

A UNIÃO EUROPÉIA E AS INICIATIVAS SUPRANACIONAIS NO COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO

Márcio Adriano Anselmo*

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a política de prevenção à lavagem de dinheiro na União Européia enquanto organismo supranacional. Parte-se da internacionalização do crime de lavagem de dinheiro e, a partir do caráter eminentemente transnacional do crime de lavagem, é analisada a produção normativa no âmbito da União Européia, no sentido de uniformizar as políticas de prevenção, constituindo-se em paradigma a ser adotado por outras iniciativas de integração internacional.

PALAVRAS-CHAVE: União Européia; harmonização; lavagem de dinheiro; direito penal.

ABSTRACT

This study aims to examine the policy of prevention of money laundering in the EU as a supranational body. It starts with the internationalization of the crime of money laundering and, from the eminently transnational crime such as washing, analyzes the normative production within the European Union in order to standardize the policies of prevention, thus becoming the paradigm be adopted by other initiatives of international integration

KEYWORDS: European Union, harmonization, Money laundering, criminal law.

* Mestrando em Direito Internacional Econômico pela Universidade Católica de Brasília, Bacharel e Especialista pela Universidade Estadual de Londrina; Delegado de Polícia Federal, lotado na Divisão de Repressão a Crimes Financeiros da Diretoria de Combate ao Crime Organizado.

SUMÁRIO

- 1. Introdução: a Internacionalização do Crime de Lavagem de Dinheiro**
- 2. As Origens da Preocupação Mundial**
- 3. A Prevenção da Lavagem de Dinheiro na União Européia**
 - 3.1. Primeira diretiva**
 - 3.2. Segunda diretiva**
 - 3.3. Terceira diretiva**
- 4. Conclusões**
- 5. Referências**

Enquanto vivemos num mundo onde uma filosofia de soberania do século XVII é reforçada por um modelo judiciário do século XVIII, defendido por um conceito de combate ao crime do século XIX, que ainda está tentando chegar a um acordo com a tecnologia do século XX, o século XXI pertencerá aos criminosos transnacionais

Jeffrey Robinson em, A Globalização do Crime

1. Introdução: a Internacionalização do Crime de Lavagem de Dinheiro

O tema lavagem de dinheiro tem grande destaque na agenda internacional da atualidade e despertado preocupações que remontam à idealização da Convenção de Viena pela Organização das Nações Unidas - ONU, ainda na década de 1980. O fenômeno da globalização, que irradiou seus efeitos para todas as áreas, “proporciona novas oportunidades de execução de crimes que ultrapassam fronteiras, levando o direito penal a seus ‘limites territoriais’ e exigindo novos modelos de um direito penal transnacional eficaz”.¹ Assim, observa-se como um dos efeitos maléficos da globalização a expansão das atividades criminosas, exigindo novos paradigmas que possam permitir um eficaz combate a essa “criminalidade globalizada”.

O crime de lavagem de dinheiro, por ter a ocultação como inerente ao tipo penal, tem na utilização de estruturas em diferentes jurisdições como uma maneira eficaz e prática rotineira pelas organizações criminosas, no sentido de dificultar a investigação do delito.² Os governos de quase todos os países do mundo têm demonstrado interesse e implementado na sua legislação com mecanismos de prevenção e combate ao delito.

Kai Ambos assinala que:

por meio do crime de lavagem de dinheiro – de certo modo, como uma forma de internacionalização -, como o Direito Penal Nacional se declara e se manifesta através do Direito (Penal) Internacional naqueles campos delitivos, em cuja luta se apresenta um interesse transnacional.³

O crime de lavagem de dinheiro apresenta características próprias que, de segundo Marco Antonio de Barros (2004), “estão integrados por um conjunto de atos habitualmente praticados em mais de um país”.⁴ Callegari, por sua vez, aponta que:

a prioridade dos que lavam dinheiro é retirá-lo do país onde foi produzido e misturá-lo com o grande volume de dinheiro quente e sem nacionalidade que circula eletronicamente ao redor do mundo em busca de maior rendimento e segurança, antecipando-se às mudanças de apreciações de divisas ou fugindo da instabilidade política real,

¹ SIEBER, Ulrich. Limites do Direito Penal – Princípios e desafios do novo programa de pesquisa em direito penal no Instituto Max-Planck de Direito Penal Estrangeiro e Internacional. *Revista DireitoGV*, n. 4, jan.-jun.2008, p. 271.

² João Davin, tratando da globalização e seus efeitos na criminalidade organizada, mais especificamente quando à lavagem de dinheiro, aponta o surgimento de diversos fatores na década de 80 que, segundo o autor, foram aproveitados pela criminalidade organizada para desenvolver suas atividades: expansão da utilização da internet e das redes de comunicação; supressão de barreiras alfandegárias, introdução do Euro, abandono dos mecanismos de controle cambial, proliferação do uso dos cartões de crédito e débito, aumento da concorrência entre instituições financeiras e expansão de sistemas bancários informais. (DAVIN, João. *A Criminalidade Organizada Transnacional – A Cooperação Judiciária e Policial na UE*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2007, p. 41/42).

³ AMBOS, Kai. *Lavagem de dinheiro e direito penal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editores, 2007. p. 15.

⁴ BARROS, Marco Antonio de. *Lavagem de Capitais e obrigações civis correlatas*. São Paulo: RT, 2004.

imaginária ou induzida.⁵

Considerando a internacionalização do crime de lavagem de dinheiro, Miguel Souto aponta que:

la lucha contra la criminalidad internacional no se puede llevar a cabo con eficacia mediante iniciativas estatales aisladas e internas, sino únicamente a través de la más estrecha colaboración a escala internacional. La verdadera batalla contra el blanqueo, pues, debe plantearse, principalmente, en sede internacional, puesto que el lavado de dinero se orienta hacia países que no disponen de normas apropiadas para prevenir y reprimir el reciclaje, e incluso han de contemplarse sanciones graves frente a los estados que no se adecuen al estándar de efectividad establecido dentro del marco de la concertación internacional en la lucha contra el blanqueo.⁶

Assim, o tema da lavagem de dinheiro é recorrente na agenda internacional, sendo objeto de diversos foros, dentre eles o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro (GAFI), o de maior proeminência, como bem coloca Montalvo:

la dimensión supranacional del blanqueo de capitales se ha traducido en la adopción de determinados instrumentos internacionales, Tratados de uniformización de la legislación penal nacional expresivos de una pretensión transnacional de la Política Criminal, con la finalidad de obtener sectorialmente, como se dijo, un Derecho Penal supranacional, frente a un problema también supranacional, aunque sea por la vía indirecta de la adición de legislaciones nacionales homogéneas.⁷

A partir destas colocações, o objetivo do presente estudo é examinar a importância da atuação da União Européia na política internacional de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, mediante a implementação de medidas supranacionais e sua respectiva transposição para os ordenamentos dos membros.

Em que pese o contante debate entre a harmonização enquanto aproximação compatibilizadora de regras nacionais diversas seja contraposta pelo custo de ter preservada a identidade nacional, há que se visualizar a necessidade de um “núcleo comum” harmonizado das legislações dos estados membros. Assim, como coloca D’Almeida, a “existência de disparidades no tratamento de questões criminais semelhantes de Estado-membro para Estado-membro só poderá ser resolvida, minimamente, através de uma opção *harmonizadora*”.⁸

⁵ CALLEGARI, André Luis, **Lavagem de Dinheiro: aspectos penais da Lei nº 9.613/98**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 36.

⁶ SOUTO, Miguel Ángel Abel. **Normativa internacional sobre el blanqueo de dinero y su recepción en el ordenamiento penal español**. Tese de Doctorado – Faculdade de Direito. Universidad de Santiago de Compostela, 2001, p. 48.

⁷ MONTALVO, José Antonio Choclán, **La Organización Criminal**, Madrid: Dykinson, 2000. p. 14.

⁸ D’ALMEIDA, Luis Duarte. **Direito Penal e Direito Comunitário: O Ordenamento Comunitário e os Sistemas Juscriminais dos Estados-Membros**. Coimbra: Almedina, 2001.

2. As Origens da Preocupação Mundial

Em termos históricos, a doutrina tem apontado *Meyer Lansky*, gangster americano e financista, quem, no início da década de 1960, teria idealizado colocar o dinheiro produto de seus crimes fora do alcance da jurisdição de seu país, buscando uma jurisdição que não cooperasse com os Estados Unidos para o confisco e restituição, tendo implantado uma rede de lavanderias para mesclar o dinheiro legítimo com o capital obtido ilicitamente.⁹

Stessens¹⁰ aponta ainda que o termo foi utilizado pela primeira vez em documentos oficiais em 1982, no caso *US v. \$ 4,255,625.39*, na Flórida, em processo judicial de ocultação de bens provenientes do tráfico de cocaína colombiana, termo que passou a ser difundido pela imprensa e pelos meios acadêmicos.

O termo *money laundering* foi difundido e na Espanha utilizam-se os termos *blanqueo de capitales* e *lavado de dinero*, em alemão *Geldwaschen* ou *Geldwäscherei*. Em francês adotou-se a expressão *blanchiment d'argent* e, em italiano, a expressão utilizada é *riciclaggio di denaro sporco*.¹¹

Os primeiros países a criminalizar a prática da lavagem de dinheiro foram os Estados Unidos, Alemanha e Itália até que, em 1988, a partir de estudos que concluíram pela necessidade de atingir os benefícios econômicos do crime, de forma a descapitalizá-lo, foi celebrada a Convenção da ONU Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas, conhecida como “Convenção de Viena”.¹²

⁹ Vide a respeito: PINTO, Edson. *Lavagem de Capitais e Paraísos Fiscais*. São Paulo: Atlas, 2007, p. 86/87; BARROS, Marco Antonio de. *Lavagem de Capitais e Obrigações Cíveis Correlatas*. São Paulo: RT, 2004, p. 37; BROTI, Luis E. de Sánchez Brot. *Lavado de Dinero Delito Transnacional*. Buenos Aires : La Ley, 2002; MAIA, Rodolfo Tigre. *Lavagem de dinheiro*. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 26/30.

¹⁰ STESENS, Guy. *Money Laundering: a New International Law Enforcement Model*. New York: Cambridge University Press, 2005. p. 83.

¹¹ MORO, Sérgio Fernando Moro [org]. *Lavagem de dinheiro: comentários à lei pelos juízes das varas especializadas em homenagem ao Ministro Gilson Dipp*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007 p. 24-45.

¹² segundo Fabian Caparrós, a Convenção de Viena “fue el primer documento internacional em el que las Partes se obligaron en términos jurídicamente vinculantes a aprobar una legislación interna en la que se previera la imposición de penas a quienes trataran de dar apariencia de licitud a capitales procedentes de actividades ilegales.” p. 10-11.

No ano seguinte, em 1989, foi criado, no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, o *Financial Action Task Force* – *FATF* (Grupo de Ação Financeira – GAFI), pelos países do G-7 e mais oito países que aderiram prontamente. A partir daí, especialistas desenvolveram um documento conhecido como “Quarenta Recomendações”, publicado em 1990, tendo por objetivo a melhora dos sistemas legais nacionais, incremento do papel do sistema financeiro e fortalecimento da cooperação internacional.¹³ Após os ataques terroristas de 11 de setembro, as recomendações foram revistas, com a inclusão de outras 9, tratando do financiamento ao terrorismo.

Pode-se apontar ainda como um dos marcos internacionais na repressão à lavagem de dinheiro a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, conhecida como Convenção de Palermo, adotada em Assembléia da ONU em 2000, mas promulgada no Brasil apenas em 2004, que determina a tipificação de vários delitos considerados graves ou sérios, dentre eles a lavagem de dinheiro. Pitombo, ao tratar da relação entre ambos, traz que “o crime organizado e a lavagem de dinheiro mostram-se temas tão interligados que parece ser impossível escrever sobre um sem analisar o outro” (apud GOMES, 2008, p. 105).

Callegari¹⁴ aponta como características do crime de lavagem de dinheiro a internacionalização das atividades, a profissionalização do trabalho, vocação de permanência, complexidade ou variedade dos métodos empregados, volume do fenômeno e conexão entre redes criminais.

Da internacionalização característica do delito de lavagem de dinheiro, decorrem em relação direta iniciativas de cooperação e atuação conjunta no plano internacional, que se apresentam de fundamental importância no combate a esta modalidade de delito.

No âmbito da Organização das Nações Unidas, esta assume fundamental importância no combate à lavagem de dinheiro, em razão do fomento e da celebração de convenções internacionais pertinentes à área que, em razão de congregar a grande maioria dos países do mundo, apresentam um grande índice de países que as ratificam.

O marco inicial da atuação da ONU com relação à lavagem de dinheiro é apontado por Caparrós¹⁵ em 1984, com aprovação das Resoluções 39/141 e 39/142 da Assembléia Geral das Nações Unidas, com a conseqüente adoção da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e

¹³ MACHADO, Maira Rocha. **Internacionalização do direito penal: A gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena**. São Paulo: Ed. 34/Edesp, 2004. p. 130-131.

¹⁴ CALLEGARI. Op. cit. p. 37-43.

¹⁵ CAPARRÓS, Eduardo Fabián. Antecedentes: Iniciativas Internacionales. Efectos del Lavado de Dinero. Bien Jurídico Tutelado. Fenomenología del Lavado de Dinero. In: CORDERO, Isidoro Blanco; CAPARRÓS, Eduardo Fabián; e AGUADO, Javier Alberto Zaragoza. **Combate del Lavado de Activos desde el Sistema Judicial**. 3ª ed. Washington: CICAD/OEA, [200?]. p. 10.

Substâncias Psicotrópicas, conhecida como Convenção de Viena¹⁶, de 20 de dezembro de 1988, ratificada pelo Brasil pelo Decreto 154, de 26 de junho de 1991, que dispõe em seu artigo 3º:

1 - Cada uma das Partes adotará as medidas necessárias para caracterizar como delitos penais em seu direito interno, quando cometidos internacionalmente:

(...)

b) i) a conversão ou a transferência de bens, com conhecimento de que tais bens são procedentes de algum ou alguns dos delitos estabelecidos no inciso a) deste parágrafo, ou da prática do delito ou delitos em questão, com o objetivo de ocultar ou encobrir a origem ilícita dos bens, ou de ajudar a qualquer pessoa que participe na prática do delito ou delitos em questão, para fugir das consequências jurídicas de seus atos;

ii) a ocultação ou o encobrimento, da natureza, origem, localização, destino, movimentação ou propriedade verdadeira dos bens, sabendo que procedem de algum ou alguns dos delitos mencionados no inciso a) deste parágrafo ou de participação no delito ou delitos em questão;¹⁷

A referida convenção, apontada por Kai Ambos¹⁸ como “convenção-mãe” de Direito Penal Internacional, já em seu preâmbulo, aponta como seus objetivos, ao colocar que as partes na convenção:

Conscientes de que o tráfico ilícito gera consideráveis rendimentos financeiros e grandes fortunas que permitem às organizações criminosas transnacionais invadir, contaminar e corromper as estruturas da administração pública, as atividades comerciais e financeiras lícitas e a sociedade em todos os seus níveis.

Decididas a privar as pessoas dedicadas ao tráfico ilícito do produto de suas atividades criminosas e eliminar, assim, o principal incentivo a essa atividade.¹⁹

Dentre os principais aspectos abordados pela Convenção de Viena de 1988 podemos apontar a obrigação de incriminar penalmente a lavagem de dinheiro procedente do narcotráfico; o estímulo à cooperação internacional para facilitar as investigações internacionais; a facilitação a extradição para os assuntos

¹⁶ Ainda, segundo Fabian Caparrós, a Convenção de Viena “fue el primer documento internacional em el que las Partes se obligaron en términos jurídicamente vinculantes a aprobar una legislación interna en la que se previera la imposición de penas a quienes trataran de dar apariencia de licitud a capitales procedentes de actividades ilegales.” p. 10-11.

¹⁷ DECRETO Nº 154 DE 26 DE JUNHO DE 1991. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.

¹⁸ AMBOS, Kai. Op. cit. p. 17.

¹⁹ DECRETO Nº 154 DE 26 DE JUNHO DE 1991. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.

de lavagem assim como o confisco internacional dos bens dos narcotraficantes; impossibilidade de oposição do sigilo bancário nas investigações.

A Convenção de Viena influenciou os textos internacionais posteriores, bem como as legislações nacionais de todos os países, sendo que é apontada, juntamente com o Comitê de Basiléia, como os precursores nas iniciativas de criminalização da lavagem de dinheiro na década de 1980.²⁰ Acerca de sua importância, “Puede decir sin temor a errar que la Convención de Viena constituye el primer antecedente de cuantas iniciativas internacionales se han construido sobre la materia.”²¹ Blanco Cordero,²² ao tratar do tema, também aduz que é o instrumento internacional vinculante de maior relevância na matéria, que embasa todos os posteriores.

Heba Shams é categórica ao afirmar:

In the chain of evolution of money laundering law, this convention proved to be the most important step in the internationalization of money laundering law and the introduction of the concept worldwide. The most important contribution of this Convention to money laundering law is the creation of an international obligation upon State Parties to criminalize a series of laundering offences.²³

De fundamental importância e como grande marco dentre os instrumentos internacionais de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro, no âmbito da Organização das Nações Unidas, não podemos deixar de apontar a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional – Convenção de Palermo²⁴, aprovada em 15/11/2000, tendo como antecedente a Conferência Ministerial Mundial sobre o Crime Organizado Transnacional, realizada em 1994, que reconheceu o enorme crescimento do fenômeno. Gomes (2008, p. 25) aponta ainda, como antecedentes da convenção a aprovação pela Assembléia Geral da ONU de um Plano de Ação Global e a criação de um comitê ad hoc intergovernamental em 1998, tendo aludido que:

A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional é o documento normativo básico que, no plano

²⁰ MACHADO, Maira Rocha. **Internacionalização do direito penal: A gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena**. São Paulo: Ed. 34/Edesp, 2004. 132-138.

²¹ CAPARRÓS, op. cit. p. 12.

²² CORDERO, Isidoro Blanco. Principios y recomendaciones internacionales para la penalización del lavado de dinero. Aspectos sustantivos. In: CORDERO, Isidoro Blanco; CAPARRÓS, Eduardo Fabián; e AGUADO, Javier Alberto Zaragoza. **Combate del Lavado de Activos desde el Sistema Judicial**. 3ª ed. Washington: CICAD/OEA, [200?]. p. 129.

²³ SHAMS, Heba. **Legal Globalization: Money Laundering Law and Other Cases**. London: British Institute of International and Comparative Law, 2004. p. 36.

²⁴ DECRETO Nº 5015 DE 15 DE MARÇO DE 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.

internacional, rege as ações legais e políticas institucionais de combate ao crime organizado praticadas na maioria dos países celebrantes desse Tratado Internacional.

Caparrós,²⁵ ao tratar do tema, aponta ainda que a criminalidade organizada, a lavagem de dinheiro e a corrupção constituem hoje temas indissolúveis, em cujo seio se manifesta relações de dependência mútua e funcionalidade.

Ainda no que tange às primeiras preocupações internacionais quanto à lavagem de dinheiro, cabe citar o Conselho da Europa, ainda em 1986, durante a XV Conferência Européia de Ministros de Justiça, onde foram examinados os aspectos penais do abuso e do tráfico de drogas, recomendando a adoção de medidas e critérios internacionais destinados a estimular a cooperação internacional entre autoridades policiais e judiciais com relação ao produto procedente do crime de tráfico de drogas. Foi constituído um comitê, em 1987, conhecido por PC-R-SC que, a partir dos documentos até então elaborados pelas Nações Unidas, resultaram, em 1990, na Convenção sobre Lavagem, Investigação, Apreensão e Confisco dos Produtos de Crime, assinada em Estrasburgo, tendo sido um importante documento no âmbito internacional uma vez que foi o primeiro em todo o mundo de caráter juridicamente vinculante, que buscou atingir a realidade além do narcotráfico, alcançando outras modalidades delitivas.²⁶

A Convenção de Estrasburgo, embora marque importante iniciativa internacional na luta contra a lavagem de dinheiro, teve um lento processo de aceitação no âmbito internacional.²⁷ É importante destacar que, embora o mesmo seja conhecido por Convênio n° 141 do Conselho da Europa, apresenta uma vocação extracontinental, uma vez que, conforme aponta Caparrós,²⁸ esteve aberto a países não europeus, que não pertenciam à organização. O artigo 37 do Convênio prevê a possibilidade do Comitê de Ministros, após consulta às partes, convidar qualquer Estado que não seja membro.

O texto do Convênio, segundo aponta Souto²⁹, apresenta forte influência da Convenção de Viena, a qual seguiu como modelo, tendo se apresentado mais ampla em relação a mesma por obrigar as partes a penalizar condutas vinculadas à lavagem de dinheiro procedentes de qualquer natureza de delito,

²⁵ CAPARRÓS, op. cit. p. 34.

²⁶ Idem. p. 18.

²⁷ Conforme aponta Miguel Souto, em que pese na abertura tenha contado com a assinatura de doze países, no primeiro biênio após a aprovação, somente o Reino Unido havia ratificado a aprovação. Somente após a Recomendação R (96) 8, que convidava os governos a ratificar o convênio, houve um incremento no número de ratificações. (SOUTO, Miguel Ángel Abel. *Normativa internacional sobre el blanqueo de dinero y su recepción en el ordenamiento penal español*. Tese de Doctorado – Faculdade de Dereito. Universidad de Santiago de Compostela, 2001, p. 128-130.)

²⁸ Ibidem. p. 18.

²⁹ SOUTO. op. cit. p. 134.

o que representa um notável avanço, prevendo ainda uma série de disposições orientadas à cooperação internacional nos artigos 7 a 35.

A Convenção de Estrasburgo apresenta fundamental importância ainda em razão de ter ampliado a noção dos capitais ilícitos, para fins de lavagem, estendidos não só àqueles provenientes do tráfico de drogas, mas também aos de outras atividades delituosas. Foi prevista ainda a possibilidade de um tipo culposo de lavagem, a impossibilidade de invocar o sigilo bancário para o cumprimento das disposições, além do emprego de técnicas especiais de investigação.³⁰

Ao tratar das diferenças no tratamento da lavagem de dinheiro entre a Convenção de Estrasburgo e a Convenção de Viena, Cervini, Oliveira e Gomes apontam que:

[...]la Convención Del Consejo de Europa no se acota exclusivamente a aquellos bienes que proceden de la comisión de delitos vinculados al tráfico de drogas sino a los dineros originados en cualquier tipo de delitos; (ii) la Convención del Consejo de Europa a diferencia de lo que sucede con la Convención de Viena preve expresamente la posibilidad de tipificar la comisión imprudente de estos delitos.³¹

Em 2005 o Conselho da Europa aprovou um segundo tratado internacional relativo a lavagem de dinheiro tendo em vista a preocupação internacional, que culminou, em 16 de maio de 2005, com a adoção do *Convenio del Consejo de Europa sobre blanqueo, investigación, embargo y comiso del producto de delitos y sobre la financiación del terrorismo*, conhecido como Convenção de Varsóvia.

Como iniciativa no âmbito do Conselho da Europa, Caparrós³² aponta ainda a criação do MONEYVAL (*Concil of Europe Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures*), com objetivo de acompanhar o cumprimento das medidas relacionadas à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo.

3. A Prevenção da Lavagem de Dinheiro na União Européia

Como antecedente histórico da preocupação com o tema da lavagem de dinheiro no âmbito da União Européia, Mitsilegas³³ aponta um grupo de cinco resoluções adotadas pelo Parlamento Europeu em 1985, que visava combater o tráfico de drogas.³⁴ Posteriormente, o Conselho da Europa em 1986 expressou

³⁰ SOUZA NETTO, José Laurindo de. **Lavagem de Dinheiro – comentários à Lei 9.613/98**. Curitiba: Juruá, 2000. p. 52.

³¹ CERVINI, Raúl, OLIVEIRA, William Terra de, e GOMES, Luiz Flávio. **Lei de Lavagem de Capitais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998. p. 115.

³² CAPARRÓS, op. cit. p. 19-20.

³³ MITSILEGAS, Valsamis. **Money Laundering Counter-Measures in the European Union – A New Paradigm of Security Governance Versus Fundamental Legal Principles**. The Hague: Kluwer Law International, 2003. p. 52.

³⁴ Resoluções “on action to combat drug abuse”, “on combating drug abuse”, “on measures to combat drugs-taking”, “on measures to combat the spread of drug abuse” e “on measures to combat the spread of drugs”.

a gravidade do problema do tráfico, tendo sido reconhecido que algumas instituições financeiras estariam colaborando com o mesmo, auxiliando na lavagem de dinheiro.³⁵

Sanchez³⁶ ao tratar dos antecedentes da normatização do âmbito da União Européia aponta dois fatores: o primeiro refere-se a reforma interna na legislação dos Estados Unidos, que abrangeu as instituições financeiras estrangeiras atuantes em seu território, segundo a qual seriam obrigadas a comunicar as autoridades americanas qualquer transação que excedesse a 10.000 USD, sob pena de perderem a licença para atuar nos EUA; o segundo, por sua vez, consiste na liberalização da movimentação de capitais promovida pela Diretiva 88/361/CEE, que forçava os países integrantes da União Européia a adotarem medidas no sentido de que a intensificação do fluxo de capitais fosse acompanhada de medidas que evitassem a lavagem de dinheiro.

Surgiu, assim, no âmbito da União Européia, a Diretiva 91/308/CEE, a Primeira Diretiva sobre lavagem de dinheiro, marco no sistema comunitário.

3.1 Primeira Diretiva

A Diretiva 91/308/CEE, datada de 10 de junho de 1991, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais, foi o marco legal da prevenção à lavagem de dinheiro na União Européia, sendo chamada de Primeira Diretiva.

Trata-se de uma norma de caráter geral, com objetivo de disciplinar o tratamento da lavagem de dinheiro no âmbito da União Européia. Sua adoção foi precedida de um extenso preâmbulo expondo as razões que aconselhavam a adoção das medidas anti-lavagem, fugindo do campo de política antidroga da Convenção de Viena, uma vez que *“el fenómeno del blanqueo de capitales no afecta únicamente al producto de delitos relacionados com el tráfico de estupefacientes, sino también al de otras actividades delictivas”*.³⁷ O preâmbulo da Diretiva apresentou-se claro ao mencionar:

[...] uma vez que o fenómeno do branqueamento de capitais não se refere apenas ao produto de infracções relacionadas com o tráfico de estupefacientes, mas também ao produto de outras actividades criminosas (tais como o crime organizado e o terrorismo), é conveniente que os Estados-membros tornem extensivos, na acepção das respectivas legislações, os efeitos da presente directiva ao produto dessas actividades, desde que seja

³⁵ Um aprofundando estudo sobre o tema das medidas de combate à lavagem de dinheiro na União Européia é apresentado por Valsamis MITSILEGAS na obra **Money Laundering Counter-Measures in the European Union – A New Paradigm of Security Governance Versus Fundamental Legal Principles** em que o autor aborda o tema a partir de sua tese de doutorado, discorrendo amplamente sobre o tema à luz dos princípios fundamentais. Merece destaque o capítulo três, que apresenta um amplo estudo historico-evolutivo das medidas de combate à lavagem de dinheiro.

³⁶ SANCHES. op. cit. p. 113-114.

³⁷ CAPARRÓS. op. cit. p. 21.

suscetível de ocasionar operações de branqueamento que justifiquem, por esse motivo, uma repressão.

A Primeira Diretiva foi uma norma de natureza essencialmente administrativa e preventiva,³⁸ uma vez que a mesma não incluía nenhuma norma que obrigasse os países membros a tipificar o delito, embora afirmasse no preâmbulo que o combate à lavagem de dinheiro deveria ser feito com medidas de caráter penal. Ao fim da Diretiva constou ainda a “Declaração dos representantes dos governos dos Estados-membros reunidos no Conselho”, cuja natureza jurídica é apontada pela doutrina como sendo de difícil precisão, mas continha a declaração de vontade dos membros pela tomada de medidas para por em vigor nos países a legislação penal derivada da adoção da Convenção de Viena e da Convenção de Estrasburgo até 31 de dezembro de 1992.

Ao tratar do tema, Sánchez³⁹ aponta que:

La Directiva centra su campo de actuación en entidades de crédito e instituciones financieras, pero la variada tipología del blanqueo conoce métodos que eluden éstas, precisamente por el particular control al que se las somete. Por ello, la misma Directiva reconoce la oportunidad de extender estas normas a profesionales o empresas de sectores potencialmente propicios para ser utilizados en operaciones de blanqueo (art. 12), aunque resulta criticable que cada Estado pueda extender con total autonomía el ámbito de los sujetos obligados.

Merece destaque, ainda, a definição de branqueamento de capitais, para os efeitos da diretiva, tratado no art. 1º:

Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

[...]

- Branqueamento de capitais: as seguintes operações, efectuadas internacionalmente:
- conversão ou transferência de bens, com conhecimento por parte daquele que as efectua, de que esses bens provêm de uma actividade criminosa ou da participação numa actividade dessa natureza, com o fim de encobrir ou dissimular a origem ilícita dos mesmos ou de auxiliar quaisquer pessoas implicadas nessa actividade a furtar-se às consequências jurídicas dos seus actos,
- dissimulação ou encobrimento da verdadeira natureza, origem, localização, utilização, circulação ou posse de determinados bens ou de direitos relativos a esses bens, com conhecimento pelo autor de que tais bens provêm de uma actividade criminosa ou da participação numa actividade dessa natureza,
- aquisição, detenção ou utilização de bens, com conhecimento, quando da sua recepção, de que provêm de uma actividade criminosa ou da participação numa actividade dessa natureza;

³⁸ Idem, ibidem.

³⁹ SÁNCHEZ, Carlos Aránguez. *El Delito de Blanqueo de Capitales*. Marcial Pons Ediciones Juridicas y Sociales, 2000. p. 114.

- a participação num dos actos referidos nos pontos anteriores, a associação para praticar o referido acto, as tentativas de o perpetrar, o facto de ajudar, incitar ou aconselhar alguém a pratica-lo ou o facto de facilitar a sua execução.

O conhecimento, a intenção ou a motivação, que devem ser um elemento das actividades acima referidas, podem ser apurados com base em circunstâncias de facto objectivas.

Existe branqueamento de capitais mesmo que as actividades que estão na origem dos bens a branquear se localizem no território de outro Estado-membro ou de um país terceiro;

Assim, nota-se que o conceito de branqueamento foi bem mais abrangente em relação aquele da Convenção de Viena.

Em 1998 foi adotada ainda a Ação Comum 98/699/JAI, relativa ao branqueamento de capitais, identificação, detecção, congelamento, apreensão e perda de instrumentos e produtos do crime. O documento, em síntese, apresenta-se como uma adoção de objetivos no sentido de que, conforme dispõe seu artigo 1º, não sejam feitas ou mantidas reservas em relação à determinados artigos da Convenção de 1990 do Conselho da Europa (Convenção de Estrasburgo), notadamente em relação aos artigos 2 e 6º que tratam da classificação de “infração grave” como antecedente do crime de lavagem. A Ação Comum também apresenta diversas disposições no sentido de reforçar a cooperação entre os membros da União Européia, como por exemplo no artigo 2º, que trata da obrigação a cada Estado-membro de elaborar um manual sobre o auxílio que o mesmo poderá oferecer nas investigações de lavagem de dinheiro; o artigo 3º que dispõe que os pedidos de cooperação relacionados a estes crimes deverão receber a mesma prioridade conferida aos procedimentos nacionais; o artigo 4º que, de maneira expressa, indica que os “Estados-membros incentivarão o contacto directo entre investigadores, magistrados de instrução e delegados do Procurador da República dos Estados-membros” de forma a tornar eficaz e efetiva a cooperação internacional na matéria.

No ano de 2001 cabe ser mencionada, ainda, a Decisão-Quadro de 26/06/2001 (2001/500/JAI), relativa ao branqueamento de capitais, à identificação, detecção, congelamento, apreensão e confisco de instrumentos e produtos do crime, que adotou a referente decisão tratando de reservas ao artigo 2º da Convenção de Estrasburgo, que define delito grave como sendo a infração punível com pena privativa de liberdade a partir de um ano ou mínima superior a seis meses.

3.2 Segunda Diretiva

Em 04.12.2001 foi aprovada a Diretiva 2001/97/CE do Parlamento Europeu, que introduziu alterações na Diretiva 91/308/CEE, marco no tratamento da lavagem de dinheiro na União Européia.

A Segunda Diretiva consiste, assim, no segundo documento sobre lavagem de dinheiro no âmbito da União européia, adotado logo após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos. Esta Diretiva altera

disposições da primeira, no sentido de atualizá-la a partir das 40 Recomendações do GAFI, bem como com os dispositivos da Ação Comum 98/699/JAI, de 03.12.1998 que trata da lavagem de dinheiro e da Ação Comum 98/773/JAI, que trata da incriminação da participação em organização criminosa.

Um dos elementos norteadores da segunda diretiva foi à ampliação do quadro dos sujeitos obrigados, incluindo os advogados e outros profissionais liberais, apesar do risco considerado para o direito fundamental à ampla defesa dos acusados de lavagem e do sigilo bancário.

O art. 1º.2 da Diretiva trata da inserção do art. 2º A na Primeira Diretiva que dispõe:

Os Estados-Membros devem assegurar que as obrigações estabelecidas na presente directiva sejam impostas às seguintes instituições:

1. Instituições de crédito tal como definidas no ponto A do artigo 1º;
 2. Instituições financeiras tal como definidas no ponto B do artigo 1º;
- e às seguintes pessoas singulares ou colectivas que actuem no desempenho das suas actividades profissionais:
3. Auditores, técnicos de contas externos e consultores fiscais;
 4. Consultores imobiliários;
 5. Notários e outros profissionais forenses independentes, quando participem:
- [...]
6. Negociantes de bens de elevado valor, tais como pedras ou metais preciosos, ou em obras de arte, e leiloeiros sempre que o pagamento seja efectuado em dinheiro e de um montante igual ou superior a 15 000 euros;
 7. Casinos.

Por fim, a diretiva estabeleceu o prazo de 3 anos a contar da data de entrada em vigor para que fosse realizada uma análise da aplicação do tratamento específico dos advogados e outros profissionais forenses, da identificação dos clientes nas transações à distância e às implicações no comércio eletrônico. Foi fixado, ainda, o prazo até 15 de junho de 2003 para que fossem colocadas em vigor as disposições necessárias ao cumprimento da Segunda Diretiva.

3.3 Terceira Diretiva

O terceiro marco no âmbito do combate à lavagem de dinheiro na União Européia consiste na Terceira Diretiva (Diretiva 2005/60/CE), de 26/10/2005, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e do financiamento ao terrorismo, documento este de maior abrangência em relação à Primeira Diretiva.

Dotada de um extenso preâmbulo, são considerados 48 itens que abrangem desde a utilização abusiva do sistema financeiro para a lavagem de dinheiro, recomendações do GAFI, Acordo Geral sobre Comércio e Serviços (GATS), construções legislativas já elaboradas no âmbito da União Européia,

bem como uma série de condutas passíveis de serem utilizadas para lavagem de dinheiro.

Assim, a terceira diretiva tem por objetivo traçar as regras mestras no âmbito da prevenção na utilização do sistema financeiro para lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, o que, segundo o item 46 do preâmbulo, “pode, pois, devido às dimensões e aos efeitos da acção, ser melhor alcançado ao nível comunitário”. Logo, a diretiva tem matiz claramente regulatória, buscando delinear a política de prevenção à lavagem de dinheiro no sistema financeiro.

O Capítulo I trata do objeto, âmbito de aplicação e definições, trazendo um conceito de lavagem semelhante ao já adotado, bem como aludindo ao financiamento ao terrorismo como o “fornecimento ou recolha de fundos, por qualquer meio, directa ou indirectamente, com a intenção de os utilizar ou com conhecimento de que serão utilizados, no todo ou em parte, para praticar uma das infracções previstas nos artigos 1º a 4º da Decisão-Quadro 2002/475/JAI” (Art. 1º).

Quanto ao âmbito de aplicação, o normativo reproduz os sujeitos obrigados mencionados na Segunda Diretiva, reproduzindo novamente algumas definições de instituição financeira, atividade criminosa, dentre outros (art. 3º).

Os deveres de vigilância de clientela é o objeto do Capítulos II, cuja redação é iniciada com a proibição das instituições financeiras e de crédito permitirem contas anônimas ou cadernetas anônimas aborda bem como tratando, a partir daí, de disposições relativas a obrigação das instituições em manter registro atualizado de seus clientes.

No capítulo III são tratadas das obrigações de comunicação de operações suspeitas de lavagem de dinheiro ou financiamento ao terrorismo, onde se destaca o disposto no Art. 21, que determina a criação de uma UIF (Unidade de Inteligência Financeira) pelos países membros, responsável pela recepção, pedido, análise e transmissão de informações relativas às ações suspeitas.

Manutenção de registros e dados estatísticos é o objeto do Capítulo IV, as Medidas de Aplicação correspondem ao Capítulo V e as Medidas de Execução ao Capítulo VI.

Por fim, a diretiva 91/308/CEE é revogada e os Estados-Membros devem colocar em vigor as disposições para dar cumprimento à diretiva até 15 de dezembro de 2007.

4. Conclusões

O presente trabalho teve por objetivo apresentar, em linhas gerais, o tratamento supranacional do combate à lavagem de dinheiro no âmbito da União Européia, apontando uma revisão bibliográfica a respeito do tema, em ordem cronológica dos instrumentos analisados.

Foi evidenciado o caráter eminentemente transnacional do crime de lavagem de dinheiro, o que aponta para a premente necessidade de instrumentos de cooperação internacional que tem sido reforçado mediante iniciativas do GAFI, Grupo de Egmont, bem como de diversos acordos de cooperação jurídica multilaterais e bilaterais que vem sendo firmados.

Como restou evidenciado, a estrutura internacional de prevenção e repressão a lavagem de dinheiro tem se ampliando de forma constante, de forma que a integração entre organismos internacionais e nações é ferramenta fundamental no combate a este tipo de criminalidade que tem na transnacionalidade uma de suas características mais evidentes. A necessidade de cooperação se reforça ainda mais no âmbito da União Européia, em razão de sua natureza supranacional, o que em muito facilita a adoção de políticas uniformes de prevenção à lavagem de dinheiro.

Observa-se, a partir das três diretivas analisadas, a constante evolução ao tratamento do tema, no sentido de adequar a realidade normativa da União Européia a padrões internacionais ditados em sua maioria pelo GAFI. As diretivas permitem, ainda, a harmonização do tratamento da questão no âmbito dos países membros, o que, por sua vez, inibe a escolha de jurisdições criminais permissivas à lavagem de dinheiro, notadamente num ambiente em que as barreiras à circulação de bens e pessoas são praticamente inexistentes.

De acordo com Sieber,⁴⁰ ao tratar dos desafios atuais do direito penal, coloca que:

Essas modificações sociais ocorrem em alta velocidade na atual sociedade mundial, de informação e de risco. Elas têm efeitos graves no desenvolvimento da criminalidade, do direito penal e na política criminal, podendo – como o princípio da prevenção, que avança no direito penal – conduzir a uma mudança de paradigmas. Esta mudança faz-se presente por meio da criação de novas formas de cooperação internacional e do direito penal supranacional não apenas no direito penal europeu e no direito penal internacional.

Assim, as iniciativas de combate à lavagem de dinheiro no âmbito da União Européia apresentam-se de fundamental importância, notadamente no que tange a uniformização da legislação penal e regulatória, bem como pelo constante estímulo à cooperação internacional no combate à criminalidade organizada transnacional, como são exemplos a Europol, Eurojus e o mandado de detenção europeus. Desta forma, as iniciativas adotadas no ambiente europeu servem de novos paradigmas no combate à lavagem de dinheiro a serem adotadas por todo o mundo.

D'Alemlida, tratando do tema, no que tange à harmonização do direito penal no âmbito da União Européia, traz que:

A questão da uniformidade (ou da falta dela) é uma das questões inevitáveis do Direito comunitário e, também no campo penal, pode seriamente comprometer, como é óbvio, a livre concorrência no seio do mercado comum e igualmente beneficiar as organizações criminosas que capilarmente se expandem pelo território europeu através de habeis estratégias de forum ou jurisdiction shopping mediante as

⁴⁰ SIEBER, Ulrich. Limites do Direito Penal – Princípios e desafios do novo programa de pesquisa em direito penal no Instituto Max-Planck de Direito Penal Estrangeiro e Internacional. *Revista DireitoGV*, n. 4, jan.-jun.2008, p. 270.

quais se aproveitam da geografia variável da Europa penal. Encontrar-se-á assim numa razão de necessidade, atento o panorama que resulta daquela não uniformidade, o fundamento legitimador do fenómeno de harmonização: a aproximação dos sistemas jurídicos é uma verdadeira necessidade de integração. (2001, p. 15/16).

Dessa forma, observa-se que a harmonização, com a consequente transposição dessas normas para o ordenamento jurídico dos países membros da União Européia, são medidas de fundamental importância a fim de uma política eficaz de combate à lavagem de dinheiro.

5. Referências

AMBOS, Kai. **Lavagem de dinheiro e direito penal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editores, 2007.

BARROS, Marco Antonio de. **Lavagem de Capitais e obrigações civis correlatas**. São Paulo: RT, 2004.

BROT, Luis E. de Sánchez Brot. **Lavado de Dinero Delito Transnacional**. Buenos Aires : La Ley, 2002.

CALLEGARI, André Luis, **Lavagem de Dinheiro: aspectos penais da Lei nº 9.613/98**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

CAPARRÓS, Eduardo Fabián. Antecedentes: Iniciativas Internacionales. Efectos del Lavado de Dinero. Bien Jurídico Tutelado. Fenomenología del Lavado de Dinero. In: CORDERO, Isidoro Blanco; CAPARRÓS, Eduardo Fabián; e AGUADO, Javier Alberto Zaragoza. **Combate del Lavado de Activos desde el Sistema Judicial**. 3ª ed. Washington: CICAD/OEA, [200?].

CERVINI, Raúl, OLIVEIRA, William Terra de, e GOMES, Luiz Flávio. **Lei de Lavagem de Capitais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

CORDERO, Isidoro Blanco. Principios y recomendaciones internacionales para la penalización del lavado de dinero. Aspectos sustantivos. In: CORDERO, Isidoro Blanco; CAPARRÓS, Eduardo Fabián; e AGUADO, Javier Alberto Zaragoza. **Combate del Lavado de Activos desde el Sistema Judicial**. 3ª ed. Washington: CICAD/OEA, [200?].

DAVIN, João. **A Criminalidade Organizada Transnacional – A Cooperação Judiciária e Policial na UE**. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2007.

D'ALMEIDA, Luis Duarte. **Direito Penal e Direito Comunitário: O Ordenamento Comunitário e os Sistemas Juscriminais dos Estados-Membros**. Coimbra: Almedina, 2001.

GOMES, Rodrigo Carneiro. **O Crime Organizado na visão da Convenção de Palermo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

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

Rodolfo Tigre. **Lavagem de dinheiro**. São Paulo: Malheiros, 1999.

MITSOLENGAS, Valsamis. **Money Laundering Counter-Measures in the European Union – A New Paradigm of Security Governance Versus Fundamental Legal Principles**. The Hague: Kluwer Law International, 2003.
MONTALVO, José Antonio Choclán, **La Organización Criminal**, Madrid: Dykinson, 2000, p. 14.

MORO, Sérgio Fernando Moro [org]. **Lavagem de dinheiro: comentários à lei pelos juízes das varas especializadas em homenagem ao Ministro Gilson Dipp**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007

PINTO, Edson. **Lavagem de Capitais e Paraísos Fiscais**. São Paulo; Atlas, 2007.

SÁNCHEZ, Carlos Aránguez. **El Delito de Blanqueo de Capitales**. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000.

SHAMS, Heba. **Legal Globalization: Money Laundering Law and Other Cases**. London: British Institute of International and Comparative Law, 2004.

SIEBER, Ulrich. Limites do Direito Penal – Princípios e desafios do novo programa de pesquisa em direito penal no Instituto Max-Planck de Direito Penal Estrangeiro e Internacional. **Revista DireitoGV**, n. 4, jan.-jun.2008, p. 269-330.

SOUTO, Miguel Ángel Abel. **Normativa internacional sobre el blanqueo de dinero y su recepción en el ordenamiento penal español**. Tese de Doctorado – Faculdade de Dereito. Universidad de Santiago de Compostela, 2001, p. 48.

SOUZA NETTO, José Laurindo de. **Lavagem de Dinheiro – comentários à Lei 9.613/98**. Curitiba: Juruá, 2000.

STESSENS, Guy. **Money Laundering: a New International Law Enforcement Model**. New York: Cambridge University Press, 2005.