



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS  
Curso de Bacharelado em Direito

**ATERRISTE GALENO DE OLIVEIRA**

**AVALIAÇÃO NACIONAL DE RISCOS NO ÂMBITO DO CONSELHO DE CONTROLE  
DE ATIVIDADES FINANCEIRAS**

**BRASÍLIA  
2022**

**ATERRISTE GALENO DE OLIVEIRA**

**AVALIAÇÃO NACIONAL DE RISCOS NO ÂMBITO DO CONSELHO DE  
CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador Prof. Mauricio Muriack de Fernandes e Peixoto

**BRASÍLIA  
2022**

**ATERRISTE GALENO DE OLIVEIRA**

**AVALIAÇÃO NACIONAL DE RISCOS NO ÂMBITO DO CONSELHO DE  
CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador Prof. Mauricio Muriack de Fernandes e Peixoto

**BRASÍLIA, \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_\_\_**

**BANCA AVALIADORA**

---

**Professor Orientador Mauricio Muriack de Fernandes e Peixoto**

---

**Professor(a) Avaliador(a)**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por conceder-me a oportunidade de aperfeiçoamento intelectual que se iniciou com o curso de Direito nesta Instituição; a minha família pelo apoio durante o curso, principalmente nos momentos nos quais prestaram todo o suporte necessário para que pudesse frequentar as aulas.

Agradeço aos colegas pelo incrível trabalho que serviu de base da minha pesquisa e cujo esforço ajudará muito ao país na luta contra a lavagem de dinheiro e contra ao financiamento do terrorismo.

Agradeço ao Professor Maurício Muriak pelo auxílio e pela paciência e pela presteza nas atividades do presente trabalho.

Agradeço, por fim, a todos os professores, coordenadores e empregados do Uniceub pela contribuição para minha formação.

“A lavagem de dinheiro é antecedida de atos de corrupção, que inviabilizam o Estado de fornecer aos cidadãos o mínimo existencial de saúde, segurança e educação.”

Ministro Luiz Fux em palestra à Federação Brasileira de Bancos em 17 de agosto de 2021

## RESUMO

A presente pesquisa versa sobre a Avaliação Nacional de Risco de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa, decorrente do atendimento às recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional. O ponto de partida é a análise sobre como as recomendações dessa entidade internacional se enquadram no conceito de soft law, que é instrumento normativo que não tem força de lei, mas que determina condutas esperadas, sendo de mais rápida para a aprovação, mais viável para fazer alterações e mais eficiente para a solução de problemas relacionados à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa. Depois se explora o processo de evolução do Gafi e as suas recomendações, que são a base do regime internacional de combate à lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa. Em seguida, analisam-se os riscos e as vulnerabilidades apontados na Avaliação Nacional de Riscos, procurando entender como o combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação das armas de destruição em massa será mais efetivo a partir de suas conclusões. Ao aplicar a abordagem baseada no risco, os agentes interessados podem apontar, avaliar e entender os riscos de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa que estão expostos. Aborda-se o Conselho de Controle de Atividades Financeiras, listando-se suas competências, apresentando-se sua estrutura, com foco na atividade de supervisão. Mostra-se o impacto da ANR nesta atividade. Esse trabalho enfrenta a identificação dos riscos apontados na Avaliação Nacional de Riscos, procurando entender como o combate a lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação das armas de destruição em massa será mais efetivo a partir de suas conclusões.

## **ABSTRACT**

This research deals with the National Risk Assessment of Money Laundering, Terrorist Financing, and the Financing of Proliferation of Weapons of Mass Destruction, meeting the recommendations of Financial Action Task Force on Money Laundering and Terrorist Financing. The starting point is the analysis of how the recommendations of this international entity adapt to the concept of soft law, which is a normative instrument that does not have the force of law, but that determines expected conducts, being faster for approval, easier to make changes and more efficient to solve problems related to money laundering, financing of terrorism and financing the proliferation of weapons of mass destruction. It then explores the process of evolution of the FATF and its recommendations, which are the basis of the anti-money laundering, counter the financing of terrorism and combat weapons of mass destruction proliferation financing regime. After the risks and vulnerabilities identified in the National Risk Assessment are analyzed, seeking to understand how the fight against money laundering, the financing of terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction will be more effective from its conclusions. By applying the risk-based approach, stakeholders can identify, assess and understand the money laundering, terrorist financing and proliferation financing of weapons of mass destruction risks that they are exposed to. The Council for Financial Activities Control is studied, listing its competencies and structure, with a focus on supervision activity. The impact of ANR in this activity is shown. This work faces the identification of the risks pointed out in the ANR, trying to understand how the combat against money laundering, terrorist financing and the financing of proliferation of weapons of mass destruction will be more effective from its conclusions.

## LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

<b>ABR</b>	- Abordagem baseada no risco
<b>ALD/CFT</b>	- Regime antilavagem de dinheiro e de combate ao financiamento do terrorismo
<b>ANR</b>	- Avaliação Nacional de Riscos
<b>APO</b>	- Averiguação Preliminar Objetiva
<b>AVEC</b>	- Avaliação Eletrônica de Conformidade
<b>ASR</b>	- Avaliação setoriais de risco
<b>Coaf</b>	- Conselho de Controle de Atividades Financeiras
<b>CSNU</b>	- Conselho de Segurança das Nações Unidas
<b>ENCCLA</b>	- Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
<b>FATF</b>	Financial Action Task Force
<b>Gafi</b>	- Grupo de Ação Financeira Internacional
<b>GTANR</b>	- Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Risco de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa
<b>G7</b>	- G7 (grupo das nações mais industrializadas do planeta, formado por Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido, com a representação da União Europeia)
<b>LLD</b>	- Lei de lavagem de dinheiro
<b>LD/FTP</b>	- lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa
<b>NCCT</b>	- non cooperative countries and territories
<b>OCDE</b>	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>PLD/FTP</b>	- prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa
<b>Vasp</b>	- Provedores de Serviços de Ativos Virtuais

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>2. SOFT LAW</b>	<b>3</b>
<b>3. GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL</b>	<b>9</b>
<b>4. AVALIAÇÃO NACIONAL DE RISCOS</b>	<b>15</b>
4.1. METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO NACIONAL DE RISCOS	21
4.2. RISCO NACIONAL DA LAVAGEM DE DINHEIRO	23
4.3. RISCO NACIONAL DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO	28
4.4. VULNERABILIDADES	36
4.5. AÇÕES PRIORITÁRIAS DA AVALIAÇÃO NACIONAL DE RISCOS	41
<b>5. CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS</b>	<b>44</b>
5.1. ATIVIDADE DE SUPERVISÃO DO CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS	46
5.1.1. REGULAÇÃO	48
5.1.2. FISCALIZAÇÃO	51
5.1.3. APLICAÇÃO DE PENAS ADMINISTRATIVAS	54
5.2. IMPACTO DA AVALIAÇÃO NACIONAL DE RISCOS NA SUPERVISÃO DO CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
REFERÊNCIAS	59

## 1. INTRODUÇÃO

O tema Avaliação Nacional de Riscos (ANR) ocorre em atendimento ao Grupo de Ação Financeira Internacional (Gafi), cuja finalidade é o desenvolvimento e a promoção de políticas nacionais e internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Essa organização intergovernamental adota a abordagem baseada no risco (ABR), conforme as suas recomendações.

A necessidade de executar a ANR ocorre para que os Países verifiquem, qualifiquem e entendam os riscos de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa (LD/FTP) a que estão sujeitos. Nesse processo, cabe a apresentação de análise detalhada dos riscos, considerando as ameaças, relacionadas a fatores geográficos, políticos, econômicos, por exemplo, a exclusão do sistema financeiro de parcela da população, bem como outros elementos que possam ser riscos.

Entretanto, a ANR não obsta a oportunidade de se efetuarem exercícios de avaliação orientados a áreas mais particulares. Dessa forma, há as avaliações setoriais de risco (ASR), que abordam a execução dessa atividade em lugares geográficos específicos de um País no que se refere a atividades econômicas, financeiras ou profissionais.

Assim, a ANR e as ASR podem refletir na adoção de providências adequadas e proporcionais para atenuar os seus riscos, bem como na elaboração de políticas públicas de combate à LD/FTP, cujo importante marco regulatório foi a promulgação da Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998. Esses documentos apresentam deficiências e fragilidades que devem ser melhoradas, bem como pode orientar os tomadores de decisão sobre as políticas públicas de enfrentamento e(ou) mitigação de LD/FTP. Esses instrumentos são fundamentais para a avaliação pelo Gafi.

Entre os problemas a serem enfrentados na pesquisa há a identificação dos riscos a serem apontados pela Avaliação Nacional de Riscos; a forma que serão resolvidos ou mitigados; e o impacto na elaboração de políticas públicas, bem como a identificação das melhorias em políticas públicas e do setor privado de combate à lavagem de dinheiro, de

financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa.

Diante desse aspecto, tenho algumas hipóteses: o combate à lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa será mais efetivo, principalmente pelo fato de que as investigações sobre o tema serão direcionadas para os principais problemas apontados; as normas dos órgãos públicos serão atualizadas, principalmente do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), conforme o resultado da Avaliação Nacional de Riscos; as pessoas obrigadas direcionarão suas políticas internas de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP) de acordo com a Avaliação Nacional de Riscos.

O tipo de pesquisa será a qualitativa, por meio da análise dos processos envolvidos na ANR e nas avaliações setoriais de risco; levantamento de dados disponíveis em documentos oficiais, em fontes abertas; palestras e seminários sobre a temática; bem como, de referenciais teóricos sobre lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa.

Releve-se que o Brasil tem presenciado a institucionalização da corrupção e o crescimento do crime organizado, que se valem dos mecanismos de lavagem de dinheiro para incorporarem na economia bens, valores e recursos de origem ilícita. Dessa forma, se a PLD/FTP não forem efetivas, ocorrem muitas consequências, entre elas, o afastamento dos investimentos internacionais e a elevação do custo país. Além disso, a lavagem de dinheiro é problema mundial, contra a qual está profundamente ligada a luta contra o financiamento do terrorismo.

## 2. SOFT LAW

As recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional podem ser entendidas como soft law, por meio das quais se tem desempenhado papel relevante sobre o tema do combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, questão que afeta a comunidade internacional.

A partir de PIMENTA (2018), o soft law é uma espécie de norma exarada pelas entidades internacionais, com caráter de flexibilidade e dependência de governança. Essa norma especial é fonte do direito internacional, ganhou visibilidade e passou a ter importância considerável nas relações internacionais, ao produzir efeitos jurídicos. Segundo GREGÓRIO (2016, p. 3), pode ser delineada como conjunto de normas residuais, cuja finalidade é criar vinculações sugestivas, ao contrário às vinculações obrigatórias do hard law, ao desenvolver, dessa forma, a perspectiva de observância fundamentada na autonomia da vontade e da boa-fé, própria de acordos convencionais, cuja base é o consentimento mútuo.

Conforme SHAW (apud GRACINDO, 2016, p. 71), instrumento mais explorado na esfera do direito internacional, o soft law tem-se ampliado como ferramenta de regulação eficiente. Não significa instrumento com qualidade de lei, mas desempenha influência na política global. Os modelos básicos são as recomendações, guidelines e os códigos de conduta, que caracterizam determinada conduta esperada na ocasião da concepção das políticas públicas e que futuramente pode tornar-se lei.

Os problemas globais ganharam contornos, superando as fronteiras dos estados. Dessa forma, as fontes clássicas do direito internacional não suportam as necessidades da comunicação internacional e as exigências da comunidade internacional (pública e privada), de forma que o soft law é agregado progressivamente a essas fontes. Destaque-se que existem áreas nas quais o soft law se ajusta com maior facilidade e é escolhida com mais clareza, por exemplo, no caso das relações econômicas. Os integrantes da cena internacional preferem utilizar o soft law tanto pela rapidez de aprovação quanto pela viabilidade de alterações necessárias.

De acordo com GRACINDO (2016, p. 72), geralmente o processo de produção do soft law abarca a procura de validação de valores como segurança, meio ambiente, direitos

humanos, assim por diante. Na esfera do direito internacional, o soft law sucede da prática política não vinculante exercida pelos Estados nas organizações globais que conseqüentemente sobrepõe às prescrições normativas vinculantes.

Conforme GREGÓRIO (2016, p. 2), nas últimas décadas, verifica-se fenômeno global da revisão legislativa por meio da adequação das legislações internas dos Estados para condizer com as transformações estruturais no que diz respeito ao Direito Internacional (e em alguns casos o próprio Direito Interno dos Estados) e o modus operandi da nova conformação global das regulações normativas. Esta demanda de adaptação à ordem jurídica internacional contemporânea conduz expectativas a respeito das regulações internacionais e como estas podem fazer-se mais adaptáveis e atrativas aos atores que delas se utilizam. Nesta nova ordem internacional, é normal ter dúvidas de como alguns textos podem conformar os interesses dos atores internacionais, pois são destituídos do caráter jurídico vinculativo que determinam obrigatoriedades mútuas. Nessa circunstância, busca-se definição sobre como o soft law tornou-se ferramenta convergente do interesse dos atores internacionais e de seus relacionamentos no plano global.

Atualmente o soft law tem cumprido papel incondicionalmente importante, pois há conscientização que os Estados e os particulares devem cumpri-la, por meio de governança internacional. GIOVANOLI (apud PIMENTA, 2018) esclarece que a maior parte das diretrizes, regras, normas internacionais e outras medidas que conduzem as relações financeiras internacionais não são juridicamente de conteúdo vinculativo, e são normalmente referidos como “soft law”.

Se o soft law for violado, não ocorrerá sanção tradicional, mas o Estado pode ser excluído de novos compromissos internacionais e receber retaliações ou represálias da comunidade internacional, assim como ocorre no hard law. Sendo assim, a aquiescência do soft law como obrigatória é crescente.

Segundo ABBOTT e SNIDAL (apud GREGÓRIO, 2016, p. 3), a alegação a favor da utilização de ferramentas de soft law ocorre da maleabilidade de seu uso em diversas ocasiões negociais, sem enfrentar os princípios de soberania dos Estados.

Como defendido por SHELTON (apud PIMENTA, 2018), a gradativa complexidade do sistema jurídico internacional reflete-se na crescente variedade de meios de

compromisso adotados para nortear o Estado e os entes não-estatais, de acordo com número cada vez maior de adversidades no cenário transnacional. Os variados atores internacionais desenvolveram e tentaram cumprir séries de compromissos internacionais, sendo uma parte deles de forma legal e outra em instrumentos não vinculativos. Voltando a PIMENTA (2018), ainda que os Estados não declarem o status vinculativo das normas flexíveis, procedem de forma a obedecê-las, em demonstração de *opinio juris*. DINH (apud PIMENTA, 2018) adverte que a ausência de força obrigatória das recomendações não significa que não tenham qualquer abrangência.

Para PIMENTA (2018), por um lado, o soft law não é um tratado internacional, na forma proposta pela Convenção de Viena, tampouco se adequa ao conceito de costume. Por outro lado, contudo, a nova conformação da sociedade internacional para as relações internacionais não mais consente que essas normas sejam entremeadas como de menor importância ou que delas não se guarde obediência.

De acordo com GUZMAN e MEYER (apud GREGÓRIO, p. 3), os Estados usam do soft law por motivos variados: a) o entendimento por parte dos atores envolvidos de que esta norma é de fácil coordenação, sendo suficiente para estabelecer o cumprimento das obrigações; b) pelos custos marginais de inobservância excederem a perda provável da violação, o que reduziria a “perda líquida” para as partes envolvidas, contudo se haver sanções; c) a mudança de conjuntura no teatro internacional possibilita ao Estados ou outros atores abdicarem das regras do hard law de forma a contribuir que novas condições sejam eficientes do que a negociação formal demandada pelo hard law; d) Estados valem-se da teoria da internacional common law, de maneira a evitar as demandas vinculativas do hard law, engendrando processo de cooperação, com a chance de aprofundá-la, em contrapartida da mitigação de certas medidas de controle sobre as próprias regras legais.

Em face da maior diversidade das relações jurídicas e do sistema normativo, GRACINDO (2016, p. 71 a 73) discute que o soft law pode ser aduzido contra o hard law. O uso do soft law é uma forma de dar-se procedimento às condutas em sociedade. Sua utilização no direito regulatório é patente: a imposição da manutenção da qualidade do serviço público ou da atividade econômica supervisionada pelo Estado e da observação de novas tecnologias.

Citado por GERSEN (apud GRACINDO, 2016, p. 72, 73), embora a pesquisa esteja adiantada por parte do direito internacional, sua presença ocorre em outros ramos do direito: constitucional, administrativo, ambiental e privado. Se um regulador resolve utilizar o soft law para conseguir conduta desejada, poderia expedir guia de procedimentos, expondo o que o órgão entende a partir da interpretação de determinada lei, mas sem a sua força. Não obstante, este regulador teria de defender a interpretação da norma primária em sua eventual aplicação ao praticar poder de polícia sobre o particular ou em potencial litígio diante do Poder Judiciário.

SARMIENTO (apud GRACINDO, 2016, p. 78 e 79) aponta a existência de três tipos de normas de soft law: “o soft law público *ad extra*, o soft law público *ad intra* e o soft law público-privado”.

A primeira manifesta natureza pública e tem a regulação dos participantes de mercado como objetivo. A próxima tem natureza idêntica e objetivo direcionado para a gestão interna da Administração Pública. De acordo com a terceira, o soft law público-privada pode ser compreendida baseada em mescla de normas de direito público com noções contratuais, com reflexo nas relações particulares.

A Administração Pública pode formular norma de soft law *ad extra* levando em conta condutas unilaterais para situações nas quais o mercado requer baixo nível de regulação, por meio de códigos de governança corporativa e as recomendações das agências reguladoras. Além disso, a pode considerar as pretensões dos participantes de mercado para alcançar soluções criativas e fomentar o setor.

Por exemplo de soft law público *ad intra*, há os atos normativos interna corporis destinados à auto-organização das agências reguladoras na qualidade de pessoa jurídica de direito público. Nesta modalidade, são publicados atos como circulares, diretrizes e outros regem a prestação do serviço que a elas cabem. Por atos derivados de pactuação, podem-se mencionar acordos celebrados entre dois ou mais entes da federação brasileira com o objetivo de conduzir atividades segundo a instituição de planos e entendimentos para que ocorra sincronia na execução das atividades regulatórias.

O soft law público-privado procede da perspectiva de delegação de competência regulatória a ente privado para que possa desenvolver a adoção dessa norma e empregá-la. Pode-se citar situação na qual a Ordem dos Advogados do Brasil passe a utilizar de códigos de

boas práticas de advocacia, por exemplo, cartilhas de para sustentação oral em tribunais, boas práticas de gestão de escritórios, entre outros.

Pode-se dizer que os instrumentos de soft law são probabilidades vinculadas ou não vinculadas, cuja justificativa de existência e validade está na eficiência para a resposta de problemas na esfera internacional, como uma ferramenta que contribui com o desenvolvimento do próprio Direito. Esta visão está de acordo com o aperfeiçoamento da própria regulação global, na qual os instrumentos de soft law, por suas características, podem e devem agir no plano interno e internacional. (GREGORIO, p. 7)

No plano interno, a menção ao soft law foi feita na decisão do ministro Herman Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial 1821336/SP (número único 0004166-76.2012.4.03.6130). Na ocasião, questionava-se sobre a aplicação do conceito de royalties em serviços prestados que não implicam transferência de tecnologia, o que poderia permitir a tributação no Brasil, conforme o art. 12 da Convenção Modelo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, que seria instrumento de soft law por excelência. O ministro, em seu voto, ressaltou que a:

“ausência de indicação expressa do dispositivo legal violado não é, por si só, motivo para deixar de conhecer da matéria. No entanto, o presente caso possui uma peculiaridade: a referência ao artigo 12 da Convenção Modelo da OCDE<sup>1</sup>, instrumento de soft law por excelência, não é suficiente à configuração do prequestionamento”.

(Brasil, 2020g)

Conforme o ministro, a referência à genérica Convenção Modelo da OCDE – que não tem, por si mesma, validade e eficácia no direito interno – não é o bastante para a configuração do prequestionamento, ainda que em sua forma implícita. *"Apenas a apreciação das concretas convenções firmadas com base em tal modelo e internalizadas no ordenamento jurídico nacional – essas, sim, normas jurídicas aptas a produzir efeitos no país – supriria o requisito para conhecimento do apelo nobre"*, ressaltou.

Entende-se que o soft law tem particularidades universalistas, surgindo como forma mais eficiente para a solução dos problemas globais, a exemplo da lavagem de dinheiro, de

---

<sup>1</sup> A pedido do Estado requerente, o Estado requerido tomará providências cautelares com vista à cobrança de uma importância de imposto, ainda que o crédito seja impugnado ou o título executório ainda não tenha sido emitido. (Disponível em: <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/POR-Amended-Convention.pdf>)

financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa.

### 3. GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL

O Gafi é fiscalizador global da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo. Como organismo elaborador de políticas, o Gafi trabalha para gerar a vontade política necessária para promover reformas legislativas e regulatórias relacionadas a esses temas. É um fórum internacional de referência para ações e medidas adotadas por diversos países para a prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa. O Brasil é membro e, por essa condição, deve respeitar suas recomendações e passar periodicamente por avaliações mútuas, que procuram verificar não só o cumprimento de suas 40 recomendações, bem como a efetividade de suas medidas: se os resultados esperados são, de fato, alcançados. (CARNEIRO; CARVALHO; SILVEIRA, 2021)

Segundo CORRÊA (2013, pp. 87 - 91), o Gafi despontou no cenário internacional por resolução do G7 (grupo das nações mais industrializadas do planeta, formado por Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido, com a representação da União Europeia), na Cúpula de Paris, em junho de 1989. No capítulo relacionado às drogas, os seus países dispuseram-se a agir contra o tráfico de drogas, tendo em vista o combate às suas fontes de financiamento, empenhando-se em impedir que bens de origem ilícita fossem incorporados e “lavados” no sistema financeiro.

Com esse objetivo, o G7 optou por estabelecer força tarefa (Financial Action Task Force - FATF/Gafi) constituída por seus países membros e não membros, cuja atribuição principal seria sugerir medidas, até mesmo legais, de prevenção à lavagem de dinheiro e consolidação da cooperação jurídica internacional.

Além disso, a expansão do crescimento do crime transnacional, que era entendido pelos países do G-7 como ameaça múltipla, que se expressava não apenas pela crescente violência, corrupção e prejuízos à saúde e às relações sociais, como também por ameaçar a integridade dos sistemas financeiros e econômicos, com a integração ao mercado mundial de fundos e negócios de origem ilegal.

Dessa forma, como consequência do enfrentamento do tráfico de drogas, iniciou-se o movimento para consolidar o combate à lavagem de dinheiro na agenda global pela via de mecanismos de grande importância, como o Grupo de Ação Financeira Internacional.

Este grupo é o único organismo a tratar dos temas de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo de maneira unificada, ao incorporar questões desses dois tipos de crime em suas recomendações, que devem ser aplicadas pelos países membros, sem condicionalidade.

O componente informal do Grupo de Ação Financeira Internacional acentua sua característica de independência, pois não está vinculada a nenhuma carta constituinte, permitindo-se decidir de acordo com o cenário e interesse dos países membros. Não é uma organização internacional, como estabelecido pelo Direito Internacional. Não obstante, percebe-se o cuidado de esclarecer os motivos de sua existência e de suas deliberações, a sua constituição e a política para a atuação de seus membros, os seus mecanismos institucionais (ainda que informais), a sua posição de relacionamento externo e seus objetivos. Esse meio de organização parece ser o mais indicado ao combate à lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, tipo penal em constante mudança, com natureza transnacional e variados graus de complexidade.

De acordo com CORRÊA (2013, p. 100 - 101), as suas recomendações, por seu turno, são ajustáveis para adequarem-se às distintas tradições de regimes jurídicos de seus membros e, além disso, são mutáveis, estando em processo de revisão e aperfeiçoamento. Essa flexibilidade a variadas tradições e sistemas jurídicos proporciona às Recomendações a aspiração de aplicação universal, o que é verificado desde a criação do Gafi, quando o Grupo estabeleceu o propósito básico de monitoramento da implantação das Recomendações por seus países membros e a persuasão dos países não membros a aderi-las.

Em continuidade a CORRÊA (2013, p. 106 - 108), o Grupo de Ação Financeira Internacional sugere o refinamento do processo de acompanhamento das recomendações por seus países membros. O processo de autoavaliação, conforme respostas a questionário padrão, com indicação de medidas tomadas, será reforçado pelo sistema, mais exigente, de “avaliações mútuas”. A adesão desse sistema foi favorecida pela uniformidade dos países membros. Entre iguais, facilita-se a exigência multilateral para que todos tenham os mesmos padrões. Avaliações mútuas são particularidades da cultura da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) agregadas ao Gafi.

Ao esforço de movimentação geográfica para a difusão das Recomendações, foi acrescida a trabalho de supervisão dos países não membros. Dessa forma, relatórios são elaborados com o objetivo de aferir o nível de aderência daqueles às recomendações. Entre os objetivos da supervisão, está a identificação de assistência técnica a nações que tenham adversidade em executar as Recomendações, especialmente, no que se refere à produção de leis e regulamentos e ao treinamento de autoridades de supervisão bancária e de cumprimento da lei, por exemplo, Ministério Público e polícias.

Dessa forma, o Gafi resolveu chamar jurisdições que adotassem às recomendações a submeterem a procedimento de autoavaliação, conforme o praticado pelos países membros, e a comparecer às reuniões nas quais se debatem seu relatório de avaliação. O órgão iniciava, desse jeito, a oficializar procedimento de avaliação sistemática de países não membros.

O Gafi organiza suas atividades baseadas em grupos de trabalho, repetindo o modelo informal e ajustável do G-7, criando suas forças-tarefas, conforme as necessidades. Por meio dessas atividades, encontra-se o exercício de tipologias - exames de casos existentes de lavagem de dinheiro -, com o objetivo compreender a contínua evolução das técnicas e detectar os setores econômicos envolvidos.

A realização de estudos de tipologias e a análise da prática dos países na execução das Recomendações estão na base das contínuas revisões e adequações, em particular, com o emprego de notas interpretativas. Esse suporte conceitual, corroborado pelo estudo comparado de legislações e instituições em diversos países, atribui às Recomendações autoridade técnica, o que favorece a sua aspiração de aplicação universal.

Dessa forma, a concepção de um regime internacional efetivo de combate à lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa presume adotar-se as ferramentas institucionais e jurídicas por todos os Estados, de forma que nenhuma jurisdição abrigue esse tipo de crime.

Com mais de duzentos países e jurisdições comprometidas para implantá-las, o organismo desenvolveu as 40 Recomendações que asseguram a resposta coordenada global para prevenir o crime organizado, a corrupção e o terrorismo. Essas recomendações também ajudam as autoridades de persecução dos recursos vinculados aos crimes de tráfico ilegal de

drogas, tráfico de pessoas. O Grupo de Ação Financeira Internacional também trabalha para parar o financiamento de armas de destruição em massa.

Conforme o GAFI (2012), a sua função é a de prover a definição de padrões e a promoção da efetiva execução de medidas regulatórias, operacionais e legais para o combate à lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e o financiamento da proliferação de armas de destruição em massa. Em parceria com outros atores internacionais, este órgão também atua para a identificação de vulnerabilidades nacionais, com o intuito de resguardar o sistema financeiro internacional do uso inadequado.

Nas referidas recomendações, é estabelecido sistema de medidas internacionais que as nações devem estabelecer, com a adoção de medidas adaptativas às suas circunstâncias particulares, para o combate à lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa (LD/FTP). De acordo com GAFI (2012, pp. 6 e 7), essas recomendações definem os padrões básicos que os Países devem assumir para a identificação dos riscos e o desenvolvimento de políticas e de coordenação doméstica; para o combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e da proliferação; para a aplicação de medidas preventivas para o setor financeiro e outros setores designados; para o estabelecimento de poderes e de responsabilidades para as autoridades competentes (por exemplo: autoridades investigativas, policiais e fiscalizadoras) e outras medidas institucionais; para o incremento da transparência e disponibilidade das informações sobre propriedade de pessoas jurídicas e de outras estruturas jurídicas; e para facilitação da cooperação internacional.

Discorre CORRÊA (2013, p. 109 - 110) que o Grupo de Ação Financeira Internacional procura o contínuo ajuste das recomendações à mudança das técnicas de lavagem de dinheiro, até mesmo abrangendo novos setores econômicos. A revisão das recomendações, entretanto, apenas acontece após a conclusão do ciclo de avaliações mútuas de seus membros. Até essa situação, notas interpretativas das Recomendações prestam para instruir sua aplicação, diante do gradativo refinamento e internacionalização das transações criminosas. As notas interpretativas não alteram as Recomendações em seu sentido e abrangência, mas são indicação de itens a serem examinados em futura revisão.

De maneira oposta às leis internacionais, que têm característica vinculante e tendem a conservar-se até que sejam derogadas ou emendadas, depois de longo e árduo processo negociador, as “leis” do Gafi, validadas no formato de “recomendações”, evidenciam conotação menos definitiva, contudo de forma mandatória. Devido à sua constituição informal, comparativamente pequena e homogênea, o processo negociador para produzir alterações em suas normas é menos trabalhoso e mais rápido. Além disso, devido aos exercícios de tipologias, relacionado aos aprendizados oriundos do monitoramento da aplicação das recomendações, com a consequente realização de notas interpretativas, o procedimento de revisão das normas é constante, e os consensos tendem a estabelecer-se espontaneamente. A característica evolutiva das Recomendações fundamenta-se em perspectiva pragmática, estabelecida na prática dos países membros e em casos concretos dos aprendizados das tipologias.

Conforme CALLEGARI e WALBER (2017), embora o Grupo de Ação Financeira Internacional não tenha personalidade jurídica internacional e tampouco crie regras vinculantes, suas recomendações têm sido aplicadas no direito interno de muitos países. Isso ocorre porque o órgão atua como sancionador ao publicar a relação de Estados que não adotam as suas instruções, o que serve de aviso para outros Estados e para as instituições financeiras, o que pode gerar prejuízos à nação presente em suas listas restritivas. Além disso, o Gafi dispõe da adesão voluntária das recomendações por parte das nações. Consoante com FERNÁNDEZ (2009, apud CALLEGARI e WALBER, 2017, p. 84):

Atualmente, 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 ao terrorismo e, apesar de se tratar de uma organização de estudo e assessoramento que não pode tomar decisões executivas com efeitos como aquelas oriundas de Convenções ou Tratados Internacionais, como é o caso das Resoluções da Organização das Nações Unidas, que adquirem obrigatoriedade tácita, suas Recomendações têm na prática uma força por vezes mais importante do que a força jurídica dos instrumentos internacionais referidos.

Para ARAÚJO (apud CASELATO JR, p. 44):

Como sanção aos países não adimplentes, estes ingressam em uma lista (non cooperative countries and territories – NCCT) e podem perder a condição de membros do GAFI, aplicando-se, por conseguinte, a recomendação 21 dessa organização, pela qual instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial passam a adotar procedimentos de especial atenção às relações comerciais e

transações financeiras com pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas em países incluídos na lista dos NCCT. Como consequência, estes procedimentos encarecem sobremaneira os custos de movimentações financeiras e causam prejuízos comerciais, além de constrangimento aos setores internacionalizados da economia.

Conforme MENDONÇA (apud CASELATO JR, p. 44), devido à particularidade repressiva de recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional - embora as declare espécie de soft law, devido à não obrigatoriedade de seu acatamento pelos países-membros - haveria clara incoerência, pois tais recomendações objetivam status de normas obrigacionais internacionais, diante da inscrição na lista negra de países e territórios não cooperativos (NCCT).

Desde 2000, o Gafi tem o Brasil entre seus membros. Dez anos depois, o organismo avaliou o País, no que se refere a execução dos padrões do grupo, com destaque para os pontos fortes e as vulnerabilidades no que se refere à lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, quando se percebeu a tentativa de implementação dos mecanismos de combate aos crimes financeiros, tendo o país tomado medidas substanciais e estando de acordo com alguns critérios essenciais, embora esses mecanismos não estivessem à altura da performance dos criminosos.

Em 2022, o Brasil deve passar por rodada de avaliação mútua, no âmbito do Gafi, em cumprimento às suas 40 Recomendações, sendo a Avaliação Nacional de Riscos etapa preparatória dessa avaliação. Conforme MOTA (2021), nessa rodada, a principal perspectiva a ser considerada será a eficiência do sistema brasileiro de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa, com enfoque para novos temas, por exemplo a abordagem baseada no risco e o financiamento da proliferação de armas de destruição em massa.

#### 4. AVALIAÇÃO NACIONAL DE RISCOS

O Grupo de Ação Financeira Internacional adota a abordagem baseada no risco, segundo as suas recomendações.

Conforme BRASIL (2021a, p.3), os propósitos do órgão são o progresso de padrões e a melhoria da aplicação das medidas legislativas, normativas e funcionais de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa e, em parceria com demais atores internacionais, o reconhecimento de vulnerabilidades que possam possibilitar o uso do sistema financeiro internacional para propósitos ilícitos.

Por ser o organismo que elabora políticas dirigidas a incentivar a execução de reformas normativas em suas áreas de atividade, o Gafi incrementou série de recomendações identificadas como o padrão internacional em prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa. Em sua anterior revisão das Recomendações, concluída em 2012, o Gafi instituiu marco na maneira como a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e o financiamento da proliferação de armas de destruição em massa devem ser obstados e refutado, aplicando a chamada “abordagem baseada no risco”, instrumento pelo qual países, as autoridades competentes e o setor privado devem apontar, avaliar e entender os riscos de LD/FTP a que estão sujeitos e posteriormente aplicar, conforme os riscos identificados, medidas adequadas para atenuá-los. (BRASIL 2021a)

Nesse cenário, foi concebida a primeira Avaliação Nacional de Riscos, de forma a abarcar a verificação sistemática das ameaças, vulnerabilidades e capacidade de prevenção e de combate a lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa a que o Brasil está sujeito. O processo é confidencial, mas ao final ocorreu a elaboração de um relatório com o resultado com a análise de risco que o país enfrenta. A efetividade vai ser verificada conforme o país consegue identificar seus principais problemas, compreendê-los e mitigá-los, afetando a parte de cumprimento técnico. (CUNHA; LIÃO; MELO, 2021)

De acordo com BRASIL (2020d), a partir dela, os Países precisam verificar, qualificar e entender os riscos de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de

financiamento da proliferação de armas de destruição em massa a que estão sujeitos. Após isso, devem adotar providências adequadas e proporcionais para atenuá-las.

Conforme BRASIL (2020f), a Avaliação Nacional de Riscos detecta e relaciona os maiores riscos de LD/FTP presentes em determinada jurisdição. Este exercício objetiva a identificação, avaliação e entendimento, em relação às ameaças, vulnerabilidades e os riscos existentes.

O procedimento da ANR demanda identificar as atividades criminosas que concebem maior rentabilidade; avaliar as fragilidades dos setores financeiros e privado à LD/FTP; avaliar os controles esperados, as vulnerabilidades dos sistemas de persecução penal e a eficiência da prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa.

A ANR é uma boa prática na elaboração de medidas preventivas eficazes e na alocação de recursos. A ANR ocorrerá conforme os riscos sejam identificados, permitindo mitigar os movimentos financeiros ilícitos.

O pilar da ANR é a Recomendação 1 do Grupo de Ação Financeira Internacional: avaliação de riscos e aplicação de uma abordagem baseada no risco.

Conforme o texto desta recomendação (GAFI, 2021):

Os países devem identificar, avaliar e compreender os riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo para o país, e tomar medidas, inclusive designando uma autoridade ou mecanismo para coordenar as ações de avaliação de riscos, e aplicar recursos com o objetivo de garantir que os riscos sejam efetivamente mitigados. Com base nessa avaliação, os países devem aplicar uma abordagem baseada no risco (ABr) para garantir que as medidas de prevenção ou mitigação da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo sejam proporcionais aos riscos identificados. Essa abordagem deve ser um fator essencial para a alocação eficiente de recursos por todo o regime antilavagem de dinheiro e de combate ao financiamento do terrorismo (ALD/CFT) e para a implementação das medidas baseadas em risco em todas as recomendações do GAFI. Quando os países identificarem riscos maiores, deveriam se assegurar de que seu regime ALD/CFT aborda adequadamente esses riscos. Quando identificarem riscos menores, os países poderão optar por medidas simplificadas para algumas das recomendações do GAFI, sob certas condições.

Os países devem identificar, avaliar e compreender os riscos do financiamento da proliferação para o país. No contexto da Recomendação 1, “risco do financiamento da proliferação” refere-se estritamente e tão somente ao potencial de violação, de não implementação ou de evasão das obrigações de sanções financeiras específicas contidas na Recomendação 7. Países devem ter ações proporcionais que visem assegurar que esses riscos sejam efetivamente mitigados, incluindo a designação de uma autoridade ou mecanismos para coordenar ações para avaliar riscos, e alocar recursos eficientemente para este propósito. Onde os países identificarem riscos mais altos, eles devem assegurar que serão adequadamente avaliados. Onde os países

identificarem menores riscos, eles devem assegurar que medidas aplicadas sejam proporcionais como o nível de risco do financiamento da proliferação, enquanto ainda asseguram a completa implementação das sanções de caráter financeiro, como demandado pela Recomendação 7. (Tradução livre)

Segundo RIZZO (2016, p. 107), na abordagem baseada no risco, os países podem mobilizar recursos com mais eficiência e empregar medidas preventivas que estão em concordância com os riscos de setores ou atividades específicas, permitindo sistemas de prevenção mais efetivos e baratos. Segundo GAFILAT (2020, p. 12):

Esta recomendação obriga os países, aplicando a chamada abordagem baseada no risco (ABR), a adotar medidas e executar ações eficazes a fim de mitigar os riscos de LD/FT. Conseqüentemente, esta atividade desenvolvida pelos países deve servir como um instrumento para uma alocação eficiente de recursos para a prevenção e combate a esses fenômenos ilícitos, norteando a aplicação de todo o conjunto de padrões internacionais. Da mesma forma, a própria Recomendação 1 também obriga as autoridades nacionais a exigirem que os sujeitos obrigados realizem o respectivo processo de identificação e avaliação dos riscos de LD/FT que afetam o desenvolvimento de sua atividade.

Baseada nessa recomendação, o Brasil iniciou a Avaliação Nacional de Riscos. Nesse processo, cabe a apresentação de análise detalhada dos riscos do país, considerando as ameaças, relacionadas a fatores geográficos, políticos, econômicos, por exemplo, a exclusão do sistema financeiro de parcela da população, bem como outros elementos que possam ser de risco. A ANR congrega e traz todos os elementos relacionados aos riscos do País. Dentro deste resultado imediato, observa-se como as medidas, as políticas e as atividades nacionais abordam esses riscos: como as políticas estão alinhadas ao risco identificado; como as instituições financeiras e as atividades e profissões não designadas são conscientes dos principais riscos; como a utilização da Avaliação Nacional de Riscos será insumo para abordagem baseada no risco da supervisão. (CUNHA; LIÁO; MELO, 2021)

A elaboração do relatório da ANR é extremamente complexa, pois tem que contar com a participação e o envolvimento, bem como a apresentação de dados de diversos atores públicos e privados, de diversas áreas de atuação. O processo da ANR é considerado essencial para o sucesso de avaliação mútua a ser realizado no Brasil pelo Grupo de Ação Financeira Internacional, com realização prevista para 2022. A condição de unidade de inteligência

financeira confere ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras destaque para que o trabalho seja conduzido e concluído de forma exitosa. Segundo a Lei nº 13.974, 07 de janeiro de 2019, que reorganizou o posicionamento do Coaf, concedeu ao órgão a incumbência de produzir e gerir informações de inteligência financeira para prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa, além de incumbido de promover a interlocução institucional com órgãos e entidades nacionais e estrangeiras que tenham relação com suas atividades. O Coaf também integra o Sistema Brasileiro de Inteligência, que tem, entre suas atribuições, a obtenção e a análise de dados e informações, e a produção e a difusão de conhecimentos indispensáveis ao processo decisório do Poder Executivo, principalmente à segurança da sociedade e do Estado. (CUNHA; LIÃO; MELO, 2021)

Dessa forma, publicou-se o Decreto nº 10.270, de 06 de março de 2020, que criou o Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Risco de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa (GTANR). Conforme essa determinação legal, o objetivo do grupo é o de efetuar análise para detectar, apreciar e assimilar os riscos de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa para o emprego de medidas de diligência e combate relacionadas ao tema. (BRASIL, 2022a)

De acordo com o diploma legal, compete ao GTARN:

- I - definir a periodicidade e a metodologia do diagnóstico de que trata o art. 1º, planejar e executar as atividades cabíveis para a elaboração e atualização do diagnóstico, incluída a coordenação e a articulação com órgãos e entidades públicas ou privadas;
- II - elaborar a Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro, de Financiamento do Terrorismo e de Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa referente a cada diagnóstico periodicamente realizado;
- III - estabelecer critérios para a divulgação de informações relacionadas ao diagnóstico de que trata o art. 1º, conforme diretrizes dos titulares dos órgãos representados no Grupo de Trabalho, observadas as orientações emanadas dos respectivos órgãos de consultoria jurídica quanto às normas legais sobre sigilo e restrição de acesso;
- IV - promover o exame, a discussão e a adoção de medidas para o tratamento de riscos verificados no diagnóstico de que trata o art. 1º pelas autoridades pertinentes e pelos órgãos e entidades públicas ou privadas;
- V - desenvolver mecanismos para a avaliação da efetividade do diagnóstico de que trata o art. 1º e de medidas adotadas para o tratamento de riscos nele identificados e monitorar os resultados obtidos;
- VI - articular-se, nacional ou internacionalmente, com quaisquer órgãos e entidades públicas ou privadas para solicitar o fornecimento de informações ou outros tipos de

colaboração úteis ao desempenho das suas competências e especificar as formas e os prazos de atendimento quando cabível; e  
VII - atuar como instância consultiva em assuntos interinstitucionais relacionados às matérias de sua competência.

O GTANR, cuja constituição foi definida em regimento interno, é coordenado pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Esse Órgão foi encarregado da tarefa de elaborar e fazer a Avaliação Nacional de Riscos brasileira, desde a produção e a aplicação de metodologia para a coleta e análise de dados, o que inclui a produção de fato do texto da avaliação, até a sua publicação. O Conselho de Controle de Atividades Financeiras foi também incumbido de fazer o acompanhamento das providências a serem realizadas pelos atores encarregados das diligências de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa do Brasil, para mitigar os riscos apontados pela Avaliação Nacional de Riscos. Na composição do grupo, há a participação do Coaf, do Banco Central do Brasil, no Ministério da Justiça e Segurança Pública. (BRASIL, 2022a)

Conforme o regimento interno, o GTANR realizará periodicamente a revisão da Avaliação Nacional de Riscos com intervalos de dois anos.

A formação do Grupo representa importante passo para o País para aprimorar as medidas de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa e para cumprir a Recomendação 1 do Grupo de Ação Financeira Internacional, que introduziu o conceito de abordagem baseada no risco, que permeia as suas 40 recomendações. (CUNHA; LIÃO; MELO, 2021)

Consoante BRASIL (2022a), a ANR objetiva posicionar o país segundo os padrões internacionais, bem como beneficiar as autoridades de ferramenta primordial para intensificar os limitados recursos disponíveis. Objetiva também empregar medidas preventivas adequadas à natureza dos riscos, possibilitando o incremento e a utilização de um regime nacional de PLD/FTP. Tem transversalidade em relação aos elementos que irão ser verificados no processo de avaliação nacional do Grupo de Ação Financeira Internacional (CUNHA; LIÃO; MELO, 2021).

Não obstante, a ANR não impede haver exercícios de avaliação orientados a áreas mais particulares. Sendo assim, segundo GAFILAT (2012, p. 4), as avaliações setoriais de risco objetivam identificar, analisar e considerar os riscos próprios de certo setor ou área geográfica.

Os resultados das ASR devem ser usados para implementar a abordagem baseada no risco nos domínios de competência dos órgãos reguladores, supervisores, de análise e investigação.

Além disso, os produtos das avaliações setoriais de risco integram o desenho e a execução de medidas de diminuição dos riscos detectados, cujo conhecimento possibilita às autoridades competentes atuarem para mitigá-los. Não se pode esquecer de que os resultados da ASR reforçam as conclusões da avaliação do geral de risco de PLD/FTP. (GAFILAT, 2012)

A Avaliação Nacional de Riscos de 2021 é o fruto da pesquisa que identificou, avaliou e compreendeu os riscos de PLD/FTP. Foi concebida como importante ferramenta nacional para auxiliar atuações de órgãos e entidades brasileiras competentes em assunto de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa. (BRASIL, 2022a)

O Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Risco de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa salientou a corrupção, o tráfico de drogas, as organizações criminosas, os crimes financeiros e os crimes vinculados à sonegação fiscal, como maiores riscos a serem tratados. Os próximos passos do processo são: a divulgação e a compreensão dos riscos identificados, a promoção da avaliação de efetividade das medidas de mitigação adotadas e a revisão do processo da ANR, em período não superior a dois anos do seu encerramento. com a colaboração de todos que órgãos que originalmente entregaram seus modelos, suas avaliações e suas percepções. (CUNHA; LIÁO; MELO, 2021)

Por fim, a ANR é trabalho de revisão periódica (BRASIL, 2020d). O Conselho de Controle de Atividades Financeira publicou a ANR e o seu sumário executivo, que serviu de base para a elaboração deste trabalho. A Avaliação também foi encaminhada para todos os sujeitos obrigados pela Lei nº 1.998, de 1998, por meio da plataforma do Sistema de Controle de Atividades Financeiras. (CUNHA; LIÁO; MELO, 2021)

#### 4.1. METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO NACIONAL DE RISCOS

A metodologia da ANR é composta por suporte conceitual e por lista de critérios empregados pelo Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Risco de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa para diagnosticar, avaliar e compreender os riscos de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa no Brasil. Além disso, é constituída por processos, ferramentas, questionários, métricas e critérios de consolidação, estruturas de fluxos de informação, estruturas de papéis e responsabilidades. Houve cinco os grupos de processos, designados macroprocessos, que nortearam a elaboração da ANR, a seguir: (BRASIL, 2021a, p. 4)

Figura 1 - Arranjo analítico da ANR



Fonte: BRASIL, 2021a, p. 4

Conforme BRASIL (2021a, p. 4), várias concepções foram usadas ao longo da ANR, de acordo com os definidos na síntese metodológica, das quais quatro requerem destaque. A primeira é a ameaça, que se refere à pessoa, grupo ou atividade com potencial para causar dano ao Estado, à sociedade ou à economia, ou seja, fatores externos ao controle das autoridades ou dos setores econômicos. A segunda relaciona-se às vulnerabilidades, que são falhas ou fraquezas nos sistemas de regulação, controle ou repressão a lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em

massa que podem ser exploradas pelas ameaças. A terceira vincula-se ao risco, que é resultante das variáveis ameaça e vulnerabilidade, sendo o seu impacto o responsável por definir a prioridade na mitigação de determinado risco em detrimento de outro. Por fim, há a concepção de impacto, que é o dano causado pela efetivação do risco, seja por prejuízo financeiro ou por má reputação no ambiente de negócios.

## 4.2. RISCO NACIONAL DA LAVAGEM DE DINHEIRO

Um dos pontos cruciais da Avaliação Nacional de Riscos é identificar e avaliar os crimes antecedentes que podem gerar a maior quantidade de recursos ilícitos a serem usados em transações de lavagem de dinheiro.

A verificação brasileira de ameaças de lavagem de dinheiro avaliou os crimes antecedentes com maior representação no fornecimento de recursos ilícitos passíveis de serem usados em transações de lavagem de dinheiro e os relevantes atores causadores pelo crime no Brasil. (Brasil, 2022d, p.16)

Conforme REINO UNIDO (2020) o lucro financeiro permanece como o motivo principal para a vasta maioria da criminalidade organizada. Para que os lucros obtidos com crimes sejam incorporados à economia formal, eles têm que ter aparência de fontes legítimas. Entretanto, isso nem sempre é necessário, dependendo da forma que criminosos pretendem usar esses fundos. Esses criminosos continuam usando larga quantidade de métodos de lavagem de dinheiro, com propósitos, níveis de escala e complexidades variadas, que incluem setores regulados e não regulados. Os métodos podem variar de pequenas quantidades de recursos em espécie até processos sofisticados que envolvem vastas quantidades de dinheiro.

De acordo com CASTELLS (2002), todo o sistema criminoso só é compreensivo se lucros auferidos puderem ser investidos e reaplicados na economia formal. Esse processo tem-se tornado cada vez mais difícil, tendo em vista a enorme quantidade de capitais tidos por esses lucros. Dessa forma, a lavagem de dinheiro é a grande base do crime organizado.

A lavagem de dinheiro envolve fases. A primeira (colocação) demanda a implantação do dinheiro sujo oriundo dos crimes antecedentes no sistema financeiro via bancos ou outras instituições financeiras. Em determinadas situações, essas instituições estão localizadas em países com poucos controles. Não obstante, nas maiores economias mundiais, movimentações em dinheiro de valor igual ou superior a determinada quantia (dez mil dólares nos Estados Unidos e dez mil reais no Brasil) devem ser obrigatoriamente registradas. Dessa forma, depósitos de dinheiro ilegal são feitos por várias operações de valor igual ou próximo a R\$ 9.999,00, em uma tipologia chamada de *smurfing*.

A segunda etapa (ocultação) acaba com qualquer tipo de rastro ou relação com origem ilícita, evitando que sejam identificados em fiscalizações futuras. O ponto crítico é a globalização dos mercados financeiros, assim como a probabilidade de transferências eletrônicas de valores em segundos. Combinadas com as operações de câmbio de moeda, investimentos pulverizados em ações e o uso de parte do dinheiro ilícito como garantia de empréstimos de origem legítimas de recursos, a velocidade e a multiplicidade de operações desfavorecem a identificação da origem dos recursos oriundos de crimes.

A terceira etapa (integração) é a introdução do dinheiro lavado na economia legal, sob a forma de aquisição de imóveis, ações, veículos de luxo, por meio de setores menos guardados. Após essa etapa, os lucros oriundos de atividades criminosas incorporam-se aos fluxos financeiros globais.

Conforme RIZZO (2016, p. 56), ao editar-se a Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998 - que dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nessa lei, entre outros - foi elencado rol taxativo de oito crimes antecedentes. Em conformidade com o texto vigente da citada lei até 10/07/2012, esses crimes eram terrorismo; contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção; extorsão mediante sequestro; contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos; contra o Sistema Financeiro Nacional; praticado por organização criminosa; e praticado por particular contra a administração pública estrangeira.

A Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012, que modificou a lei acima, acabou com esse rol, passando qualquer infração penal a ser crime antecedente para tipificar-se o crime em questão.

Conforme RIZZO (2016, p. 64)

A lista de infrações penais geradoras de recursos ilícitos é longa: narcotráfico, contrabando de armas e munições, de pessoas, de mercadorias e de moeda, corrupção, fraude, roubo, estelionato, extorsão, sequestro, entre outros, porém a ligação mais

íntima e rentável da lavagem de dinheiro ainda é com o tráfico de drogas ilegais, que sozinho detém mais da metade dos recursos lavados no mundo.

Acrescente-se à lista acima também a corrupção. Em concordância com a Organização das Nações Unidas (BRASIL, 2006), ela vincula-se a outros meios de delinquência, principalmente o crime organizado e a lavagem de dinheiro. Além disso, os seus casos penetram em vários ramos da sociedade, comprometendo recursos dos países, ameaçando a estabilidade política e o desenvolvimento sustentável.

De acordo com metodologia aplicada na Avaliação Nacional de Riscos, o Risco Nacional de Lavagem de Dinheiro aborda o decorrente dos macroprocessos Ameaça de lavagem de dinheiro e Vulnerabilidade, ponderando-se a representatividade, a materialidade, e a eficácia de controle e combate de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa do Brasil. (BRASIL, 2021a, p. 5)

Dessa forma, há:

Figura 2 - Fórmula Risco Nacional lavagem de dinheiro



Fonte: (BRASIL, 2021a, p. 5)

Figura 3 - Classificação Risco Nacional de lavagem de dinheiro

<b>Ameaça</b>	4 - Muito Alta	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Alto	Risco Nacional Muito Alto	Risco Nacional Muito Alto
	3 - Alta	Risco Nacional Médio	<b>Risco Nacional Médio</b>	Risco Nacional Alto	Risco Nacional Muito Alto
	2 - Média	Risco Nacional Baixo	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Alto
	1 - Baixa	Risco Nacional Baixo	Risco Nacional Baixo	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Médio
		<b>Vulnerabilidade</b>			
		1 - Baixa	2 - Média	3 - Alta	4 - Muito Alta

Fonte: (BRASIL, 2021a, p. 5)

Desse jeito, segundo o posto acima, o Risco Geral de lavagem de dinheiro do Brasil é médio. Ressalte-se na avaliação as ameaças corrupção, tráfico de drogas, facções criminosas, crimes financeiros e sonegação fiscal, que foram avaliadas como muito altas. (BRASIL, 2021a, p. 5)

Conforme Brasil (2021a, p. 6 e 7), no âmbito dos crimes antecedentes praticados no País, os elencados abaixo exprimem maior visibilidade na produção de recursos ilícitos capazes de serem usados em transações de lavagem de dinheiro no país.

A corrupção apresenta-se como a categoria de crime antecedente de lavagem de dinheiro mais danosa ao país. Essa ameaça é, constantemente, realizada com a participação de muitos atores: pessoas físicas e jurídicas nacionais e estrangeiras, agentes públicos dos poderes da República, empresários, fornecedores de bens e serviços e interessados em contratar com o

poder público. A ampla capilaridade funcional desse crime, muitas vezes, tem clara definição de papéis, estabelecendo cadeias criminosas de difícil reconhecimento.

O tráfico de drogas - crime de alta incidência e a principal causa de encarceramento no país - também é um dos delitos antecedentes mais recorrentes para as atividades de lavagem de dinheiro no Brasil. Devido ao histórico recente de operações policiais relacionadas ao combate ao tráfico de drogas, confirma-se a avaliação de que essa ameaça tem ocorrido em todo o território brasileiro, sendo mais praticada em algumas regiões, dependendo do modal empregado (aéreo, marítimo, rodoviário). Efetiva-se frequentemente por estruturas complexas e organizadas (tanto no crime antecedente, como na lavagem de dinheiro subsequente) e constituindo-se vultosos recursos financeiros para seus autores, constantemente reaplicados na estrutura e logística criminal.

Há, no país, organizações criminosas de alta periculosidade, com milhares de participantes, atuando em países limítrofes com movimentação financeira vultosa. As atividades ligam-se ao tráfico de grandes quantidades de mercadorias ilícitas, especialmente drogas e armas.

Os crimes financeiros tratam-se de atividades realizadas com o uso de estruturas complexas e organizadas (tanto no crime antecedente, como na lavagem de dinheiro subsequente) com ocorrência em todo o Brasil. Não obstante diversas naturezas possam ser incluídas no termo crime contra o Sistema Financeiro Nacional, apontam-se as concernentes à lavagem de dinheiro propriamente dita e à evasão de divisas.

Os crimes vinculados à sonegação fiscal têm ocorrido em todo o território nacional, acontecendo nos níveis municipal, estadual, distrital e federal, nos mais vários níveis. Envolvem empresas de todos os portes, tanto empresas nacionais quanto multinacionais. No exame desses crimes, detectaram-se diferentes estágios de sofisticação, passando pela habitual movimentação de recursos de empresas em conta de pessoas naturais até o uso de arranjos societários complexos, com a utilização de jurisdições com tributação favorecida, ou a atuação de redes de profissionais para criar sociedades.

### 4.3. RISCO NACIONAL DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

Um dos objetivos da Avaliação Nacional de Riscos é monitorar, detectar e investigar as atividades de financiamento do terrorismo.

O terrorismo é condenado por princípio constitucional. O país está firmemente envolvido no seu combate e é absolutamente consciente de suas obrigações diante da comunidade internacional no combate atividades que possam ser utilizadas para realização de atentados terroristas em outros Estados. (Brasil, 2022d, p. 41)

Segundo BRASIL (2020b), o combate ao financiamento do terrorismo está vinculado ao combate à lavagem de dinheiro. Os atentados terroristas de grandes dimensões acontecidos nos últimos anos resultarem na intensificação da cooperação mútua entre os Estados contra o terrorismo e seu financiamento. O país condena o terrorismo, como princípio constitucional, tendo a certeza de que o terrorismo, em todas as suas variantes, é inadmissível e nunca pode ser fundamentado, constituindo-se risco a paz e à segurança nacional.

A devida diligência no combate ao terrorismo possibilitou o bloqueio de recursos financeiros e materiais de terroristas. Organizações criminosas transnacionais foram desmanteladas pelo aperfeiçoamento e pelo emprego de ferramentas ágeis e seguras para identificar e estrangular as fontes de financiamento.

Conforme ARAFA e REVELLO (apud CASELATO JR, p.13), a problema de definir-se “terrorismo” começa com a identificação do conteúdo entendido pelo assunto: é excessivamente amplo ou impactado devido à imprecisão legislativa; ou carece da falta de legislação específica. Esses pontos podem acarretar interpretações vagas ou incertas pelas sociedade e(ou) autoridades governamentais. Embora seja corrente a utilização do termo terrorismo na linguagem política moderna, existe impensável ausência de entendimento sobre o que realmente é terrorismo.

Ainda sobre o terrorismo, CABETTE e NAHUR (2017) dizem que se trata da utilização desproporcional, intencionalmente exagerada, da violência mais cruel que ignora qualquer tipo de caráter ou limites humanos, de forma a majorar o efeito “medo” que toda violência acarreta. Atinge as vítimas imediatas e aquelas que permanecem mais distantes.

CRETELLA (apud FERREIRA 2011, p. 319) apresenta definição esclarecedora sobre o terrorismo internacional:

“Terrorismo internacional é a atividade ilegal e intencional que consiste na ameaça ou no emprego efetivo de violência física e/ou psicológica extrema e sistemática, generalizada ou não, desenvolvida por grupos ou por indivíduos, apoiados ou não por Estados, consistindo na prática de atos de destruição de propriedades e/ou de pessoas, ou de ameaça constante de empregá-los, em uma sequência imprevisível de ataques dirigidos a grupos de indivíduos aleatoriamente escolhidos, perpetrados em território de Estados cujos governos foram selecionados como inimigos da causa defendida pelos autores, causando inominável sensação de insegurança aos habitantes da sociedade contra a qual são feitas as ameaças ou cometidos os atentados.”

Autor como CUNHA (2010) aponta que, como qualquer outra organização, um grupo terrorista precisa de fundos para o seu funcionamento. Dessa forma, inequívoco é o desejo da comunidade internacional em impedir o apoio monetário dos terroristas, em particular visto que os atentados suicidas dificultam a aplicação das ferramentas habituais de repressão. Ao inviabilizar-se o financiamento, por meio do emprego da inteligência financeira, permite-se a localização e a apreensão de recursos a serem usados para o terrorismo, bem como em outros crimes; cria-se também a chance de identificação e localização de pessoas que, de outra maneira, não deixariam evidências.

Para CASELATO JR (2020, p. 18), em relação ao objetivo terrorista, observa-se o destaque dado à definição de terrorismo abrangendo objetivos políticos, por exemplo, a ameaça às instituições governamentais, o constrangimento da sociedade civil; ou pretendendo formas de induzir a agenda governamental para acrescentar ou abandonar determinadas pautas relevantes para a organização terrorista. Pode-se, ainda, relacionar os atos terroristas à religião, às crenças ideológicas, à xenofobia, ao racismo e outros preconceitos.

Já em PORTUGAL (2019), aponta-se que a necessidade de financiamento é primordial para todas as pessoas e organizações terroristas, pois, sem os recursos financeiros, não poderão atingir seus objetivos. Dessa forma, a continuidade das organizações terroristas vincula-se à sua capacidade de financiamento, garantindo-se a operação da estrutura de liderança, a sua operação, o custeio dos combatentes, os canais de propaganda e doutrinação; bem como garantindo-se a obtenção de armamento e a outro material militar. Assim PORTUGAL (2019, p. 18) se reporta:

O facto de o FT se materializar, sobretudo, em microfinanciamento ou autofinanciamento dificulta significativamente a sua descoberta. Na verdade, não existindo, em princípio, mecanismos de alerta que permitam controlar transferências de baixo valor, de forma eficaz e sem sobrecarregar o sistema financeiro – mormente pelo número de falsos positivos que seriam gerados -, muito mais difícil se torna detetar as operações suspeitas. Por outro lado, a facilidade em dissimular transferências com intuits terroristas (direcionadas para grupos ou organizações terroristas) como transferências legítimas de fundos no âmbito do comércio internacional, envio de remessas de emigrantes, donativos ou outras, constitui um obstáculo adicional à sua identificação. Refira-se que, em particular no contexto do terrorismo de matriz islamista, os donativos são uma das mais comuns fontes de FT, mantendo a fachada da legalidade porque são, em teoria, destinados a atividades legítimas. Estas vulnerabilidades decorrem frequentemente de aspetos estruturais da própria ameaça e não são (ou dificilmente são) suscetíveis de serem especificamente eliminados.

A partir de BRASIL (2015), tem-se que as organizações terroristas representam as maiores ameaças aos direitos humanos e ao fortalecimento da democracia. Populações inteiras ou determinadas minorias são aterrorizadas por atentados realizados por grupos bem treinados ou mesmos ações individuais. Dessa forma, o País deve estar vigilante aos fatos acontecidos no exterior, sendo um dos grandes atores econômicos e políticos das relações internacionais, embora nunca tenha sofrido nenhum ato em seu território.

Conforme CASELATO JR (2020, p. 49), a manifestação do terrorismo é ameaça crescente a ser confrontada por organizações internacionais e governos. O Brasil não se poderia olvidar da seriedade dos atos terroristas. Até o presente século, a legislação brasileira sobre o assunto era vaga, resumindo-se a mandados de criminalização constitucionais, sem a legislação específica e detalhada, afligindo o princípio da taxatividade das normas penais. A lei antiterrorismo brasileira resulta de sinuoso processo de acolhimento de obrigações internacionais reconhecidas pelo Brasil no combate ao terrorismo, acompanhada a adiamento infundado na execução das recomendações sugeridas pelo Grupo de Ação Financeira Internacional. (CASELATO JR 2020, p. 62)

Os critérios do Gafi foram passo a passo reformulados para expandir as obrigações em casos de alto risco e aquiescer que os Estados adotem procedimentos mais práticos e evidenciados no que se refere a esses riscos. Entre as fundamentais alterações nos padrões do Gafi, salienta-se a adoção da abordagem baseada no risco, de acordo com a qual os Estados

precisam compreender objetivamente os riscos de FT que os atinjam e ajustar seus sistemas de combate ao FT para lidar com o caráter desses riscos. (Brasil, 2022d, p. 42)

As tratativas políticas sobre a elaboração de lei antiterrorismo brasileira começa com a ampliação das competências do Gafi em 2001 (abrangendo também o combate ao financiamento do terrorismo) e a sequente constituição da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro, em 2003 (CASELATO JR 2020, p. 97). Em 2004, manifestou-se a preocupação sobre a necessidade de promulgaram-se leis que tipificassem o terrorismo, de forma a melhorar as medidas legais a respeito do congelamento e do confisco de ativos relacionados ao terrorismo e seu financiamento. (CASELATO JR 2020, p. 98)

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras - devido à sua prerrogativa vinculada às atividades de prevenção à lavagem de dinheiro, tinha a responsabilidade o governo brasileiro junto ao Grupo de Ação Financeira Internacional – ampliou suas atribuições na implementação das 09 recomendações especiais sobre financiamento ao terrorismo, que se acresceram às 40 recomendações já presentes sobre a lavagem de dinheiro pelo mundo. Diante da reação da avaliação negativa de corrente da avaliação mútua sobre lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo promovida pelo Gafi em 2004, o Coaf motivou a discussão sobre tipificação penal sobre o crime de terrorismo na Enccla, o que provocou assunção de responsabilidade por parte deste fórum, para coordenação de ações para implementar as recomendações do Gafi no país (CASELATO JR 2020, p. 98).

CASELATO JR cita ações proposta na Enccla sobre a temática do terrorismo:

Durante a Meta 20 em 2004, o tema terrorismo e seu financiamento foi considerado pela primeira vez no âmbito das discussões da ENCCLA, reforçando-se a necessidade da tipificação penal de tais delitos; em 2006, a Meta 19 envidou esforços – sob coordenação do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI) no sentido de aperfeiçoar a tipificação dos crimes de terrorismo e financiamento ao terrorismo por meio de um anteprojeto de lei, atendendo as recomendações do GAFI e os tratados internacionais sobre o tema, acarretando, em 2007, na elaboração das recomendações nº. 01 e 11/2007, as quais realizaram um acompanhamento por meio de um grupo de trabalho coordenado pelo GSI para o aperfeiçoamento do anteprojeto. Como colaboradores desta meta, tinha-se a AGU, a Casa Civil, o Ministério da Defesa, o MPF e PF e a AJUFE.

Ademais, outras importantes medidas constantes na Meta nº. 12/2007 e nas ações nº. 05/2011, nº. 10/2013 e nº. 10/2015 forneceram importantes subsídios para a elaboração do Projeto de Lei (PL) nº. 2020/2015, o qual foi objeto da Lei nº. 13.170/2015 a qual tinha por finalidade disciplinar a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência da resolução do Conselho de Segurança das

Nações Unidas (CSNU/ONU), recentemente revogada pela Lei nº. 13.810/2019. (Fonte: Caselato 2020, p. 98 e 99.)

Assim, o Brasil tem, sucessivamente, consolidado a legislação doméstica para fortalecer a cooperação internacional nesse domínio e buscado aprimorar as normas e as ações para coibir com maior rigidez os que buscam usar o país, o sistema financeiro brasileiro, ou a economia para causar danos a terceiros. Objetivando essa inquietação, o país deu importante passo com a edição da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, regulamentando o art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, ao dispor do crime de terrorismo, ao cuidar de disposições investigatórias e processuais e remodelar o conceito de organização terrorista. (Brasil, 2022d, p.39)

Legalmente no país (BRASIL, 2016) o terrorismo significa praticar atos tais como o uso ou a ameaça de 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; a sabotagem do funcionamento ou o apoderamento de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas, de meio de comunicação, 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, com grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário; e o atentado a integridade física ou a vida de pessoas.

Conforme a lei acima, esses atos devem ser praticados por motivos de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, xenofobia, o com o objetivo de causar terror social ou generalizado, com exposição a perigo de pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

Em relação a Avaliação Nacional de Riscos, dividiram-se as ameaças de financiamento ao terrorismo em dois tipos principais: os “atores-ameaça” e as “atividades-ameaça”. No grupo de “atores-ameaça”, foi incluída a análise de prováveis associações de organizações domésticas ou internacionais com o país, suas redes de facilitação, indivíduos e

populações, que, de alguma maneira, são potencialmente ligadas a organizações terroristas. No conjunto de “atividades-ameaça”, foram abrangidas quaisquer atividades lícitas ou ilícitas com a possibilidade de serem usadas para subsidiar atividades ou organizações terroristas. (BRASIL, 2021a, p. 7)

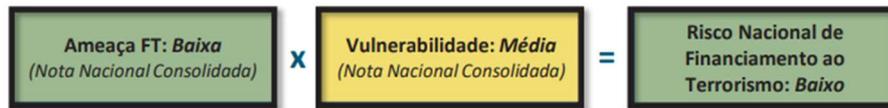
No contexto do FT, a ideia de ameaça inclui organizações terroristas (OT) domésticas ou internacionais e seus facilitadores, seus recursos, assim como de atividades de FT passadas, presentes e futuras, além de indivíduos e populações simpáticas a organizações terroristas. Por esse motivo, para realizar uma avaliação de risco de FT, impõe-se a tarefa de compreender os grupos envolvidos na atividade terrorista, e o ambiente em que são cometidos os crimes antecedentes e gerados os recursos para identificar sua natureza e, se possível, seu tamanho ou volume. (Brasil, 2022d, p.42)

De acordo com BRASIL (2021a, p. 7), junto das ameaças de grupos internacionais, analisaram-se com preferência os grupos a seguir: Talibã, Al Qaeda e suas afiliadas, Estado Islâmico e afiliados, além de outros atores-ameaça, com ênfase para atores solitários; grupos extremistas violentos não islâmicos; combatentes terroristas estrangeiros; outras organizações não elencadas como terroristas e populações de expatriados. Também se examinaram atividades com capacidade para serem empregadas para o FT e que exigem mais atenção para impedir seu ocasional uso. Dessa forma, foram destacadas as atividades potenciais a seguir: triangulações por meio de contrabando de produtos ou por meio do comércio exterior; doações de pessoas físicas ou jurídicas; tráfico de pessoas e pirataria de produtos. Segue o ranking das potenciais atividades-ameaças de FT: contrabando de produtos; financiamento do terrorismo baseado em comércio; doações de pessoas físicas; doação de pessoas jurídicas; extorsão de negócios e das populações locais e da diáspora; tráfico de pessoas; pirataria; tráfico de drogas; autofinanciamento; contrabando de cigarros; contrabando de pedras preciosas; contrabando de pessoas; e fraudes com cartões de crédito.

Conforme a metodologia aplicada na Avaliação Nacional de Riscos, o Risco Nacional de financiamento do terrorismo é medido a partir de variáveis Ameaça de financiamento do terrorismo acima elencadas e das vulnerabilidades setoriais e de capacidade de combate, de forma que, nas vulnerabilidades, foram consideradas a representatividade e a

materialidade de cada setor e/ou atividade no cálculo da vulnerabilidade consolidada do país (BRASIL, 2021a, p. 7). A seguir, a exposição gráfica:

Figura 4 - Fórmula Risco Nacional de FT



Fonte: BRASIL, 2021a, p. 7

Figura 5 - Classificação Risco Nacional de FT

<b>Ameaça</b>	4 - Muito Alta	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Alto	Risco Nacional Muito Alto	Risco Nacional Muito Alto
	3 - Alta	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Alto	Risco Nacional Muito Alto
	2 - Média	Risco Nacional Baixo	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Alto
	<b>1 - Baixa</b>	Risco Nacional Baixo	<b>Risco Nacional Baixo</b>	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Médio
		<b>Vulnerabilidade</b>			
		1 - Baixa	<b>2 - Média</b>	3 - Alta	4 - Muito Alta

Fonte: BRASIL, 2021a, p. 7

De acordo com o exposto, o risco geral de financiamento do terrorismo do país é baixo. No que se refere ao terrorismo e ao seu financiamento, o Brasil constatou ter capacidade de identificação e de reconhecimento de prováveis operações relacionadas a terroristas ou ao seu financiamento. Constatou igualmente ter um marco legal normativo e competência operacional adequada para investigação, para persecução e para condenação de possíveis delitos de financiamento do terrorismo, por meio de unidades especializadas de combate ao terrorismo em diferentes instituições, com evidência para a Agência Brasileira de Inteligência e o

Departamento de Polícia Federal. Empregando-se as capacidades presentes, foram identificadas e processadas algumas situações de financiamento do terrorismo. (BRASIL, 2021a, p. 8)

#### 4.4. VULNERABILIDADES

A Lei nº 9.613, de 1998 determina as atividades que se sujeitam às obrigações por ela definidas, vistas como passíveis para a prática dos crimes de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. A regulamentação dos deveres estabelecidos concerne ao órgão que funciona como fiscalizador ou regulador daquelas atividades, e, na sua ausência, as instruções devem ser emandas pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras, cabendo-lhe a definição das pessoas abrangidas. (Brasil, 2022d, p.55)

Conforme a metodologia aplicada na Avaliação Nacional de Riscos, e de acordo com as avaliações setoriais de risco, calculou-se a vulnerabilidade de cada setor, levando-se em conta do mesmo modo a representatividade de suas atividades na economia nacional (BRASIL, 2021a, p. 9). Há abaixo resumo identificado para os setores das instituições financeiras bancárias, valores mobiliários, seguros e previdência, e demais setores obrigados.

No geral, o setor de instituições financeiras bancárias e não bancárias evidencia vulnerabilidade ponderada média de utilização para finalidade de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa. Entre os riscos identificados nas avaliações setoriais de risco de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa realizadas pelo Banco Central do Brasil em 2019, os produtos disponibilizados no mercado de câmbio apresentaram as maiores vulnerabilidades de uso para fins de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento.

A nota geral do segmento de valores mobiliários demonstrou vulnerabilidade ponderada baixa de utilização para propósitos de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo (incidência do setor na Nota Global), conforme as ASR conduzidas pela Comissão de Valores Mobiliários. Entre as relevantes vulnerabilidades, salientou-se a complexidade na execução da devida identificação dos beneficiários finais de investidores não residentes (tal como, aqueles cujas particularidades e natureza jurídica obstam a obtenção do beneficiário final) e a falta de maturidade dos prestadores de serviços que começam suas atividades no mercado de capitais e que até o momento não puderam ter sua estrutura de prevenção à lavagem

de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa avaliada, tampouco histórico de atuação aprovado pelo regulador.

Os setores supervisionados pela Superintendência de Seguros Privados foram analisados como de vulnerabilidade ponderada baixa aos riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, conforme as avaliações setoriais de risco realizada pelo órgão. As ASR trazidas pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar também concluíram que a vulnerabilidade do setor para fins de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa é baixa.

Para a finalidade da Avaliação Nacional de Riscos, os demais setores obrigados como de maior vulnerabilidade foram os de provedores de serviços de ativos virtuais (Vasp), imobiliário, fomento Comercial (factoring), de metais preciosos e joias, e transportadora de valores. (BRASIL, 2021a, p. 9 - 10)

Os setores de Vasp, de factoring e imobiliário tiveram a vulnerabilidade considerada alta. Os dois primeiros não têm órgão regulador ou fiscalizador de da atividade para legal impor efetivamente as medidas preventivas recomendadas pelo Grupo de Ação Financeira Internacional, embora o setor de factoring tenha normas sobre a prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa expedidas pelo Conselho de Controle de Atividades Financeira. O mercado imobiliário responde por grande parcela da economia brasileira e está sujeito a diversas circunstâncias que majoram sua exposição à lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, como operações com clientes de mais alto risco ou uso de interpostas pessoas ou estruturas jurídicas complexas para ocultar os reais beneficiários das transações. Verifica-se também baixo conhecimento do setor sobre suas obrigações de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa.

A verificação de vulnerabilidades inerentes à capacidade de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa do Brasil seguiu sistemática própria, com vista sobre a disposição do sistema preventivo e coercitivo existente no Brasil para combater as ameaças, com fulcro

nos poderes e procedimentos institucionais aptos a produzir os resultados esperados. (BRASIL, 2021a, p. 10 - 14)

Destacaram-se as análises que retratam os seguintes resultados.

Em relação ao pilar leis e tipificações, a nota geral atingida (próximo à excelência) espelha as fortalezas orientadas à adequação do marco legal nacional aos níveis internacionais, com destaque no emprego de legislação de lavagem de dinheiro de 3ª geração, em que a ocultação ou dissimulação de todo e qualquer ativo relacionado às atividades delitivas, de qualquer delito antecedente, pode ser enquadrada no tipo penal de lavagem de dinheiro. Saliente-se oportunidades de melhorias pontuais em itens relacionados ao assunto “Sujeitos obrigados (Regulação e Supervisão)”, com chance para aperfeiçoamento da Lei nº 9.613, de 1998, no estabelecimento dos sujeitos obrigados e na seleção de reguladores e supervisores para setores de menor importância relativa, assim como na urgência de enquadramento das atividades relacionadas às transações com ativos virtuais e a oportuna supervisão dos atores envolvidos nesse setor.

Em consideração ao pilar cooperação nacional em matéria de PL/FTP, a nota geral alcançada (muito alta) espelha fortalezas norteadas à articulação institucional desenvolvida pela Enccla e às políticas públicas promovidas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública. Sobressaem-se chances de melhorias em itens relacionados ao combate do terrorismo e seu financiamento, por exemplo a estruturação de uma política pública interinstitucional nesse tema, que abranja as iniciativas setoriais, bem como a urgência em acrescentar as ferramentas de controle sobre organizações sem fins lucrativos, para melhor identificação de eventuais práticas relacionadas a esses crimes.

Em atenção ao pilar cooperação internacional, a nota geral alcançada (muito alta) repercute ponto positivo de vista legal, normativo e institucional, especialmente a base legal para formular-se de pedidos de cooperação. Enfatize-se a força institucional e os poderes instituídos da autoridade central, as agências específicas de cooperação internacional, o emprego de técnicas investigativas e a regra de confidencialidade para a cooperação internacional, incluindo para ações de repressão e combate às principais ameaças detectadas. Salientem-se chances de aperfeiçoamento em itens relacionados às estatísticas, estrutura para o

exercício dos vários aspectos de cooperação internacional e de efetividade dos intercâmbios de acordo aos fins buscados.

Considerando o pilar transparência pessoa jurídica e controle aduaneiro, a nota geral obtida no pilar foi média alta. Em relação às chances de melhorias, ressaltou-se a probabilidade de existência no Brasil de tipo de sociedade não personificada denominada sociedade em conta de participação (conforme arts.991 a 996 do Código Civil). Além do mais, no transporte transfronteiriço de valores, não existe previsão de retenção por tempo plausível para exame da origem dos recursos e possíveis indícios de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo do recurso anterior declarado ao entrar no Brasil.

No que se refere ao pilar poder de investigação e acusação, a nota geral obtida (alta) espelha solidez no ponto de vista do conseguimento de informação entre agências nacionais, poderes de obtenção de informação tanto na etapa de investigação como de persecução, bem como da possibilidade, qualidade e utilização da informação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Ressaltou-se chances de melhorias em itens relacionados às estatísticas, dada a dificuldade de obter e de utilizar dados relativos às diferentes etapas do processo. Em atenção à relação com as principais ameaças, o perfil relativo à sonegação fiscal foi o que mostrou os resultados comparativos mais baixos.

Relativamente ao pilar supervisão do Sistema Financeiro Nacional, a avaliação final atingiu a nota muito alta, resultado do constante trabalho elaborado pelos órgãos supervisores nos últimos 20 anos. Nesse sentido, destacaram-se a publicação das novas normas de PLD/FTP pelo Banco Central do Brasil, Comissão de Valores Mobiliários, Superintendência de Seguros Privados e Superintendência Nacional de Previdência Complementar, alinhando, de maneira mais clara e objetiva, e os procedimentos desses órgãos ao princípio da abordagem baseada no risco. Em relação ao ensejo de melhoria, é necessário avançar na regulação do segmento de provedores de Serviços de Ativos Virtuais.

Quanto ao pilar supervisão das atividades e profissões não financeiras designadas (APNFD), a avaliação final desse pilar teve a nota média. Verificou-se grande diversidade nas respostas desses setores em relação à aplicação de padrões de PLD/FTP. Ao passo que alguns desses setores estão mais adiantados em relação à regulamentação e à supervisão, incluindo alguns com a utilização da ABR para a supervisão, outros não têm normas próprias de

PLD/FTP, a exemplo dos setores de mineração de ouro, pedras e metais preciosos; de serviços advocatícios; de promoção de direitos feiras, exposições ou eventos similares e de comércio de bens de alto valor de origem rural ou animal. Aliás, vários supervisores experimentam adversidades para efetuarem de forma apropriada suas atribuições vinculadas à PLD/FTP, como o emprego de supervisão baseada no risco e o fornecimento de orientações que ajudem nos padrões de PLD/FTP de seu setor supervisionado.

No que concerne ao pilar combate ao financiamento ao terrorismo, a avaliação final desse pilar teve a nota média alta. Não obstante, a parte da avaliação relacionada às organizações sem fins lucrativos teve menções negativas, o que necessita de trabalho conexo com adequada ABR.

No que tange ao pilar combate à proliferação de armas de destruição em massa, a avaliação final desse pilar teve a nota alta. O subitem “contratos, acordos ou obrigações anteriores” tem desafios e oportunidades de melhoria, por meio da elaboração de regras específicas para o tema.

No tocante ao pilar combate à proliferação das armas de destruição em massa, a nota geral foi alta, corroborando os fatores nacionais identificados com tratados e acordos internacionais, controle de exportações os relacionados às sanções financeiras relacionadas ao financiamento da proliferação.

#### 4.5. AÇÕES PRIORITÁRIAS DA AVALIAÇÃO NACIONAL DE RISCOS

De acordo com estabelecido na metodologia da ANR, com base nas principais ameaças e vulnerabilidades apontadas no processo de avaliação, deverão ser assinadas ações prioritárias, para o aprimoramento gradual do sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa no Brasil. Destaca-se o exercício de priorização a ser executado pelo Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Risco de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa, que tem por objetivo mais bem destinar os recursos nacionais de prevenção e combate à LD/FT. As áreas sensíveis, as quais devem ser conferidas prioridade nos planos de ação, classificadas como as de maior nível de risco para a atribuição na ANR, são as seguintes: ativos virtuais; dinheiro em espécie; beneficiários finais; capacitação de atividades e profissões não financeiras designadas; câmbio; factoring; metais preciosos; controle aduaneiro; sonegação fiscal; recuperação de ativos; abordagem baseada em risco; organizações sem fins lucrativos; e estatísticas. (BRASIL, 2021a, p. 15 - 16)

No que se refere aos ativos virtuais, é necessário instituir marco regulatório para o setor de provedores de serviços com ativos virtuais, em conformidade com as melhores práticas estabelecidas pelo Grupo de Ação Financeira Internacional, conforme a sua Recomendação 15<sup>2</sup>.

No que diz respeito ao dinheiro em espécie, foi apontado avaliar a adoção de medidas adicionais de restrição e controle do uso de dinheiro em espécie no Brasil.

Relativamente aos beneficiários finais, foi indicado aprimorar os controles e o compartilhamento de informações, de maneira que seja possível impossibilitar o uso de empresas de fachada para lavagem de dinheiro e se proporcione melhor identificação dos beneficiários finais das operações.

---

<sup>2</sup> Recomendação 15. novas tecnologias

Os países e instituições financeiras deveriam identificar e avaliar os riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo que possam surgir em relação a: (a) desenvolvimento de novos produtos e práticas de negócios, inclusive novos mecanismos de entrega; e (b) o uso de novas tecnologias ou em desenvolvimento para produtos novos ou já existentes. No caso de instituições financeiras, tal avaliação de riscos deveria ocorrer antes do lançamento desses novos produtos, práticas de negócios ou do uso de novas tecnologias ou em desenvolvimento. As instituições deveriam adotar medidas apropriadas para gerenciar ou mitigar tais riscos. (GAFI, 2012, p. 23)

Com relação à capacitação de atividades e profissões não financeiras designadas, foi registrado ampliar a capacitação voltada aos agentes públicos, e, principalmente, aos supervisionados dos setores regulados constantes do rol do art. 9º da Lei nº 9.613, de 1998, com especial atenção à importância qualitativa das comunicações (comunicação de operação suspeita e comunicação de operação em espécie) efetuadas.

Quanto ao câmbio, foi aludido avaliar medidas para o aprimoramento de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa no setor, em especial em tipologias mais frequentes.

No que concerne ao factoring, foi designado avaliar medidas para o aperfeiçoamento de PLD/FTP no setor, especialmente em tipologias mais frequentes.

Com respeito aos metais preciosos, foi assinalado avaliar medidas para o melhoramento da supervisão na atividade de mineração e comércio de metais e gemas preciosas, com proposta de estabelecer-se marco regulatório no tocante à PLD/FTP para o setor.

A cerca do controle aduaneiro e da sonegação fiscal, foi exposto aprimorar medidas dissuasivas de PLD/FTP.

Sobre a recuperação de ativos, foi apresentado melhorar medidas para viabilizar maior eficiência na repatriação de ativos no exterior.

No que tange à abordagem baseada em risco, foi pontuado promover estudos para analisar os riscos vinculados aos tipos de pessoas jurídicas do país, especialmente as Sociedades em Conta de Participação.

No tocante às organizações sem fins lucrativos, é necessário promover estudos para avaliar os riscos associados às organizações sem fins lucrativos e definir medidas para aquelas de maior risco.

No que se refere às estatísticas, foi indicado aperfeiçoar os sistemas estatísticos, especialmente os relacionados ao controle e acompanhamento de bens apreendidos (confisco).

Além disso, foram elencadas as ações centrais para mitigação dos riscos identificados nos seguintes setores, principalmente por meio da conscientização da relevância das medidas de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa; da implementação de um processo de supervisão baseada no risco de PLD/FTP; da execução de processo de supervisão baseada no risco de

PLD/FTP; da publicação de marco regulatório, entre outras: contadores; economistas; advogados; feiras e eventos artísticos; comércio de animais; obra de arte; corretores imobiliários; juntas comerciais; e registradores públicos. (BRASIL 2021a, p. 16)

Em linhas gerais, embora a legislação de combate a prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa esteja muito próxima dos padrões internacionais, o país deve aprimorar normativos, regulatórios e para eficiente supervisão, especialmente de setores de atividades e profissões não financeiras designadas, que deve ser matéria de trabalho adequado aos riscos identificados.

## 5. CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS

O órgão é subordinado administrativamente ao Banco Central do Brasil, tem autonomia técnica e operacional, com atuação em todo o território brasileiro, constituído no modelo administrativo para realizar trabalhos de inteligência financeira e para supervisionar alguns setores obrigados pela Lei nº 9.613, de 1998. (BRASIL, 2022b, pp. 4 e 8)

As competências do Coaf estão descritas no art. 14 da Lei acima: disciplinar e aplicar penas administrativas; receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas; e promover a interlocução institucional com órgãos e entidades nacionais, estrangeiros e internacionais que tenham conexão com suas atividades.

A competência de disciplinar e de aplicar penas administrativas relaciona-se à imposição de sanções administrativas em caso de descumprimento das obrigações administrativas previstas na Lei nº 9.613, 1998, para as pessoas sob sua supervisão em matéria de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa - para as quais não exista órgão fiscalizador e regulador próprio.

A competência de receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas, contida no art. 15 da Lei nº 9.613, de 1998, é a de ser unidade de inteligência financeira, ao tratar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas prevista na lei supracitada a ele comunicadas por todos os setores regulados, ao realizar sua triagem e ao encaminhá-las aos órgãos competentes, sendo ou não ser vinculadas à lavagem de dinheiro. (SALOMÃO NETO, p.640) Dessa forma, cabe às autoridades conduzir eventuais investigações decorrentes dos relatórios de inteligência financeira a eles enviados. Adicionalmente, as autoridades responsáveis por investigações também podem comunicar o Coaf sobre processos investigativos em curso. Essas informações, ao serem confrontadas com as já disponibilizadas pelo Órgão, podem revelar indícios fundamentados da prática de crime de lavagem de dinheiro e de outros ilícitos. (BRASIL, 2022b, p. 7) Frise-se que não é sua atribuição efetuar investigações, bloquear valores, reter pessoas, fazer interrogatórios e outras atividades dessa natureza. (BRASIL, 2022b, p. 4)

Em relação à competência de promover a interlocução institucional com órgãos e entidades nacionais, estrangeiros e internacionais que tenham conexão com suas atividades, o

Conselho de Controle de Atividades Financeira conduz a atuação brasileira em várias organizações multigovernamentais de prevenção e combate ao financiamento do terrorismo. Dessa forma, empenha-se em internalizar as discussões e orientações para colocar as recomendações dessas organizações, com o propósito de adequar-se às melhores práticas empregadas para combater os delitos financeiros. Por exemplo, funciona como coordenador nacional junto ao Grupo de Ação Financeira Internacional e ao Grupo de Ação Financeira da América Latina contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo e integra o Grupo de Egmont. (BRASIL, 2022b, p. 4) Além disso, participa da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro - coordenação de órgãos, entidades públicas e sociedade civil, que agem na prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Integra ainda o Conselho Consultivo do Sistema Brasileiro de Inteligência e do Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. (BRASIL)

O Coaf constitui-se em duas estruturas principais. A primeira é o plenário, que se reúne periodicamente para definir as diretrizes estratégicas de atuação do Coaf e para julgar os processos administrativos sancionadores de pessoas obrigadas pelo Órgão que infringiram a legislação de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa. Seus conselheiros são oriundos da Agência Brasileira de Inteligência, Advocacia-Geral da União, Banco Central do Brasil, Controladoria-Geral da União, entre outros. A segunda é o quadro de servidores que atuam no Coaf, responsáveis pelos processos de análise de informações recebidas pelos setores obrigados, pela produção de inteligência financeira, de supervisão de setores obrigados sem regulador próprio, de desenvolvimento de modelos estatísticos, entre outras atividades. (BRASIL, 2022b, p. 6)

A sua atuação acontece em sistema no qual estão presentes outros órgão e entidades, por exemplo todas as pessoas obrigadas - que são aquelas listadas no art. 9º da Lei nº 9.613, de 1998 -, os diferentes órgãos de supervisão, e as demais autoridades destinatárias das informações compiladas pelo Coaf. Por essa diversidade de atores, é fundamental que a coordenação e a articulação não se deem apenas entre órgãos supervisores, mas também entre eles e o Coaf, pois o conselho que recebe diretamente o produto do trabalho desses órgãos, que se materializa exatamente nas comunicações que são produzidas nos correspondentes setores regulados. (CARNEIRO; CARVALHO; SILVEIRA, 2021)

## 5.1. ATIVIDADE DE SUPERVISÃO DO CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS

O Coaf é um dos supervisores de pessoas obrigadas não integrantes dos setores não financeiros, com competência residual para exercer a supervisão de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa apenas em atividades que não contam com regulação específica, e apenas em relação aos deveres de PLD/FTP. Apenas regulamenta os art. 10 e 11 da Lei 9.613, de 1998, não tendo competência para regular nenhuma atividade. (CARNEIRO; CARVALHO; SILVEIRA, 2021)

Na atuação de suas atribuições de regulação e supervisão, o Coaf edita as normas que estabelecem aos setores sob sua responsabilidade a observância das obrigações impostas em lei. Compete ao órgão dispor sobre as pessoas abrangidas e sobre as maneiras e os parâmetros para envio de comunicações, assim como a publicação das resoluções para a identificação de clientes e manutenção de registros de transações, além da aplicação de sanções previstas na lei. (RIZZO 2016, p. 230)

Conforme BRASIL (2020a):

(...) “busca-se, entre outras medidas, alertar as pessoas obrigadas para que identifiquem operações, situações e comportamentos que, por suas características, partes envolvidas, valores, frequência, formas de realização, instrumentos utilizados ou falta de fundamento econômico ou legal possam constituir indícios dos crimes previstos na LLD e na Lei nº 13.260, de 2016, ou com eles estejam relacionados. Identificadas operações, situações, comportamentos ou propostas não usuais, atípicos ou suspeitos, a pessoa obrigada deve realizar comunicação ao Coaf nos prazos e condições estabelecidos nas normas.”

As atividades de regulação, fiscalização e aplicação de penas administrativas em matéria de prevenção à lavagem de dinheiro, ao financiamento ao terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa abrangem pessoas físicas e pessoas jurídicas (denominadas de pessoas obrigadas) que não têm órgão regulador ou fiscalizador próprio. (BRASIL, 2020a)

Compete ao órgão a manutenção do cadastro das pessoas obrigada vinculadas a sua supervisão e a definição da maneira e dos parâmetros para o envio de comunicações de

operações em espécie ou de operações suspeita às autoridades competentes, assim como a expedição de orientações e instruções para identificar e manter cadastro de clientes; para registrar operações; e para implementar de políticas, procedimentos e controles internos que garantam o implemento dos demais deveres. (BRASIL, 2020a)

### 5.1.1. REGULAÇÃO

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras avalia de permanentemente a harmonização de suas normas de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa, com o objetivo de atualizar ou aprimorar o seu arcabouço regulatório, inclusive pela identificação de novos sinais de alerta a serem verificados pelas pessoas obrigadas dos setores que se estão diretamente sob a sua supervisão. Além disso, o Coaf esforça-se para aumentar a efetividade do sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa por meio da colaboração de outras instituições e autoridades em matéria de regulação de PLD/FTP. (BRASIL, 2022c, p. 47)

Em relação à competência de regulação, o órgão é responsável pela publicação de normas voltadas aos setores econômicos que executam atividades elencadas no art. 9º da Lei nº 9.613, de 1998, para os quais não exista órgão próprio fiscalizador ou regulador, competindo-lhe, nesse caso, a definição das pessoas abrangidas. Atualmente as seguintes atividades supervisionadas em matéria de PLD/FTP são: empresas de fomento mercantil (factoring); de joias e metais preciosos; de comércio de bens de luxo ou alto valor; e que atuam na comercialização e transferências de direitos de atletas e artistas (BRASIL, 2020a).

As pessoas obrigadas sujeitas supervisão do Coaf devem instituir e efetivar política de prevenção da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo compatível com seu tipo de negócio, volume de operações e, no caso das pessoas jurídicas, com seu porte, que devem abranger os procedimentos e controles determinados, conforme as Resoluções e Instruções emanadas pelo Coaf. A recomendação do órgão é a utilização da abordagem baseada no risco para que os setores supervisionados foquem sua atenção e seus esforços em clientes, produtos e serviços cujos riscos evidenciem atuação mais intensa. (RIZZO 2016, pp. 231 e 232)

As normas do Conselho de Controle de Atividades Financeiras também instituem mecanismos a serem seguidos pelas pessoas supervisionadas em matéria de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa, relacionados ao cadastramento no Coaf; à identificação e manutenção de cadastro de clientes; ao registro de operações; ao atendimento às requisições do Coaf; à realização de

comunicações de operações em espécie ou de operações suspeitas; e ao envio de declaração de não ocorrência. (Fonte: BRASIL, 2020a).

Essas devem também cumprir os comandos normativos específicos para o setor econômico em que atuam, bem como e também observar as normas que completam o marco regulatório, por exemplo, as que estabelecem os procedimentos relativos a transações ou propostas de transações que compreendem pessoas expostas politicamente<sup>3</sup> e a que se relacionam sobre o cumprimento de sanções impostas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. (Fonte: BRASIL, 2020a).

O Coaf publicou as seguintes normas vigentes, voltadas aos seus supervisionados: Resolução Coaf nº 21, de 20 de dezembro de 2012 (voltada ao segmento de factoring); nº 23, de 20 de dezembro de 2012 (orientada ao segmento de joias, pedras e metais preciosos); nº 25, de 16 de janeiro de 2013 (abrangendo o segmento de bens de luxo ou de alto valor); nº 30, de 4 de maio de 2018 (dirigida à promoção, intermediação, comercialização, agenciamento ou negociação de direitos de transferência de atletas ou artistas); nº 31, de 7 de junho de 2019 (estabelece orientações sobre a aplicação imediata de sanções, incluída a indisponibilidade de ativos, impostas por resoluções do CSNU, ou por designações de seus comitês de sanções, por requerimento de autoridade central estrangeira, e por eventuais designações nacionais de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados); nº 36, de 10 de março de 2021 (voltada à adoção de políticas, procedimentos e controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa); nº 40, de 22 de novembro de

---

<sup>3</sup> PEPs estrangeiras são indivíduos que ocupam ou já ocuparam funções públicas proeminentes em país estrangeiro, por exemplo, Chefes de Estado ou de Governo, políticos de escalão superior, cargos governamentais de escalão superior, oficiais militares e membros do escalão superior do Poder Judiciário, executivos de escalão superior de empresas públicas e dirigentes de partidos políticos. PEPs domésticas são indivíduos que ocupam ou já ocuparam funções públicas proeminentes domesticamente, por exemplo, Chefes de Estado ou de Governo, políticos de escalão superior, cargos governamentais de escalão superior, oficiais militares e membros do escalão superior do Poder Judiciário, executivos de escalão superior de empresas públicas e dirigentes de partidos políticos. Pessoas que ocupam ou já ocuparam funções proeminentes em organização internacional referem-se a membros da alta gerência, por exemplo, diretores, subdiretores e membros do conselho ou funções equivalentes.

A definição de PEPs não pretende incluir pessoas em posições médias ou inferiores nas categorias mencionadas anteriormente. (GAFI, 2012, p. 194 e 195)

2021 (orientada para os procedimentos a serem observados, em relação a pessoas expostas politicamente). (BRASIL, 2020a)

Além dessas Resoluções, há a Instrução Normativa Coaf nº 5, de 30 de setembro de 2020, que dispõe sobre cadastramento e a atualização do cadastro, no Conselho de Controle de Atividades Financeiras, dos que se sujeitam à sua supervisão; nº 6, de 10 de março de 2021, que dispõe sobre dispensa da aplicação das disposições da Resolução nº 36, de 2021, em relação aos supervisionados que se enquadrem em categoria de menor porte e volume de operações); e a nº 7, de 9 de abril de 2021, que estabelece instruções complementares para o cumprimento de deveres de comunicação ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras. (BRASIL, 2020a)

O Coaf apoia os outros setores regulados, por meio do acompanhamento de suas regulamentações. O objetivo é harmonizar a linguagem e os requisitos, e possibilitar que alcancem melhores graus de efetividade. Devido a esse trabalho, será preciso revisar todas as normas vigentes do Coaf para tentar alcançar alinhamento em termos de regulação (CARNEIRO, 2019).

### 5.1.2. FISCALIZAÇÃO

Fomentar a conscientização e desenvolver o engajamento das pessoas supervisionadas para com o sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa é importante desafio para a fiscalização (BRASIL 2020a).

No desempenho da atividade fiscalizatória, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras norteia-se pela ótica preventiva, de forma a dificultar que os setores diretamente sujeitos a sua supervisão sejam usados na prática de crimes referidos de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, ou de outros ilícitos relacionados. Proporcionar o esclarecimento e o engajamento desses setores no que se refere a sua responsabilidade no sistema de PLD/FTP também constitui importante desafio no horizonte das ações de fiscalização do Coaf.

Dessa forma, esforça-se em emitir alertas entre os supervisionados em relação a situações indicativas de transações atípicas que, *“por suas características (partes envolvidas, valores, frequência, formas de realização, instrumentos utilizados ou falta de fundamento econômico ou legal), possam constituir eventual indício de infração penal, devendo por isso ser comunicadas ao Coaf nos prazos e nas condições especificadas na legislação”* (BRASIL, 2022c, p.37).

Dentre esses alertas, observou-se que, em julho de 2020, expediu o informativo “Orientações e alertas do Coaf aos seus supervisionados para cumprimento efetivo dos seus deveres com o sistema de prevenção e combate à lavagem de dinheiro (PLD)”, com explicações sobre medidas para a identificação e manutenção de cadastro de clientes; para o registro de transações ou operações, comunicações ao Coaf; e para políticas, procedimentos e controles internos.

De acordo com esse documento:

A efetividade desse sistema (sistema de prevenção e combate à lavagem de dinheiro), no entanto, depende do engajamento e da adesão das pessoas obrigadas, que são aquelas indicadas no art. 9º da Lei de Lavagem de Dinheiro (LLD) e por ela incumbidas de cumprir determinados deveres com o sistema de PLD, adotando, para tanto, as medidas preventivas estabelecidas nos arts. 10 e 11 da mesma Lei e na regulamentação correspondente.

As normas referentes a esses deveres, em si, não impõem restrição à atividade regular das pessoas obrigadas ou à realização dos negócios correspondentes. Nada obstante, exigem, isso sim, que as pessoas obrigadas:

- identifiquem e mantenham cadastro de seus clientes;
- mantenham registro de transações ou operações que realizem; e
- encaminhem comunicações ao Coaf sobre proposta ou realização de determinadas operações, em hipóteses especificadas na aludida regulamentação ou no caso de operações atípicas que possam configurar indícios passíveis de eventual apuração por autoridades competentes, guardando sigilo sobre tais comunicações. (Fonte: BRASIL, 2022, p. 2)

No processo de fiscalização, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras utiliza os seguintes instrumentos de fiscalização, conforme o risco de não conformidade, de acordo a abordagem baseada em risco: Avaliação Eletrônica de Conformidade (Avec) e as Averiguações Preliminares, que podem ser Objetivas (APO) ou Amplas.

A Avec é a ferramenta eletrônica de fiscalização, realizada integralmente em ambiente eletrônico, que verifica a conformidade da pessoa supervisionada no que se refere às obrigações legais vinculadas à prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa postas pelas normas vigentes. A APO é usada para avaliar a execução das obrigações de natureza objetiva, em ocorrências de baixo risco, cuja constatação não requer aprofundamentos, pois sua apuração pode ocorrer de forma direta, relacionadas à ausência de cadastro no Coaf (art. 10, inciso IV); e ausência de declaração de não ocorrência de propostas, transações ou operações passíveis de serem comunicadas ao Coaf, denominada como “declaração de não ocorrência” ou “declaração negativa” (art. 11, inciso III).

As Averiguações Preliminares Amplas são procedimentos de fiscalização destinados às situações de maior complexidade ou risco. Consiste na requisição de dados e documentos para análise quanto à conformidade com as obrigações previstas nas normas vigentes, abrangendo, no mínimo: o cadastramento no Conselho de Controle de Atividades Financeiras; a identificação e manutenção de cadastro de clientes; o registro de operações; o atendimento às requisições do Coaf; a realização de comunicações de operações em espécie ou de operações suspeitas; o envio de declaração de não ocorrência; a adoção de políticas, procedimentos e controles internos que assegurem o cumprimento dos demais deveres. (BRASIL 2020a).



### 5.1.3. APLICAÇÃO DE PENAS ADMINISTRATIVAS

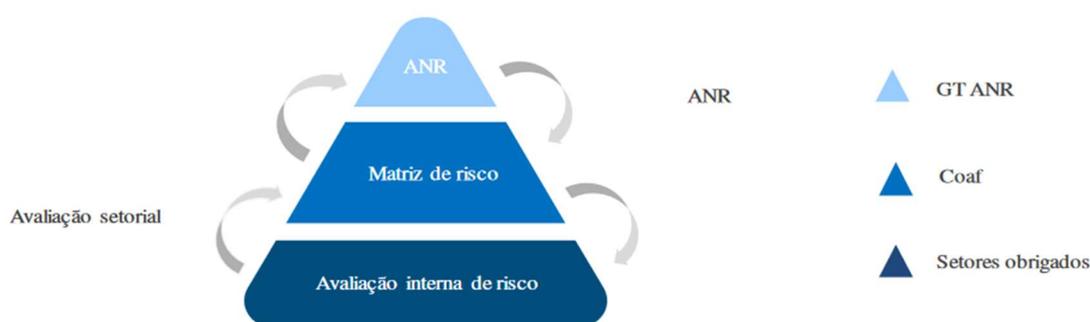
A aplicação de penas administrativas ocorre por meio do processo administrativo sancionador, que a ferramenta de supervisão instaurada para apurar responsabilidades e, se for o caso, aplicar penalidades por infrações administrativas às obrigações contidas nos artigos 10 e 11 da Lei nº 9.613, de 1998, cometidas por pessoas físicas e jurídicas supervisionadas pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras. São garantidas às partes o direito à ampla defesa e ao contraditório. Ademais, o processo é protegido por sigilo legal. A decisão é tomada pelo pleno do Coaf, de acordo com seu regimento interno, da qual os interessados podem recorrer em petição destinada ao Presidente do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional e protocolada no Coaf (BRASIL, 2020a).

O Coaf imputa as penas administrativas previstas em lei, por descumprimento por parte pessoas obrigadas (BRASIL, 2020a). As penalidades incidentes no caso de violação são, conforme art. 12 da Lei nº 9.613, 1998: (i) advertência; (ii) multa pecuniária variável não superior ao dobro do valor da operação; ao dobro do lucro real obtido ou que presumivelmente seria obtido pela realização da operação ou ao valor R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais); (iii) inabilitação temporária, pelo prazo de até dez anos, para o exercício do cargo de administrador para as pessoa obrigadas; ou (iv) cassação ou suspensão da autorização para o exercício de atividade, operação ou funcionamento.

## 5.2. IMPACTO DA AVALIAÇÃO NACIONAL DE RISCOS NA SUPERVISÃO DO CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS

Ao alinhar suas atividades de supervisão à abordagem baseada no risco, em consonância às disposições da Recomendação nº 1 do Grupo de Ação Financeira Internacional, o Coaf aderiu ao padrão conceitual que implica os subseqüentes elementos estruturais: ANR, avaliação setorial de vulnerabilidades e matriz de riscos da supervisão (BRASIL, 2022c, p. 37).

Figura 6 - Modelo Conceitual da Supervisão com Base em Risco



Fonte: BRASIL, 2022c, p. 37

Em 2019, o Coaf elaborou sua primeira avaliação setorial de risco, compreendendo os setores diretamente sujeitos a sua supervisão. Para isso, a partir de aspectos próprios desses setores e controles já empregados a eles, estimou níveis de probabilidade e de impacto sobre o sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa para conjunto de eventos de risco em sua área (BRASIL, 2022c, p. 37).

O produto da ASR contribui para o prosseguimento da ANR, assim como a melhoria das ações de fiscalização na matriz de riscos utilizada pela supervisão do Coaf. Além disso, os resultados da ANR passaram a impactar a matriz de riscos da supervisão que norteará os trabalhos de fiscalização (BRASIL, 2022c, p. 38). Dois setores fiscalizados pelo Coaf foram apontados como de maior vulnerabilidade pela ANR e requerem ações prioritárias: factoring, por apresentar vulnerabilidade ponderada alta; e metais preciosos e joias, por ter a classificação de vulnerabilidade ponderada média (BRASIL 2021a, p. 10).

O Órgão também publicou a Resolução Coaf nº 36, de 10 de março de 2021, que incluiu a diretriz para a avaliação interna de riscos de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa na política elaborada com o propósito de garantir a execução dos seus deveres de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa, de forma compatível com seu porte e volume de transações e proporcional aos riscos equivalentes. Esta avaliação deve considerar, no mínimo, os perfis de risco dos clientes, do próprio supervisionada, das operações, dos empregados e prestadores de serviços terceirizados e colaboradores. Além disso, devem-se avaliar os riscos identificados em relação à chance de ocorrência e em relação ao tamanho dos impactos a eles associados. Ademais, devem ser estabelecidas categorias de risco para adoção de procedimentos e controles reforçados, para as situações de maior risco; e simplificados, para as de menor risco. A norma também estabelece que as avaliações relacionadas efetuadas pelo Poder Público devem ser usadas como subsídio para a avaliação interna de risco (BRASIL, 2021b).

A norma completou a regulamentação já vigente nos setores sujeitos à supervisão do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, determinando o conteúdo mínimo da política de PLD/FTP e dispondo sobre estrutura de governança (BRASIL, 2022c, p. 48).

Com a Instrução Normativa Coaf nº 7, 09 de abril de 2021, o órgão aumentou e atualizou o rol de sinais de alerta a serem examinados pelas pessoas supervisionadas dos setores de comércio de bens de luxo ou de alto valor e de joias, pedras e metais preciosos. Também atualizou a enumeração de cargos e funções de pessoas expostas politicamente cabíveis aos segmentos sujeitos a sua supervisão, com a publicação da Resolução Coaf nº 40, de 22 de novembro de 2021, devido à necessidade de harmonizá-la com as praticadas por outros órgãos reguladores, como o Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários, a Superintendência de Seguros Privados e a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (BRASIL, 2022c, p. 48).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Avaliação Nacional de Riscos ocorre para que os países identifiquem as suas fragilidades nos processos prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa. O objetivo dessa avaliação é compreender e identificar os riscos associados a essas práticas, de forma a contribuir para o fortalecimento do sistema de políticas públicas antilavagem no país, por meio de ações de órgãos e entidades competentes, ao aplicarem medidas de prevenção e combate a esses crimes. O Brasil concluiu o seu processo, com a colaboração de atores públicos e privados.

Tendo em vista o discutido neste trabalho, a ANR é um dos aspectos a serem avaliados pelo Grupo de Ação Financeira Internacional. Aborda as ameaças de lavagem de dinheiro, que representa desafio a ser suplantado, cujos efeitos devastadores repercutem nas economias mundiais; e as ameaças de terrorismo, que representam intimidações aos direitos humanos e à democracia.

Espera-se que os recursos direcionados ao combate à LD/FTP sejam mais bem direcionados pelas autoridades competentes, com a identificação das principais vulnerabilidades relacionadas ao setor financeiro e às atividades e profissões não financeiras designadas. As ações prioritárias assinaladas pela ANR subsidiarão os órgãos e as entidades competentes em ações de prevenção, ao contribuir para o rompimento do ciclo vicioso de crimes antecedentes e lavagem de capitais imposto pelas organizações criminosas. Essas ações também objetivam realocar o país nos padrões internacionais do Grupo de Ação Financeira Internacional e que fomentará a efetividade do regime nacional de PLD/FT. Dessa forma, a atuação dos órgãos de persecução criminal será mais efetiva pelo aperfeiçoamento dos mecanismos de combate à LD/FTP.

Em relação às atualizações das normas dos órgãos públicos, a ANR indicou como ação a instituição de marco regulatório para o setor de provedores de serviços de ativos virtuais, de mineração e comércio de metais e gemas preciosas e a adoção de medidas adicionais de restrição e controle de uso de dinheiro em espécie. Em relação às normas do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, o órgão atualizou normas relacionadas a sinais de alertas

de PLD/FTP e ao rol de pessoas expostas politicamente, bem como institui a diretriz para a avaliação interna de riscos de PLD/FTP.

Em atenção às pessoas obrigadas, em especial às reguladas pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras, espera-se realizem suas avaliações internas para identificarem eventuais utilizações de suas atividades para a prática de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, de forma que os concentram esforços onde haja mais risco.

Espera-se que o sistema de PLD/FTP, bem como as instituições que fazem parte dele, saia fortalecido deste processo de forma a fazer frente à institucionalização da corrupção, ao crescimento do crime organizado e ao financiamento do terrorismo. Assim, as pessoas obrigadas pela Lei nº 9.613, de 1998, serão mais cobradas para cumprir o seu papel de identificar clientes, de registrar operações e de comunicar operações suspeitas ao Coaf. A sociedade - a mais atingida por atos de corrupção, a qual dificulta o país de oferecer o mínimo existencial de saúde, segurança e educação aos mais necessitados - é a que mais se beneficiará do resultado da Avaliação Nacional de Riscos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de lei. Altera a Lei nº 12.850**, de 2 de agosto de 2013, e a **Lei nº 10.446**, de 8 de maio de 2002, para dispor sobre organizações terroristas. Brasília, DF, 2015. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node01p5fhyae0rkt41rtfiql4f6hcc26060217.node0?codteor=1350712&filename=Tramitacao-PL+2016/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01p5fhyae0rkt41rtfiql4f6hcc26060217.node0?codteor=1350712&filename=Tramitacao-PL+2016/2015). Acesso em 27 jun. 2021.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. **A Atividade de Supervisão**. Brasília, DF, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao> , <https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao> , <https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/fiscalizacao> e <https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/processo-administrativo-sancionador-pas>. Acesso em 12 jun. 2021.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. **Avaliação Nacional de Riscos - ANR**. Brasília, DF, 21 jan 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/o-sistema-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro/a-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro>. Acesso em 13 jun. 2022.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. **O que é lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo**. Brasília, DF, 28 ago. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/o-sistema-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro/o-que-e-o-crime-de-lavagem-de-dinheiro-ld>. Acesso em 04 jun. 2021.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. **O Coaf - A Unidade de Inteligência Financeira Brasileira**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional>. Acesso em 12 mar. 2022.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. **O que faz o Coaf?** Brasília, DF, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/o-que-faz-o-coaf-2022-01-24-publicado.pdf>. Acesso em 12 mar. 2022.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. **Orientações e alertas do Coaf aos seus supervisionados para cumprimento efetivo dos seus deveres com o sistema de prevenção e combate à lavagem de dinheiro (PLD)**. Brasília, DF, 18 jun 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/informacoes-as-pessoas-obrigadas/avisos-e-alertas/alertas-e-orientacoes-do-coaf/informativo-diretoria-de-supervisao-junho-2020.pdf/@@download/file/Informativo%20Diretoria%20de%20Supervis%C3%A3o%20junho%202020.pdf> . Acesso em 13 mar. 2022.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. **Relatório Integrado de Gestão 2021**. Brasília, DF, 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/RIGCoaf2021publica20220311b.pdf> . Acesso em 12 mar. 2022.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras, Banco Central do Brasil, Ministério da Justiça e Segurança Público. **Sumário Executivo Avaliação Nacional de Risco**. Brasília, DF, 04 out. 2021a. Disponível em: [https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/sumario\\_executivo-avaliacao-nacional-de-riscos.pdf/@@download/file/Sumario\\_executivo%20%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20Nacional%20de%20Riscos.pdf](https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/sumario_executivo-avaliacao-nacional-de-riscos.pdf/@@download/file/Sumario_executivo%20%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20Nacional%20de%20Riscos.pdf) . Acesso em 17 fev. 2022.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras, Banco Central do Brasil, Ministério da Justiça e Segurança Público. **Avaliação Nacional de Risco**. Brasília, DF, 24 jan. 2022d. Disponível em: [https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/3-2\\_relatorio-avaliacao-nacional-de-risco.pdf/@@download/file/3.2\\_Relatorio%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20Nacional%20de%20Risco.pdf](https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/3-2_relatorio-avaliacao-nacional-de-risco.pdf/@@download/file/3.2_Relatorio%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20Nacional%20de%20Risco.pdf) . Acesso em 17 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.687**, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, DF, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm). Acesso em 27 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.270**, de 6 de março de 2020. Institui o Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 mar. 2020d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.270-de-6-de-marco-de-2020-246772950>. Acesso em 04 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.683**, de 9 de julho de 2020. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 mar. 2020e. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112683.htm). Acesso em 04 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.260**, de 16 de março de 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 nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm). Acesso em 04 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.613**, de 3 de março de 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, DF, 04 mar. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19613.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm). Acesso em 04 jun. 2021.

BRASIL. **Resolução Coaf Nº 36**, de 10 de março de 2021. Disciplina a forma de adoção de políticas, procedimentos e controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa que permitam o atendimento ao disposto nos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, por aqueles que se sujeitem, nos termos do seu art. 14, § 1º, à supervisão do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf). Essa resolução entrou em vigor em 1º de junho de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 mar. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/normas-1/resolucao-coaf-no-36-de-10-de-marco-de-2021>. Acesso em 13 mar. 2022.

BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Avaliação nacional de risco de PLD/FT**. Rio de Janeiro, RJ, 2020f. Disponível em: [http://www.susep.gov.br/setores-susep/cgfs/pld/avaliacao-nacional-de-riscos-de-pld-cft#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20a%20Avalia%C3%A7%C3%A3o,de%20PLD%2FFT%20\(ANR\)%3F&text=A%20ANR%20%C3%A9%20uma%20boa,assim%20mitigar%20fluxos%20financeiros%20il%C3%ADcitos](http://www.susep.gov.br/setores-susep/cgfs/pld/avaliacao-nacional-de-riscos-de-pld-cft#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20a%20Avalia%C3%A7%C3%A3o,de%20PLD%2FFT%20(ANR)%3F&text=A%20ANR%20%C3%A9%20uma%20boa,assim%20mitigar%20fluxos%20financeiros%20il%C3%ADcitos). Acesso em 04 jun. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2. Turma). Recurso Especial. **REsp 1821336 / SP**. Ausência de prequestionamento. Súmula 282/STF. Supressão de instância. Necessidade de revisão do contexto fático-probatório e de interpretação de cláusulas contratuais. Impossibilidade. Súmulas 5/STJ e 7/STJ. Dissídio pretoriano prejudicado. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrido: SGS do Brasil Ltda. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 04 de fevereiro de 2020g. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=101386630&num\\_registro=201901571509&data=20201022&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=101386630&num_registro=201901571509&data=20201022&tipo=5&formato=PDF). Acesso em 07/04/2022.

CABETTE, Eduardo Luiz Santos; NAHUR, Marcius Tadeu Maciel. **Terrorismo: lei nº 13.260 comentada**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2017, p 22 - 23. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/49253/pdf/54?code=vB5QD+91MhH6j+NzpDbHnuo5Xvxf085tU5/jCuUQaXTMOfZT70fP9a7p02X/LCQYKZIpqMr7VTiV8SsQGnTEIA==>. Acesso em 04 jun. 2021.

CALLEGARI, André Luís; WEBER, Ariel Barazzetti. **Lavagem de dinheiro**. 2. ed. rev. São Paulo: Atlas, 2017. p. 85. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597012293/cfi/6/28!/4/84/2@0:85.0>. Acesso em 03 jun. 2021.

CARNEIRO, Flávia Maria Valente; CARVALHO, Marcus Vinicius de; SILVEIRA, Francisco. Reguladores respondem sobre PLD, criptos e prevenção à lavagem de dinheiro; assista à íntegra. In: **11º Congresso de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo**, 18 ago. 2021, São Paulo: Federação Brasileira de Bancos, 2021. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=oXD3tKkJcrw>. Acesso em 18 ago. 2021

CARNEIRO, Flávia Maria Valente. **Prevenção e combate à lavagem de dinheiro - evento sindisfac-mg - 05/02/2019**. 05 fev. 2019, Belo Horizonte: Sindicato Patronal de Factorings de Minas Gerais, SINDISFAC-MG, 2019. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=zdcEg9svnLM&t=674s>. Acesso em 12 mar 2022.

CUNHA, Antonio Juan Ferreiro; LIÃO, Ricardo; MELO, Marconi Costa. Coaf e BC destacam criação e importância da Avaliação Nacional de Riscos (ANR). In: **11º Congresso de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo**, 17 ago. 2021, São Paulo: Federação Brasileira de Bancos, 2021. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=6mC6XicFvao&list=PLshT6C95CYMsJzn1cUTVXRfBt5XNiTBtK&index=8&t=69s>. Acesso em 17 ago. 2021

CASELATO JR, Dalbertom. **A lei 13.260/2016 e sua insuficiência normativa para o enfrentamento ao terrorismo**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15088/1/61800044.pdf>. Acesso em 26 out. 2021.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CUNHA, Ciro Leal M. da. **Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro**. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 66. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/617-Terrorismo\\_Internacional\\_E\\_Politica\\_Externa\\_Brasileira\\_Apos\\_O\\_11\\_De\\_Setembro.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/617-Terrorismo_Internacional_E_Politica_Externa_Brasileira_Apos_O_11_De_Setembro.pdf). Acesso em 04 jun. 2021.

CORRÊA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) : organizações internacionais e crime transnacional**. 1 ed. Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/1042-Grupo\\_de\\_Acao\\_Financeira\\_Internacional\\_GAFI\\_O.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/1042-Grupo_de_Acao_Financeira_Internacional_GAFI_O.pdf). Acesso em 20 ago. 2021.

FERREIRA, Carolina Assed. **A privatização da guerra e seus impactos no Direito Internacional Humanitário**. 2011. Teses (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP - Faculdade de Direito, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/5655/1/Carolina%20Assed%20Ferreira.pdf>. Acesso em 04 jun. 2021.

GAFI. **Who we are**. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/about/>. Acesso em 03 jun. 2021.

**GAFI. Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação.** fev. de 2012. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf>. Acesso em 03 jun. 2021.

**GAFI. International Standards on Combating Money Laundering And The Financing Of Terrorism & Proliferation.** jun de 2021. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>. Acesso em 17/08/2021.

**GAFILAT. Guia sobre avaliação setorial de riscos de LD/FT.** p. 6, fev. de 2012. Disponível em: <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/traduccion/4014-guia-sobre-avaliac-a-o-setorial-de-riscos-de-ld-ft/file#:~:text=15.,nos%20respectivos%20dom%C3%ADnios%20de%20compet%C3%A2ncia..> Acesso em 03 jun. 2021.

GREGÓRIO, Fernando da Silva. 1. Consequências Sistêmicas do soft law para a Evolução do Direito Internacional e o Reforço da Regulação Global. **Revista de Direito Constitucional e Internacional.** abr e jun. de 20. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RDConsInter\\_n.95.13.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDConsInter_n.95.13.PDF). Acesso em 24 nov. 2021.

GRACINDO, Gabriel Rosa. **Um novo regime jurídico de direito administrativo: o soft law como principal agente dinamizador do direito regulatório brasileiro.** Monografia (Graduação) - Faculdade de Baiana de Direito. Salvador. Disponível em <http://portal.faculdadebaianadedireito.com.br/portal/monografias/Gabriel%20Rosa%20Gracindo.pdf>. Acesso em 27 fev. 2022.

MOTA, Bernardo. **A avaliação do Brasil pelo GAFI/FATF está confirmada.** Confira os detalhes. Disponível em: <https://www.ipld.com.br/editorial/a-avaliacao-do-brasil-pelo-gafifatf-esta-confirmada-confira-os-detalhes/>. Acesso em 03 jun. 2021.

PORTUGAL. **Avaliação nacional de riscos** - Branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação - síntese. p. 18, dez. de 2019. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABACztLQwAwBK%2fnfBAAAAA%3d%3d>. Acesso em 04 jun. 2021.

PIMENTA, Matusalém Gonçalves, **Uma visão contemporânea do soft law**. Jus, 2016. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/64141/uma-visao-contemporanea-da-soft-law>. Acesso em 19 out. 2021.

REINO UNIDO. **National risk assessment of money laundering and terrorist financing** 2020. p. 25, dez, de 2020. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/945411/NRA\\_2020\\_v1.2\\_FOR\\_PUBLICATION.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/945411/NRA_2020_v1.2_FOR_PUBLICATION.pdf). Acesso em 04 jun. 2021.

RIZZO, Maria Balbina Martins de. **Prevenção da lavagem de dinheiro nas organizações**. São Paulo: Trevisan Editora, 2016, p. 107. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788599519875/cfi/95!/4/4@0.00:46.5>. Acesso em 03 jun. 2021.

SALOMÃO NETO, Eduardo. **Direito bancário**. São Paulo: Trevisan Editora, 2020.

Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595450516/pageid/0>. Acesso em 12 mar 2022.