ao GAFI da tarefa de desenvolver os *standards* internacionais em matéria ALD/CFT.

Ambas as conclusões encontram fundamentos juridicamente sustentáveis. De todo modo, acredita-se que não seja possível sustentar uma natureza jurídica vinculante (*hard law*) das recomendações apenas com base no seu endosso e na sua invocação pela Resolução 1617

⁴⁴⁶ BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. cit.*, p. 41-42.

⁴⁴⁷ CARLI, Carla Veríssimo de. O sistema internacional antilavagem de dinheiro. In CARLI, Carla Veríssimo de (org.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

⁴⁴⁸ BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. cit.*, p. 59.

⁴⁴⁹ Este endosso foi recebido com entusiasmo pelo presidente da força-tarefa: “We are especially pleased with the United Nations Security Council Resolution 1617 (2005), which “strongly urges all Member States to implement the comprehensive, international standards” embodied in the FATF Forty Recommendations on money laundering and the Nine Special Recommendations on terrorist financing. The formal endorsement of the FATF standards by the Security Council is a major step toward effective global implementation of the Recommendations.” (FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *Annual Report 2005-2006*. *Op. cit.*, p. 5).

⁴⁵⁰ BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. cit.*, p. 59 (tradução livre).

(2005) do CSNU. Afinal, tal interpretação tem o efeito colateral de concentrar a capacidade de edição de normas jurídicas internacionais potencialmente aptas a afetar a quase totalidade dos países do globo (signatários da Carta da ONU) a um grupo restrito de países que, apesar de estar em constante expansão, ainda é formado por representantes de uma minoria.

Mais do que isso, a compreensão de que a simples menção às recomendações foi capaz de elevá-las ao patamar de norma internacional de efeito vinculante retira da Organização das Nações Unidas a auditoria sobre o conteúdo material daquilo que nelas é veiculado. Como se demonstrou, as recomendações passam por constantes processos de revisão e adaptação no âmbito do GAFI, sendo atualizadas à medida que as necessidades de alteração se apresentam. Nestes processos revisórios, apenas os membros efetivos da força-tarefa têm direito a voto; a ONU participa do GAFI como organização internacional observadora, sem direito a voto.

Portanto, a interpretação em questão representaria uma espécie de delegação da atividade normativa internacional pela ONU ao GAFI, sem que sequer fosse oportunizado à primeira o direito a voto no processo de atualização das recomendações. Para que fosse juridicamente válida, a possibilidade de delegação da atividade normativa haveria de ter sido prevista na Carta da ONU de 1945, o que não ocorreu.

Por essa razão, entende-se juridicamente inconsistente a conclusão no sentido de que a previsão de endosso às recomendações do GAFI na Resolução 1617 (2005) ter-lhes-ia alçado à condição de ato normativo internacional com efeitos vinculantes ou mesmo que representaria uma delegação *ex post* para o desenvolvimento dos *standards* internacionais em matéria de ALD/CFT.

Não se pode ignorar que a política de parcerias do GAFI tem por objetivo justamente a manutenção da capacidade de atuação célere e flexível diante dos problemas internacionais com os quais se depara. Trata-se de um meio-termo entre a restrição absoluta de ingresso e a abertura completa e pouco criteriosa para novos membros. Por meio desta política, o GAFI logrou alcançar uma forma indireta de interagir com países não membros, sem ficar sujeito às limitações decorrentes de uma ampliação radical⁴⁵¹.

E tendo adotado esta política intermediária, deve sofrer restrições compatíveis com sua opção de constituição e de desenvolvimento de ações. Nestas condições, é possível sim concluir que o endosso das Nações Unidas representa um forte incremento da “legitimidade substantiva”⁴⁵² do GAFI, em razão do reconhecimento público e formal de que suas

⁴⁵¹ BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. cit.*, p. 47.

⁴⁵² BLAZEJEWSKI, Kenneth S. *Op. cit.*, p. 59 (tradução livre).

recomendações, tal como hoje estão postas, representam um marco normativo em matéria ALD/CFT. As recomendações gozam atualmente de um *status* que poucos atos internacionais com pretensão de normatividade detêm, razão pela qual não é incorreto afirmar que estão em um patamar “tão próximo quanto possível do direito internacional formal, sem impor obrigações jurídicas diretas”⁴⁵³.

De todo modo, é imprescindível a ressalva de que esta condição atual é regida por uma espécie de cláusula *rebus sic stantibus*, cabendo às Nações Unidas deliberar sobre a conveniência e a oportunidade de se manter o endosso e de se aplicar as recomendações em seus processos de avaliação.

O certo é que, enquanto este endosso formal estiver vigente, não é dado ao Brasil opor-se ao regime internacional ALD/CFT que tem como agente central o Grupo de Ação Financeira Internacional, seja porque as possíveis oposições à atuação da força-tarefa, calçadas no fundamento da soberania, não lhe alcançam, seja porque, como membro da Organização das Nações Unidas, está atualmente sujeito às avaliações de cumprimento que levam em conta os parâmetros constantes das quarenta recomendações.

Apesar disso, a análise dinâmica das ações e dos procedimentos adotados pelo GAFI leva a uma última reflexão que, muito embora não altere a conclusão sobre a inviabilidade da oposição do Brasil aos seus *standards*, podem contribuir para um incremento da legitimidade adjetiva ou procedimental da força-tarefa em suas interações internas e, conseqüentemente, para o aprimoramento da auditoria formal sobre suas decisões e políticas.

Esta reflexão final é fruto de um paralelo comparativo com aquilo que Wessel denomina de “igualdade deliberativa”⁴⁵⁴, definida como uma condição na qual todos os afetados pela política implementada em determinado regime internacional têm capacidade de participar do processo de decisão.

O Grupo de Ação Financeira Internacional evoluiu em seus métodos e procedimentos ao estabelecer critérios claros e bem delineados para a admissão de novos membros, garantindo a igualdade formal de ingresso de novos participantes. De igual modo, a padronização e a publicação de critérios metodológicos objetivos em matéria de avaliações de cumprimento prestigia uma análise objetiva e imparcial dos sistemas sob escrutínio.

Ainda assim, é forçoso reconhecer que existem, na organização e no funcionamento da força-tarefa, deficiências formais que demandam atenção e correção, de modo a garantir um

⁴⁵³ Idem.

⁴⁵⁴ WESSEL, Jared. The Financial Action Task Force: a study in balancing sovereignty with equality in global administrative law. *Widener Law Review*. Wilmington, Delaware: Delaware Law School, n. 13.1, 2006, p. 170 (tradução livre).

maior incremento de sua legitimidade procedimental interna. Cita-se, neste particular, a inexistência de um regimento interno ou de outro instrumento similar que discipline a forma como são tomadas as decisões por seus membros, o regime de votação e de solução de divergências deliberativas, o registro dos votos de cada um dos membros, inclusive dos eventuais fundamentos das divergências, ou mesmo a previsão de instrumentos formais de insurgência contra eventuais sanções impostas. A falta destas previsões de modo claro e preciso coloca em cheque a legitimidade procedimental ou adjetiva no seio da força-tarefa.

O mesmo fenômeno já ocorreu no âmbito da Organização das Nações Unidas, em relação ao processo formal de listagem de indivíduos e entidades ligados a atividades terroristas, pelo Comitê criado pela Resolução 1267. As vozes contrárias ao procedimento fundavam na necessidade de previsão de mecanismos de garantia do direito de defesa por parte do afetado. Algumas medidas foram adotadas pelo CSNU para mitigar tais críticas:

A partir de 2006, o Conselho de Segurança buscou mitigar algumas das preocupações da comunidade internacional com relação ao respeito aos direitos humanos, no contexto da aplicação do regime de sanções criado pela Resolução 1267. Com a Resolução 1730, de 2006, facilitaram-se os procedimentos para a interposição de recursos com vistas a excluir indivíduos e entidades da lista de sanções. Em 2008, com a adoção da Resolução 1822, o processo de inclusão na lista tornou-se mais padronizado e transparente, diminuindo, assim, a percepção de arbitrariedade.⁴⁵⁵

As preocupações que deram causa a ações voltadas ao incremento da legitimidade substancial das recomendações do GAFI (as quais atingiram significativos resultados) devem, agora, levar a força-tarefa a um olhar interno, voltado à dinâmica de seus atos e procedimentos e com o fim de delimitar clara e precisamente o modo como suas deliberações tomam corpo e suas divergências se dissipam para atingir decisões baseadas no consenso. Com isso, assim como procedeu as Nações Unidas em relação a seu processo de listagem, o GAFI será capaz de aumentar significativamente sua legitimidade procedimental, garantindo a observância estrita da “igualdade deliberativa” entre seus membros. Entretanto, o modo como isso poderá ser levado a efeito vai além dos limites deste trabalho, tendo em conta a amplitude e complexidade das possibilidades que se apresentam.

⁴⁵⁵ CORRÊA, Luiz Maria Pio. *Op. cit.*, p. 65.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa foi iniciada tendo em vista dois objetivos inter-relacionados: de um lado, compreender o fenômeno terrorista e o regime de combate a seu financiamento capitaneado pelo GAFI; de outro, analisar a intensidade das influências exercidas pelo aludido regime nas decisões políticas tomadas por Estados soberanos e, especificamente, a compatibilidade destas influências com a soberania brasileira.

Para tanto, optou-se pela divisão do trabalho em quatro partes, tendo a primeira delas natureza marcadamente descritiva⁴⁵⁶ e voltada a apresentar ao leitor os registros históricos e as marcas características da evolução do terrorismo. A conclusão subjacente ao primeiro capítulo parte de um referencial teórico que sustenta a ideia de que o terrorismo constitui uma espécie de conflito internacional com o qual os Estados não estão plenamente adaptados e contra o qual o emprego dos métodos tradicionais de manutenção da paz mundial (em especial a via do conflito bélico), isoladamente, tem poucas chances de sucesso.

Esta conclusão foi aprofundada no capítulo dois, que é inaugurado com uma abordagem a respeito das significativas mudanças havidas no ambiente internacional contemporâneo, particularmente quando em voga o tema da preservação da segurança internacional, que evolui para a afirmação da desmistificação do paradigma estadocêntrico vigente desde os Tratados de Westfália de 1648. Direcionou-se um olhar crítico sobre os conceitos jurídicos de soberania estatal e de personalidade jurídica internacional, bem como sobre os métodos empregados pelos Estados para a preservação da segurança internacional.

O exercício reflexivo em questão produziu conclusões que desafiam a compreensão tradicional destes conceitos e métodos. A partir dele, concluiu-se pela superação do conceito de soberania estatal fundado na ideia de poder absoluto sobre determinado território e pelo surgimento de regimes internacionais em formas distintas do direito internacional clássico, aos quais os Estados aderem por força da necessidade de integração mundial, ditada pela globalização e pela necessidade de preservação da segurança internacional.

Inicia-se, então, a terceira parte do trabalho procurando dissecar não apenas os mecanismos de ação, mas também o modo de constituição do GAFI e a forma como se deu sua evolução e ampliação (subjativa e objetiva). Linhas também foram dedicadas para descrever o relacionamento do GAFI com o Brasil, demonstrando as fortes influências que a força-tarefa exerceu sobre o país desde sua admissão como membro efetivo no ano de 2000.

⁴⁵⁶ MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa no direito*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

A exploração das características do GAFI permitiu que se chegasse à conclusão de que não se trata de um organismo internacional formalmente constituído sob os ditames do Direito Internacional, o que levantou questionamentos sobre a legitimidade de sua atuação no plano internacional e sobre a compatibilidade de seu regime com a soberania brasileira.

Ao final dos três primeiros capítulos, um dos objetivos traçados para a pesquisa houvera sido alcançado, com um retrato a respeito do terrorismo e suas características (jurídicas e fenomênicas), sobre a extensão do conceito de soberania estatal no mundo contemporâneo e sobre um específico regime internacional de combate a seu financiamento, qual seja, aquele que tem suas diretrizes traçadas pelo GAFI. Restava, então, vencer a problemática que dizia respeito à compatibilidade do aludido regime internacional com a soberania de um dos países por ele influenciados: o Brasil.

No capítulo de encerramento chegou-se, então, ao cerne do problema: o Brasil pode ou não se opor ao regime internacional capitaneado pelo GAFI sob o argumento de ofensa a sua soberania? Para se alcançar uma resposta de natureza científica, foram levados em consideração a adesão voluntária do país à força-tarefa, os princípios constitucionais que regem as relações internacionais do Brasil, a natureza jurídica das recomendações que emanam da força-tarefa e sua política de parceria com organismos internacionais formalmente constituídos, em especial com a Organização das Nações Unidas, da qual o Brasil é membro.

A partir destas considerações, concluiu-se que a adesão voluntária ao GAFI pelo Brasil e a força normativa dos princípios da prevalência dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos, da não-intervenção, da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, do repúdio ao terrorismo e da busca pela solução pacífica dos conflitos, previstos na Constituição da República, cria obrigação jurídica que vincula as autoridades brasileiras a seguirem diplomaticamente o caminho pela via não belicosa até o seu limite máximo, apenas lhe sendo dado aderir a uma ação militar em hipóteses extremas e incontornáveis.

Além disso, o endosso da Organização das Nações Unidas ao regime internacional de combate ao terrorismo instituído pelo GAFI, inclusive com a exortação para que seus países membros deem cumprimento às recomendações, representa um forte incremento da legitimidade substantiva da força-tarefa e materializa o posicionamento das recomendações como um marco normativo em matéria de ALD/CFT, de modo a debilitar as críticas que lhe são dirigidas, calcadas no fundamento da soberania.

A ressalva de que o aludido incremento é sujeito a uma espécie de cláusula *rebus sic stantibus* não prejudica a conclusão de que, enquanto o endosso formal da ONU estiver

vigente, não é dado ao Brasil opor-se ao regime internacional ALD/CFT que tem como agente central o GAFI, seja porque as possíveis oposições à atuação da força-tarefa, calcadas no fundamento da soberania, não lhe alcançam, seja porque, como membro das Nações Unidas, está atualmente sujeito a avaliações de cumprimento que levam em conta os parâmetros constantes das quarenta recomendações.

Sem prejuízo a esta conclusão, coube uma última reflexão voltada a apontar deficiências formais que, acaso enfrentadas, proporcionariam um incremento da legitimidade procedimental do GAFI. São medidas que também fizeram parte da evolução de organismos internacionais formalmente constituídos (como a ONU) e que deveriam levar a força-tarefa a um olhar interno, voltado à dinâmica de seus atos e procedimentos, com o fim de delimitar clara e precisamente o modo como suas deliberações tomam corpo e como suas divergências se dissipam para atingir decisões baseadas no consenso. Apesar da riqueza da temática, o trabalho não avançou sobre seus pormenores, tendo em conta a limitação dos objetivos nele traçados.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Kern. **The role of soft law in the legalization of international banking supervision**: a conceptual approach. University of Cambridge - Center for Business Research, Working Paper n° 168, June 2000. Disponível em http://www.cbr.cam.ac.uk/fileadmin/user_upload/centre-for-business-research/downloads/working-papers/wp168.pdf. Acesso em 14.03.2016.

_____. **The legalization of the international anti-money laundering regime**: the role of the Financial Action Task Force. University of Cambridge – Judge Institute of Management Studies, Working Paper n° 177, September 2000. Disponível em: https://www.cbr.cam.ac.uk/fileadmin/user_upload/centre-for-business-research/downloads/working-papers/wp177.pdf. Acesso em 30.03.2017.

ALEXY, Robert. **Conceito e Validade do Direito**. Trad. Gercélia Batista de Oliveira Mendes. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

_____. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2015.

ALPA, G.; ZATTI, P. **Revista Bimestrale de Le Nuove Leggi Civili Commentate**. ISSN 1593-7305. Padova: CEDAM. Ano XX, Segunda Parte, Março-Abril/2004.

AMATURO, Alfonso. La regolamentazione internazionale contro il finanziamento del terrorismo. *In*: RAZZANTE, Ranieri (org.). **Il riciclaggio come fenomeno transnazionale: normative a confronto**. Milão: Giuffrè Editore. 2014, pp. 115-135.

AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno. A Geopolítica e a primeira guerra do século XXI. *In*: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.). **Terrorismo e Direito**: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2003, pp. 329-346.

ANDRADE, Diogo Thomson. **A crise da autoridade jurídica e o terrorismo como forma de comunicação e poder**: Direito e poder na pós-modernidade. 2009. Dissertação. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – Sub-área de Filosofia do Direito.

ANDRADE, Manuel da Costa; ANTUNES, Maria João; SOUSA, Susana Aires (org.). **Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias**. Volume III. Universidade de Coimbra. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

ARAÚJO, Gláucio Roberto Brittes de. Terrorismo: a face mais cruel das organizações criminosas. *In*: MESSA, Ana Flávia; CARNEIRO, José Reinaldo Guimarães (coord.). **Crime Organizado**. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 510-539.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco (Califórnia): 1945.

BARBOSA, Rubens Antônio. Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil. *Apud* CUNHA, Ciro Leal M. da. **Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro**. 2009. Dissertação (Mestrado em Diplomacia). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

BARTOLOMÉ, Mariano César. **La seguridad internacional em el siglo XXI, más allá de Westfalia y Claysewitz**. Santiago, Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos – Ministerio de Defensa Nacional, 2006.

_____. El terrorismo como amenaza transnacional. *Apud* LASMAR, Jorge Mascarenhas. A ação terrorista internacional e o Estado: hegemonia e contra-hegemonia nas relações internacionais. *In* BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.). **Terrorismo e Direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, pp.427-446.

BERNASCONI, Paolo. Il nuovo diritto europeo sul sequestro e il despistaggio di valori patrimoniali provento di reato transnazionale. **Revista Trimestrale di Diritto Penale Dell'Economia**. Ano V. Nº 1-2. Jan-Jun/1992, pp. 1-36.

BIERSTEKER, Thomas; ECKERT, Sue E.; TOURINHO, Marcos; HUDÁKOVÁ, Zuzana. **The effectiveness of United Nations Targeted Sanctions: findings from the targeted sanctions consortium**. Brown University - Watson Institute for International Studies, November 2013. Disponível em http://repository.graduateinstitute.ch/record/287976/files/effectiveness_TCS_nov_2013.pdf Acesso em 09.03.2017.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BLAZEJEWSKI, Kenneth S. The FATF and its institutional partners: improving the effectiveness and accountability of transgovernmental networks. **Temple International and Comparative Law Journal**. Filadélfia (Pensilvânia): Temple University, vol. 22.1, 2008, pp. 1-61. Disponível em: <http://www.temple.edu/law/ticlj/ticlj22-1Blazejewski.pdf>. Acesso em: 27.03.2017.

BLÖCHER, Danja. Terrorism as an international crime: the definitional problem. **Eyes on the ICC**, Vol. 8:1. 2011, p. 107-138.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 2ª edição. Trad. João Ferreira, Carmen C. Varriale e outros. Brasília: 1986.

BODIN, Jean. I sei libri dello Stato. [S.l.: S.n.]. *In* FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional**. Trad. Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

BOSSIONI, M. Cherif. Assessing Terrorism into the New Millenium. **DePaul Business Law Journal**, vol. 12, 1999-2000, p. 1-20.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

_____. Lei nº 7.170 (1983). Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 de dezembro de 1983.

_____. Lei n. 9.613 (1998). Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 de março de 1998.

_____. Lei n. 13.170 (2015). Disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas - CSNU. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 de outubro de 2015.

_____. Lei nº 13.260 (2016). Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 de março de 2016. Edição extra e retificada em 18 de março de 2016.

_____. Decreto Presidencial n. 19.841 (1945). Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. **Coleção de Leis do Brasil de 1945** (publicação oficial).

_____. Decreto n. 2.799 (1998). Aprova o Estatuto do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 de outubro de 1998.

_____. Decreto n. 5.015 (2004). Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 de março de 2004.

_____. Decreto n. 8.668 (2016). Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça, remaneja cargos em comissão, aloca funções de confiança e dispõe sobre cargos em comissão e Funções Comissionadas Técnicas mantidos temporariamente na Defensoria Pública da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 de fevereiro de 2016, republicado parcialmente em 17 fevereiro de 2016.

BUENO ARUS, Francisco. Terrorismo; algunas cuestiones pendientes. *In*: ANDRADE, Manuel da Costa; ANTUNES, Maria João; SOUSA, Susana Aires (org.). **Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias**. Volume III. Universidade de Coimbra – Coimbra Editora. Coimbra: 2010.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bosio; LOPES, João Felipe Menezes. A soberania externa enquanto fenômeno mutável e seus reflexos na teoria jurídica. **Revista Argumentum**. Marília (SP), n. 1, v. 18, pp. 109-123, jan/abr. 2017.

CAMPOS, António de. Luta contra a lavagem de dinheiro: participação do sistema financeiro nesta luta. **Revista da Banca**. Lisboa: Associação Portuguesa de Bancos. Nº 15. Jul-Set/1990, pp. 127-165.

CANTO-SPERBER, Monique. O terrorismo e a guerra justa. *In* JAMAI, A.; SILVA, A. S.; NACOS, B. L.; FREY, B. S.; OCKRENT, C.; BENJAMIN, D.; SIBONY, D.; VILAR, E. R.; KHOSROKHAVAR, F. G.; GIL, F.; TAUBMANN, F.; EVANS, G.; SAMPAIO, J.; RANSTORP, M.; JUERGENSMEYER, M.; CANTO-SPERBER, M.; WILKINSON, P.; FALKENRATH, R.; PEREIRA, R.; MARCHISIO, S.; LUECHINGER, S.; OETER, S.;

GOUVEIA, T.; ALEXANDER, Y. **Terrorismo e relações internacionais**. 1ª edição. Lisboa: Gradiva, 2006, pp. 249-263.

CAPRIGLIONE, Francesco. Riservatezza ed obbligo D'informazione nella legislazione antiriciclaggio e in quella antiterrorismo. In ALPA, G.; ZATTI, P. **Revista Bimestrale de Le Nuove Leggi Civili Commentate**. ISSN 1593-7305. Padova: CEDAM. Ano XX, Segunda Parte, Março-Abril/2004, pp. 254-276.

CARDOSO, Alberto Mendes. Terrorismo e segurança em um Estado Social Democrático de Direito. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**, Brasília, n. 18, pp. 63-66, jul/set. 2002.

CARLI, Carla Veríssimo de (org.). **Lavagem de dinheiro: prevenção e controle**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

_____. O sistema internacional antilavagem de dinheiro. In CARLI, Carla Veríssimo de (org.). **Lavagem de dinheiro: prevenção e controle**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

CARPIZO, Jorge. Globalización y los principios de soberanía, autodeterminación y no intervención. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, vol. IV, pp. 117-148, 2004.

CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud (coords.). The history of terrorism. *Apud* SARAIVA, Wellington Cabral. Financiamento do terrorismo. In CARLI, Carla Veríssimo de (org.). **Lavagem de dinheiro: prevenção e controle**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

COCKCROFT, Laurence; WEGENER, Anne-Cristine. **Unmasked corruption in the west**. Londres/Nova Iorque: I. B. Tauris, 2017.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. Resolução n. 16 (2007). Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas reguladas pelo COAF, na forma do § 1º do artigo 14 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, relativamente a operações ou propostas de operações realizadas por pessoas politicamente expostas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 de março de 2007.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolution 1267 (1999)**. Security Council: United Nations. 15 October 1999. Disponível em http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267%281999%29 Acesso em 20.03.2017.

_____. **Resolution 1373 (2001)**. Security Council: United Nations. 28 september 2001. Disponível em [http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20\(2001\).pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20(2001).pdf) Acesso em 20.03.2017.

_____. **Resolution 1617 (2005)**. Security Council: United Nations. 29 July 2005. Disponível em http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1617%20%282005%29. Acesso em 25.5.2017.

CORRÊA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional**. 2013. Brasília: FUNAG (Coleção teses de CAE).

CUNHA, Ciro Leal M. da. **Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro**. 2009. Dissertação (Mestrado em Diplomacia). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

DE PAULA, Guilherme Tadeu. **Terrorismo: um conceito político**. 2013. Dissertação. Universidade Federal de São Paulo - Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Guarulhos.

DÍAZ-MAROTO Y VILLAREJO, Julio. La normativa española sobre el blanqueo de capitales: el GAFI y las directivas europeas. In ANDRADE, Manuel da Costa; ANTUNES, Maria João; SOUSA, Susana Aires (org.). **Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias**. Volume III. Universidade de Coimbra – Coimbra Editora. Coimbra: 2010, pp. 253-287.

_____. Recepción de las propuestas del GAFI y de las directivas europeas sobre el blanqueo de capitales en el Derecho Español. In BACIGALUPO, Silvina; FERNÁNDEZ, Miguel Bajo (ed.). **Política Criminal y Blanqueo de Capitales**. Madri: Marcial Pons Ediciones Judificas y Sociales S.A. 2009, pp. 21-66.

DINIZ, Eugênio. Considerações sobre a possibilidade de atentados terroristas no Brasil. In **II Encontro de Estudos: Terrorismo**. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional – Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004.

DREZNER, Daniel W. Globalization and policy convergence. *Apud* SHARMAN, J.C. **The money laundry: regulating criminal finance in the global economy**. Nova Iorque: Cornell University Press, 2011.

ECONOMIC DECLARATION: Building World Partnership, Londres, 1991. Disponível em <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1991london/communique/index.html>. Acesso em 13.03.2017.

ECONOMIC DECLARATION, Paris, July 16, 1989. Disponível em <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1989paris/communique/index.html>. Acesso em 13.03.2017.

EVANS, Gareth. Respondendo ao terrorismo: uma abordagem global. In: JAMAI, A.; SILVA, A. S.; NACOS, B. L.; FREY, B. S.; OCKRENT, C.; BENJAMIN, D.; SIBONY, D.; VILAR, E. R.; KHOSROKHAVAR, F. G.; GIL, F.; TAUBMANN, F.; EVANS, G.; SAMPAIO, J.; RANSTORP, M.; JUERGENSMEYER, M.; CANTO-SPERBER, M.; WILKINSON, P.; FALKENRATH, R.; PEREIRA, R.; MARCHISIO, S.; LUECHINGER, S.; OETER, S.; GOUVEIA, T.; ALEXANDER, Y. **Terrorismo e relações internacionais**. 1ª edição. Lisboa: Gradiva, 2006, pp. 37-52.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional**. Trad. Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Annual Report 1991-1992**. Paris: 1992. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1991%201992%20ENG.pdf>. Acesso em 25.5.2017.

_____. **Annual Report 2001-2002**. Paris: 2002. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2001%202002%20ENG.pdf>. Acesso em 16.03.2017.

_____. **Annual Report 2005-2006**. Paris: 2006. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2005%202006%20ENG.pdf>. Acesso em 27.03.2017.

_____. **Annual Report 2011-2012**. Paris: 2012. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/brochuresannualreports/FATF%20annual%20report%202011%202012%20website.pdf>. Acesso em 27.03.2017.

_____. **Annual Report 2014-2015**. Paris: 2016. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Annual-report-2014-2015.pdf>. Acesso em 20.03.2017

_____. **Best Practices on Combating the Abuse of Non-Profit Organisations**. Paris: 2015. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>. Acesso em 20.03.2017.

_____. **Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)**. Paris: 2015. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Financing-of-the-terrorist-organisation-ISIL.pdf>. Acesso em 22.03.2017.

_____. **Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorist Financing**. Paris: 2002. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Guidance%20for%20financial%20institutions%20in%20detecting%20terrorist%20financing.pdf>. Acesso em 20.03.2017.

_____. **International Standards On Combating Money Laundering And The Financing Of Terrorism & Proliferation** (updated October 2016). Paris: 2012. Disponível em www.fatf-gafi.org/recommendations.html. Acesso em 09.03.2017.

_____. **Mutual Evaluation Report: Federal Republic of Brazil: executive summary**. Paris: 2010. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20ES.pdf>. Acesso em 28.03.2016.

_____. **Procedures for the FATF fourth round of AML/CFT mutual evaluations**. Paris: 2013. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF-4th-Round-Procedures.pdf>. Acesso em 21.03.2017.

_____. **Report on Non-Cooperative Countries and Territories**. Paris: 2000. Disponível em http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Initial%20Report%20on%20NCCTs%2002_2000.pdf. Acesso em 30.03.2017.

_____. **Risk-Based Approach for the Banking Sector**. Paris: 2014. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-Based-Approach-Banking-Sector.pdf>. Acesso em 20.03.2017.

_____. **Typologies Report on Risk of Terrorist Abuse of Non Profit Organisations**. Paris: 2014. Disponível em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf>. Acesso em 20.03.2017

_____. **Virtual Currencies**: guidance for a risk based approach. Paris: 2015. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-RBA-Virtual-Currencies.pdf>. Acesso em 22.03.2017.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Islamic Republic of Afghanistan**: Detailed Assessment Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. IMF Country Report No. 11/317. November 2011. Disponível em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11317.pdf>. Acesso em 20.03.2017.

G20. **Declaração dos Líderes**: cúpula de Pittsburgh. Pittsburgh: 2009. Disponível em <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925-br.html>. Acesso em 30.03.2017.

GUEVARA, Ernesto “Che”. A guerra de guerrilha. *Apud* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 2ª edição. Trad. João Ferreira, Carmen C. Varriale e outros. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

GUILLAUME, G. Terrorisme et Droit International. *Apud* PELLET, Sarah. Desafio da comunidade internacional frente ao terrorismo. *In* BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.). **Terrorismo e Direito**: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2003, pp. 9-20.

GUIMARÃES, Marcelo Ovídio Lopes. **Tratamento penal do terrorismo**. 1ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

GUTTRY, Andrea de. The institutional configuration of the G-7 in the new international scenario. **The International Spectator**, 29, n. 2, Special Issue, abril/junho 1994, pp. 67-79. Disponível em <https://tspace.library.utoronto.ca/retrieve/1125/guttry.htm> Acesso em 13.03.2017.

HÄBERLE, Peter. **Estado constitucional cooperativo**. Tradução de Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

HASS, E. B. Why collaborate? Issue-linkage and international regimes. *Apud* KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. Trad. Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 20, n. 42, jun. 2012, pp. 93-110.

_____. Words can hurt you; or, who said what to whom about regimes. *Apud* KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. Trad. Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 20, n. 42, jun. 2012, pp. 93-110.

HEHIR, Bryan. The uses of force in the post-cold war world. *Apud* BARTOLOMÉ, Mariano César. **La seguridad internacional em el siglo XXI, más allá de Westfalia y Claysewitz**. Santiago, Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos – Ministerio de Defensa Nacional, 2006.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou, Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 4ª edição. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

HOUSTON ECONOMIC DECLARATION, 1990, Houston. Disponível em <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1990houston/declaration.html#drug>. Acesso em 13.03.2017.

HUNTINGTON, Samuel P. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Trad. M. H. C. Côrtes. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

JACKSON, James K. The Financial Action Task Force: an overview. **CRS Report for Congress** (Congressional Research Service). Washington, 2012. Disponível em <https://fas.org/sgp/crs/terror/RS21904.pdf>. Acesso em 13.03.2017.

JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. Trad. Fernando de los Ríos. Buenos Aires: Albatros, 1981.

JERVIS, R. Security regimes. *Apud* KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. Trad. Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 20, n. 42, jun. 2012, pp. 93-110.

KELSEN, Hans; BOBBIO, Norberto; CAMPAGNOLO, Umberto. **Direito internacional e estado soberano**. Trad. Marcela Varejão. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Trad. João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. **A paz pelo direito**. Trad. Lenita Ananias do Nascimento. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

KEOHANE, R. O. The demand for international regimes. *Apud* KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. Trad. Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 20, n. 42, jun. 2012, pp. 93-110.

KHOSROKHAVAR, Farhad. O terrorismo na Europa. *In* JAMAI, A.; SILVA, A. S.; NACOS, B. L.; FREY, B. S.; OCKRENT, C.; BENJAMIN, D.; SIBONY, D.; VILAR, E. R.; KHOSROKHAVAR, F. G.; GIL, F.; TAUBMANN, F.; EVANS, G.; SAMPAIO, J.; RANSTORP, M.; JUERGENSMEYER, M.; CANTO-SPERBER, M.; WILKINSON, P.; FALKENRATH, R.; PEREIRA, R.; MARCHISIO, S.; LUECHINGER, S.; OETER, S.; GOUVEIA, T.; ALEXANDER, Y. **Terrorismo e relações internacionais**. 1ª edição. Lisboa: Gradiva, 2006, pp. 71-89.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. Trad. Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 20, n. 42, jun. 2012, pp. 93-110.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras. 1988.

LARSCHAN, Bradley. Legal aspects to the control of transnational terrorism: an overview. **Ohio Northern University Law Review**. Kenton (Ohio), vol. 13, p. 117-148, 1986.

LOCKE, John. **Os pensadores**: carta acerca da tolerância; segundo tratado sobre o governo; ensaio sobre o entendimento humano. 2ª edição. São Paulo: Abril cultural, 1978.

_____. Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Trad. italiana de A. Carrino, Milão: Giuffrè, 1989. In FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**: nascimento e crise do Estado nacional. Trad. Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. Globalización, constitucionalismo y derechos: las vías del cosmopolitismo jurídico. *Apud* CARPIZO, Jorge. Globalización y los principios de soberanía, autodeterminación y no intervención. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, vol. IV, pp. 117-148, 2004.

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

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Trad. Dominique Makins a partir da edição inglesa de W.K. Marriot. São Paulo: Hunter Books, 2011.

_____. Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio. *Apud* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 2ª edição. Trad. João Ferreira, Carmen C. Varriale e outros. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

MARCHISIO, Sergio. Recentes progressos no direito antiterrorista: como colmatar as lacunas normativas. In JAMAI, A.; SILVA, A. S.; NACOS, B. L.; FREY, B. S.; OCKRENT, C.; BENJAMIN, D.; SIBONY, D.; VILAR, E. R.; KHOSROKHAVAR, F. G.; GIL, F.; TAUBMANN, F.; EVANS, G.; SAMPAIO, J.; RANSTORP, M.; JUERGENSMEYER, M.; CANTO-SPERBER, M.; WILKINSON, P.; FALKENRATH, R.; PEREIRA, R.; MARCHISIO, S.; LUECHINGER, S.; OETER, S.; GOUVEIA, T.; ALEXANDER, Y. **Terrorismo e relações internacionais**. 1ª edição. Lisboa: Gradiva, 2006, pp. 195-213.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 4ª edição ver., atual. e ampl.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. O terrorismo na agenda internacional. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**, Brasília, n. 18, p. 63-66, jul/set. 2002.

MENDONÇA, Albérico Camelo de. **As recomendações do grupo de ação financeira e a soberania dos Estados não-cooperativos**. 2006. Dissertação. Universidade Católica de Brasília.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MUMFORD, Andrew. **The role of counter terrorism in hybrid warfare**. Ankara: Center of Excellence Defense Against Terrorism. 2016. pp. 1-23. Disponível em <http://www.coedat.nato.int/publication/researches/05-TheRoleofCounterTerrorisminHybridWarfare.pdf>. Acesso em: 14.03.2017.

NACOS, Brigitte L. O terrorismo e os *media* na era da comunicação global. In JAMAI, A.; SILVA, A. S.; NACOS, B. L.; FREY, B. S.; OCKRENT, C.; BENJAMIN, D.; SIBONY, D.; VILAR, E. R.; KHOSROKHAVAR, F. G.; GIL, F.; TAUBMANN, F.; EVANS, G.;

SAMPAIO, J.; RANSTORP, M.; JUERGENSMEYER, M.; CANTO-SPERBER, M.; WILKINSON, P.; FALKENRATH, R.; PEREIRA, R.; MARCHISIO, S.; LUECHINGER, S.; OETER, S.; GOUVEIA, T.; ALEXANDER, Y. **Terrorismo e relações internacionais**. 1ª edição. Lisboa: Gradiva, 2006, pp. 145-172.

NASSER, Salem Hikmat. **Fontes e normas do direito internacional**: um estudo sobre a *soft law*. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 2006.

NEVES, Marcelo. **Transnacionalidade do Direito**: novas perspectivas dos conflitos entre ordens jurídicas. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

OETER, Stefan. O terrorismo como um desafio ao direito internacional. Trad. José Lima. *In* JAMAI, A.; SILVA, A. S.; NACOS, B. L.; FREY, B. S.; OCKRENT, C.; BENJAMIN, D.; SIBONY, D.; VILAR, E. R.; KHOSROKHAVAR, F. G.; GIL, F.; TAUBMANN, F.; EVANS, G.; SAMPAIO, J.; RANSTORP, M.; JUERGENSMEYER, M.; CANTO-SPERBER, M.; WILKINSON, P.; FALKENRATH, R.; PEREIRA, R.; MARCHISIO, S.; LUECHINGER, S.; OETER, S.; GOUVEIA, T.; ALEXANDER, Y. **Terrorismo e relações internacionais**. 1ª edição. Lisboa: Gradiva, 2006, pp. 215-235.

OLIVEIRA, Márcio Luís de. O direito à resistência armada e o terrorismo: distinções. *In* BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.). **Terrorismo e Direito**: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003, pp. 447-460.

PELLET, Sarah. Desafio da comunidade internacional frente ao terrorismo. *In*: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.). **Terrorismo e Direito**: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2003, pp. 9-20.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 9ª edição, rev., ampl. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2008.

PUCHALA, D. J.; HOPKINS, R.F. International regimes: lesson from inductive analysis. *Apud* KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. Trad. Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 20, n. 42, jun. 2012, pp. 93-110.

RAZZANTE, Ranieri (org.). **Il riciclaggio come fenomeno transnazionale: normative a confronto**. Milão: Giuffrè Editore. 2014.

ROSSEAU, Jean-Jaques. **O contrato social**: princípios do direito político. Trad. Edson Bini. 2ª edição. Bauru, SP: EDIPRO, 2015.

RUEDA, Rafael Pardo. La historia de las guerras. *Apud* BARTOLOMÉ, Mariano César. **La seguridad internacional em el siglo XXI, más allá de Westfalia y Claysewitz**. Santiago, Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos – Ministerio de Defensa Nacional, 2006.

SAMPAIO, Jorge. Intervenção do Presidente da República. *In* JAMAI, A.; SILVA, A. S.; NACOS, B. L.; FREY, B. S.; OCKRENT, C.; BENJAMIN, D.; SIBONY, D.; VILAR, E. R.; KHOSROKHAVAR, F. G.; GIL, F.; TAUBMANN, F.; EVANS, G.; SAMPAIO, J.; RANSTORP, M.; JUERGENSMEYER, M.; CANTO-SPERBER, M.; WILKINSON, P.;

FALKENRATH, R.; PEREIRA, R.; MARCHISIO, S.; LUECHINGER, S.; OETER, S.; GOUVEIA, T.; ALEXANDER, Y. **Terrorismo e relações internacionais**. 1ª edição. Lisboa: Gradiva, 2006, pp. 23-30.

SAN PEDRO, José Garcia. Análisis Jurídico del Terrorismo. *Apud* VERGUEIRO, Luiz Fabrício Thaumaturgo. **Terrorismo e crime organizado**. São Paulo: Quartier Latin, 2009, pp. .

SARAIVA, Wellington Cabral. Financiamento do terrorismo. *In* CARLI, Carla Veríssimo de (org.). **Lavagem de dinheiro: prevenção e controle**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011, pp. 363-402.

SARMENTO, Carlos. Operações de conversão ou transferência de vantagens e o financiamento do terrorismo. **Revista Semestral de Investigação Criminal, Ciências Criminais e Forenses Nº 3**. ISSN 1647-9300. Lisboa: Associação Sindical dos Funcionários de Investigação Criminal da Política Judiciária. Junho/2012, pp. 168-191.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. Trad. Bernardo Ajzenberg e Carlos Eduardo Lins e Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEPÚLVEDA, Ginés. Apologia pro libro de iustis belli causis. Madri: [s.n], 1870. *Apud* FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional**. Trad. Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SHARMAN, J.C. **The money laundry: regulating criminal finance in the global economy**. Nova Iorque: Cornell University Press, 2011.

SILVA, Artur Santos. Apresentação. *In* JAMAI, A.; SILVA, A. S.; NACOS, B. L.; FREY, B. S.; OCKRENT, C.; BENJAMIN, D.; SIBONY, D.; VILAR, E. R.; KHOSROKHAVAR, F. G.; GIL, F.; TAUBMANN, F.; EVANS, G.; SAMPAIO, J.; RANSTORP, M.; JUERGENSMEYER, M.; CANTO-SPERBER, M.; WILKINSON, P.; FALKENRATH, R.; PEREIRA, R.; MARCHISIO, S.; LUECHINGER, S.; OETER, S.; GOUVEIA, T.; ALEXANDER, Y. **Terrorismo e relações internacionais**. 1ª edição. Lisboa: Gradiva, 2006, pp. 121-125.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. **Direitos Humanos: conceitos, significados e funções**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SLAUGHTER, Anne-Marie. Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government Networks. *Apud* WESSEL, Jared. The Financial Action Task Force: A Study in Balancing Sovereignty with Equality in Global Administrative Law. **Widener Law Review**. Wilmington, Delaware: Delaware Law School, n. 13.1, p. 169-198, 2006.

SOARES, Denise de Souza. **De Marx a Deus: os tortuosos caminhos do terrorismo internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación**. Bogotá: Universidade Nacional da Colômbia – Instituto de Serviços Legais Alternativos, 1998.

STEIN, A. A. Coordination and collaboration: regime in an anarchic world. *Apud* KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. Trad. Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 20, n. 42, jun. 2012, pp. 93-110.

STONE, Christopher D. Common but differentiated responsibilities in international law. **The American Journal of International Law**, vol. 98:276, 2004, pp. 276-301

STRANGE, Susan. 1982. Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis. *Apud* KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. Trad. Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 20, n. 42, jun. 2012, pp. 93-110.

VERGUEIRO, Luiz Fabrício Thaumaturgo. **Terrorismo e crime organizado**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

VITORIA, Francisco de. De potestate civili. In FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**: nascimento e crise do Estado nacional. Trad. Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. De indis recenter inventis relectio pior. In FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**: nascimento e crise do Estado nacional. Trad. Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

WALTZ, Keneth. Theory of international relations. *Apud* KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. Trad. Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 20, n. 42, jun. 2012, p. 97.

WARDLAW, Grant. Political terrorism. *Apud* SOARES, Denise de Souza. **De Marx a Deus**: os tortuosos caminhos do terrorismo internacional. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

WESSEL, Jared. The Financial Action Task Force: a study in balancing sovereignty with equality in global administrative law. **Widener Law Review**. Wilmington, Delaware: Delaware Law School, n. 13.1, p. 169-198, 2006.

WORLD BANK/IMF JOINT DEVELOPMENT COMMITTEE. Strengthening Bank Group Engagement on governance and corruption. *Apud* SHARMAN, J.C. **The money laundry**: regulating criminal finance in the global economy. Nova Iorque: Cornell University Press, 2011.

YOUNG, Oran. Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. *Apud* KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. Trad. Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 20, n. 42, jun. 2012, pp. 93-110.

_____. The actors in world politics. *Apud* BARTOLOMÉ, Mariano César. **La seguridad internacional em el siglo XXI, más allá de Westfalia y Claysewitz**. Santiago, Chile:

Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos – Ministerio de Defensa Nacional, 2006.